

## O CONFISCO INDIRETO DE DIREITOS POR MEIO DE RESTRIÇÕES ESTATAIS: ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Maria Mariele Melo da Cunha<sup>1</sup>  
Rosana Reis de Melo Silva<sup>2</sup>  
Luiz Gustavo Miguel de Andrade<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente estudo analisa as restrições administrativas impostas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM) como mecanismos indiretos de cobrança tributária, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e da vedação ao confisco em sua dimensão não convencional. Parte-se da problemática acerca da possibilidade de tais medidas configurarem formas de confisco indireto de direitos, especialmente quando inviabilizam o exercício da atividade econômica. O objetivo geral consiste em examinar a constitucionalidade dessas práticas, investigando seus limites jurídicos. A fundamentação teórica baseia-se na doutrina constitucional e tributária, com destaque para a dignidade da pessoa humana, a proporcionalidade e a vedação às sanções políticas. A metodologia adotada é dedutiva, partindo da Constituição para a análise do caso regional, por meio de pesquisa bibliográfica em doutrina tributária, análise documental da legislação e de portarias estaduais, bem como pesquisa jurisprudencial, especialmente a partir das Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal. Os resultados indicam que determinadas restrições administrativas, quando aplicadas de forma automática ou baseadas em créditos tributários controvertidos, produzem efeitos desproporcionais, podendo inviabilizar a atividade empresarial e caracterizar o chamado confisco indireto. Conclui-se que tais práticas devem ser submetidas a rigoroso controle de constitucionalidade, a fim de assegurar o equilíbrio entre a eficiência arrecadatória e a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes.

1

**Palavras-chave:** Confisco indireto. Restrições estatais. Dignidade da pessoa humana. Tributação. Proporcionalidade.

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Bacharelado em Direito - Centro universitário Fametro.

<sup>2</sup> Prof.<sup>a</sup> Orientadora, Especialista em Direito. Pedagoga - Centro universitário Fametro.

<sup>3</sup> Coorientador. Mestre em Direito Público - Centro universitário Fametro.

**ABSTRACT:** El presente estudio analiza las restricciones administrativas impuestas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Amazonas (SEFAZ/AM) como mecanismos indirectos de cobro tributario, a la luz del principio de la dignidad de la persona humana y de la prohibición de confiscación en su dimensión no convencional. Se parte de la problemática relativa a la posibilidad de que tales medidas configuren formas de confiscación indirecta de derechos, especialmente cuando imposibilitan el ejercicio de la actividad económica. El objetivo general consiste en examinar la constitucionalidad de estas prácticas, investigando sus límites jurídicos. La fundamentación teórica se basa en la doctrina constitucional y tributaria, con énfasis en la dignidad de la persona humana, la proporcionalidad y la prohibición de sanciones políticas. La metodología adoptada es deductiva, partiendo de la Constitución para el análisis del caso regional, mediante investigación bibliográfica en doctrina tributaria, análisis documental de la legislación y de las normas administrativas estatales, así como investigación jurisprudencial, especialmente a partir de las Súmulas 70, 323 y 547 del Supremo Tribunal Federal. Los resultados indican que determinadas restricciones administrativas, cuando se aplican de forma automática o con base en créditos tributarios controvertidos, producen efectos desproporcionados, pudiendo inviabilizar la actividad empresarial y caracterizar la denominada confiscación indirecta. Se concluye que tales prácticas deben someterse a un riguroso control de constitucionalidad, a fin de garantizar el equilibrio entre la eficiencia recaudatoria y la protección de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

**Keywords:** Confiscación indirecta. Restricciones estatales. Dignidad humana. Tributación. Proporcionalidad.

## I. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 estabeleceu um sistema jurídico no qual os direitos fundamentais assumem posição central, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III. Esse princípio funciona como parâmetro interpretativo para todo o ordenamento jurídico e atua como limite ao exercício do poder estatal, inclusive no campo da tributação. Nesse contexto, o poder de tributar, embora essencial à manutenção das atividades estatais, não pode ser exercido de forma ilimitada, devendo respeitar garantias constitucionais como a vedação ao confisco, a proporcionalidade e a proteção ao mínimo existencial do contribuinte (SARLET, 2019; BUISSA FREITAS, 2012).

A dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos centrais do Estado Democrático de Direito brasileiro e representa verdadeiro limite material à atuação estatal em

todas as suas esferas, inclusive na tributária. Em um sistema constitucional comprometido com a justiça social e com a valorização do trabalho humano, a arrecadação de tributos não pode ser desvinculada da proteção das condições mínimas de existência do contribuinte. Isso porque a atividade econômica, especialmente no âmbito das micro e pequenas empresas, frequentemente representa não apenas fonte de lucro, mas instrumento de subsistência, geração de empregos e manutenção da própria dinâmica econômica local.

No âmbito tributário, uma das discussões mais relevantes refere-se à utilização de mecanismos administrativos destinados a compelir o contribuinte ao pagamento de tributos.

Entre essas medidas encontram-se a negativa de certidões negativas de débito, a restrição à participação em licitações públicas, a inscrição em cadastros restritivos e outras limitações administrativas que, embora não constituam tributo ou multa propriamente dita, podem produzir efeitos gravosos sobre a atividade econômica do contribuinte. A literatura jurídica tem identificado tais medidas como formas de sanções políticas, caracterizadas pela utilização de restrições administrativas como meio indireto de cobrança tributária (CARRAZZA, 2022; MACHADO, 2023).

A problemática se intensifica quando essas medidas, ao invés de apenas incentivar o adimplemento tributário, acabam por inviabilizar o exercício da atividade econômica, especialmente no caso de micro e pequenas empresas que dependem da regularidade fiscal para participar de licitações ou manter relações comerciais com o poder público. Nessas hipóteses, tais restrições podem ultrapassar a finalidade arrecadatória e assumir efeitos equivalentes ao confisco indireto, situação que suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da livre iniciativa (FANUCCHI DE ALMEIDA MELO, 2010; MICKELBERG, 2023)<sup>4</sup>.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento relevante sobre o tema ao vedar a utilização de sanções políticas como meio coercitivo de cobrança tributária, entendimento refletido nas Súmulas 70, 323 e 547. A Súmula 70 estabelece ser inadmissível a interdição de estabelecimento como forma de compelir o contribuinte ao pagamento de tributos. Tal entendimento decorre da compreensão de que o Estado não pode impedir o funcionamento da atividade empresarial como mecanismo indireto de cobrança,

---

<sup>4</sup> Sanções políticas consistem na utilização de medidas administrativas restritivas como forma indireta de cobrança tributária, em substituição aos meios ordinários de cobrança previstos em lei.

especialmente porque o fechamento do estabelecimento compromete a geração de receita necessária tanto à subsistência da empresa quanto à própria quitação do débito fiscal.

A Súmula 323, por sua vez, dispõe ser inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. O entendimento busca impedir que a Administração Tributária utilize a retenção de bens do contribuinte como forma de pressão econômica, uma vez que tal prática interfere diretamente na circulação de mercadorias, na continuidade das atividades empresariais e no exercício da livre iniciativa, ultrapassando os limites legítimos da fiscalização tributária.

Já a Súmula 547 estabelece ser ilegítima a proibição de o contribuinte adquirir estampilhas, despachar mercadorias nas alfândegas ou exercer suas atividades profissionais em razão da existência de débitos fiscais. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal reconhece que a restrição ao exercício da atividade econômica ou profissional não pode ser utilizada como mecanismo substitutivo da cobrança judicial do crédito tributário, sob pena de violação ao devido processo legal e aos princípios constitucionais da ordem econômica.

Em conjunto, essas súmulas demonstram que, embora o Estado possua legitimidade para exigir o pagamento de tributos, a cobrança deve ocorrer pelos meios legalmente previstos, especialmente por meio da execução fiscal, não sendo admissível a utilização de restrições administrativas que inviabilizem o exercício da atividade econômica do contribuinte. Tal entendimento reforça a necessidade de observância dos princípios da proporcionalidade, da livre iniciativa e da dignidade da pessoa humana na atuação arrecadatória estatal.

Há, inclusive, precedentes do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) que reconhecem a necessidade de limitação das medidas administrativas adotadas pela Administração Tributária quando estas comprometem o exercício da atividade econômica do contribuinte. Em julgamento envolvendo a suspensão de inscrição estadual de empresa, o Tribunal destacou a importância da observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, afastando a utilização de mecanismos administrativos que, na prática, possam funcionar como instrumentos indiretos de coerção ao pagamento de tributos. Tal entendimento reforça a necessidade de controle constitucional das práticas fazendárias, especialmente quando produzam efeitos restritivos desproporcionais sobre a atividade empresarial.

Nesse cenário, ganha destaque a atuação das administrações tributárias estaduais, responsáveis pela arrecadação de tributos essenciais à manutenção das políticas públicas. No Estado do Amazonas, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ/AM) adota diferentes mecanismos administrativos

de cobrança que podem impactar diretamente a atividade econômica dos contribuintes, especialmente no que se refere à exigência de certidões negativas e à possibilidade de restrições administrativas relacionadas à regularidade fiscal.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: em que medida as restrições administrativas adotadas pela SEFAZ/AM na cobrança de tributos estaduais podem configurar formas de confisco indireto de direitos, em afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana? Parte-se da hipótese de que tais medidas, quando aplicadas de forma automática ou com base em créditos tributários ainda controvertidos, ultrapassam sua função de controle fiscal e passam a inviabilizar o exercício da atividade econômica, configurando, na prática, uma hipótese de “morte civil da empresa”. Nessa perspectiva, sustenta-se que essas restrições podem produzir efeitos materialmente equivalentes ao confisco indireto, ao impedir a geração de receita e comprometer a subsistência empresarial.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar se as medidas coercitivas utilizadas pela SEFAZ/AM na cobrança de créditos tributários configuram confisco indireto de direitos e violam os limites constitucionais estabelecidos pela vedação ao confisco e pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Como objetivos específicos, busca-se mapear as principais práticas administrativas adotadas pela Fazenda Estadual para estimular a adimplência tributária, examinar sua conformidade com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre sanções políticas e restrições administrativas no âmbito tributário.

5

A relevância social da pesquisa decorre do impacto direto dessas medidas sobre a atividade econômica regional, especialmente em relação às micro e pequenas empresas amazonenses, cuja participação em licitações e em cadeias produtivas depende frequentemente da regularidade fiscal. Na prática, a imposição de restrições como a negativa de certidões, o bloqueio de emissão de notas fiscais e a suspensão da inscrição estadual pode inviabilizar o funcionamento regular dessas empresas, impedindo a formalização de operações comerciais e o acesso a oportunidades de mercado.

Esse cenário pode resultar no fechamento de empresas, na redução de postos de trabalho e na exclusão de agentes econômicos do mercado formal, agravando a vulnerabilidade econômica de pequenos empreendedores. Além disso, ao impedir a geração de receita, tais medidas dificultam a própria regularização fiscal, criando um ciclo de inadimplência que compromete não apenas o contribuinte, mas também a dinâmica econômica local.

Nessa perspectiva, tais impactos transcendem a esfera meramente econômica, alcançando a própria dignidade da pessoa humana, na medida em que comprometem as condições mínimas de

subsistência do contribuinte e de sua família, especialmente quando a atividade empresarial constitui sua principal fonte de renda.

Assim, compreender os limites constitucionais da atuação arrecadatória estatal torna-se fundamental não apenas do ponto de vista jurídico, mas também sob a perspectiva social e econômica, a fim de garantir o equilíbrio entre a eficiência da administração tributária e a preservação da atividade empresarial.

## 2. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO LIMITE AO PODER DE TRIBUTAR

A dignidade da pessoa humana constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, sendo expressamente prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988. Mais do que um valor abstrato, trata-se de um princípio jurídico dotado de força normativa, capaz de orientar a interpretação das normas e limitar a atuação do poder público em todas as esferas do ordenamento jurídico. No campo tributário, a dignidade humana atua como parâmetro fundamental para impedir que a tributação ou os mecanismos de cobrança fiscal resultem em violações aos direitos fundamentais do contribuinte (SARLET, 2019).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da ordem econômica nos arts. 170 e seguintes, estabelece que a atividade econômica deve ser orientada pela valorização do trabalho humano e pela livre iniciativa, tendo como finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para além da liberdade econômica, o texto constitucional também consagra princípios como a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas.

Nesse contexto, a atuação estatal na esfera tributária não pode ser analisada exclusivamente sob a perspectiva arrecadatória, devendo observar os impactos produzidos sobre a atividade econômica e sobre os agentes que dela dependem para sua subsistência. Isso porque a preservação da empresa ultrapassa o interesse meramente privado, assumindo relevante dimensão social e econômica, especialmente pela geração de empregos, circulação de riquezas e desenvolvimento regional.

Assim, embora o Estado possua legitimidade para fiscalizar e cobrar tributos, os mecanismos utilizados para esse fim devem respeitar os limites constitucionais da ordem econômica, evitando que restrições administrativas inviabilizem de forma desproporcional o

exercício da atividade empresarial e comprometam os próprios fundamentos constitucionais da livre iniciativa e da valorização do trabalho humano.

A partir dessa perspectiva, a dignidade da pessoa humana também se concretiza por meio da garantia do chamado mínimo existencial, entendido como o conjunto de condições materiais indispensáveis para uma vida digna. No âmbito tributário, esse conceito ganha especial relevância ao evidenciar que a atuação estatal não pode comprometer os meios pelos quais o contribuinte assegura sua subsistência.

Nesse sentido, a atividade empresarial, especialmente no caso das micro e pequenas empresas, ultrapassa a lógica meramente econômica e assume função essencial na garantia de renda e manutenção das condições mínimas de existência do contribuinte e de sua família. Trata-se, muitas vezes, da principal — ou única — fonte de sustento, o que reforça sua vinculação direta com a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, quando medidas administrativas restringem ou inviabilizam o exercício da atividade econômica, seus efeitos não se limitam à esfera patrimonial, mas atingem diretamente o mínimo existencial do contribuinte. A limitação da capacidade produtiva compromete a geração de renda e, conseqüentemente, a própria subsistência, evidenciando a necessidade de controle dessas práticas à luz dos parâmetros constitucionais.

De acordo com Sarlet (2019), a dignidade da pessoa humana representa um núcleo essencial de direitos que assegura ao indivíduo condições mínimas para uma existência digna. Essa concepção implica reconhecer que o exercício das competências estatais, inclusive a arrecadatória, deve respeitar limites jurídicos que preservem a autonomia, a liberdade econômica e a subsistência do cidadão. Nesse sentido, o sistema tributário constitucional brasileiro estabelece diversos princípios limitadores do poder de tributar, entre os quais se destacam a capacidade contributiva, a proporcionalidade e a vedação ao confisco.

O princípio da vedação ao confisco, previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal, estabelece que o Estado não pode utilizar tributos com efeito confiscatório. Tradicionalmente, essa limitação foi interpretada em relação ao valor excessivo de tributos ou multas fiscais. Contudo, parte significativa da doutrina contemporânea tem ampliado essa interpretação, reconhecendo que o efeito confiscatório pode decorrer não apenas da carga tributária em si, mas também de medidas administrativas ou sanções que, na prática, inviabilizem o exercício da atividade econômica do contribuinte (MICKELBERG, 2023).

A partir dessa perspectiva, verifica-se que o sistema tributário constitucional brasileiro não se limita à arrecadação, mas estabelece mecanismos de contenção do poder estatal, como a capacidade contributiva, a proporcionalidade e a vedação ao confisco. Tais princípios funcionam como instrumentos de equilíbrio entre a necessidade de financiamento do Estado e a proteção dos direitos fundamentais do contribuinte.

Nesse contexto, surge o debate acerca das chamadas sanções políticas tributárias. Conforme explica Fanucchi de Almeida Melo (2010), tais medidas consistem na utilização de restrições administrativas com o objetivo de pressionar o contribuinte ao pagamento de tributos, substituindo os meios legais de cobrança previstos no ordenamento jurídico, como a execução fiscal. Embora possam aparentar eficiência arrecadatória, essas medidas frequentemente geram controvérsias quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais.

A doutrina majoritária sustenta que a utilização de sanções políticas representa uma forma de coerção indireta incompatível com o devido processo legal e com a dignidade da pessoa humana, especialmente quando impede o contribuinte de exercer sua atividade econômica. Para Carrazza (2022), a Administração Pública não pode utilizar mecanismos administrativos para constranger o contribuinte ao pagamento de tributos, uma vez que o ordenamento jurídico já prevê instrumentos específicos e adequados para a cobrança do crédito tributário.

Nesse sentido, a atuação estatal deve observar critérios de proporcionalidade e razoabilidade, de modo a evitar que medidas destinadas à arrecadação acabem por produzir efeitos desproporcionais ou restritivos aos direitos fundamentais. A aplicação desses parâmetros torna-se especialmente relevante quando se analisam práticas administrativas que limitam o acesso a certidões negativas, restringem a participação em licitações ou produzem outros efeitos que impactam diretamente a atividade econômica do contribuinte.

## 2.1 Restrições Administrativas como mecanismo indireto de cobrança tributária

As restrições administrativas no âmbito tributário consistem em medidas adotadas pela Administração Pública com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes. Dentre essas medidas, destacam-se a negativa de certidão negativa de débito (CND), a limitação à participação em licitações públicas, a inclusão em cadastros restritivos e outras condicionantes que vinculam o exercício de direitos à regularidade fiscal.

Muito embora tais instrumentos possuam fundamento na necessidade de garantir a eficiência arrecadatória do Estado, sua utilização deve observar os limites constitucionais que regem a atuação administrativa. Isso porque, quando essas restrições deixam de exercer função meramente acessória e passam a atuar como instrumentos de coerção indireta, aproximam-se do conceito de sanções políticas, amplamente criticado pela doutrina tributária.

Nesse sentido, Carrazza (2022) sustenta que a Administração não pode substituir os meios legais de cobrança — como a execução fiscal — por mecanismos indiretos de constrangimento ao contribuinte. Da mesma forma, Machado (2023) destaca que a imposição de limitações administrativas que inviabilizem o exercício da atividade econômica configura desvio de finalidade, uma vez que ultrapassa a função arrecadatória e passa a atuar como forma de pressão ilegítima.

Assim, as restrições administrativas devem ser compreendidas não apenas sob o prisma de sua legalidade formal, mas também a partir de seus efeitos concretos sobre os direitos fundamentais do contribuinte, especialmente quando impactam diretamente sua capacidade de desenvolver atividade econômica.

## **2.2 Restrições fundadas em critérios tributários controvertidos e o risco de confisco indireto**

Um dos aspectos mais sensíveis na análise das restrições administrativas refere-se à sua aplicação em situações nas quais o crédito tributário ainda se encontra em discussão administrativa ou judicial. Nesses casos, embora não haja definitividade quanto à existência ou exigibilidade do débito, o contribuinte pode ser submetido a medidas restritivas que impactam diretamente sua atividade econômica.

A imposição de restrições com base em créditos controvertidos revela uma problemática relevante, uma vez que transfere ao contribuinte o ônus de suportar consequências gravosas antes mesmo da consolidação do crédito tributário. Tal situação se mostra ainda mais delicada diante da possibilidade de equívocos na constituição do crédito, realidade que não pode ser ignorada no contexto da atuação administrativa.

Entretanto, o problema central não reside na eventual falibilidade da Administração Tributária, mas na estrutura normativa que permite que tais restrições produzam efeitos imediatos, independentemente da existência de controvérsia sobre o débito. Nesse cenário, o contribuinte, mesmo exercendo seu direito de defesa, pode ter inviabilizado o exercício de sua

atividade econômica, especialmente quando depende de certidões negativas para contratar com o poder público ou acessar determinadas oportunidades de mercado.

Essa dinâmica revela um potencial descompasso entre a atuação arrecadatória e os direitos fundamentais, na medida em que medidas administrativas passam a operar como instrumentos de coerção antecipada. Quando tais restrições impedem, na prática, o funcionamento da atividade empresarial, configuram-se efeitos que se aproximam do confisco indireto de direitos, ainda que não haja transferência direta de patrimônio ao Estado.

Dessa forma, a utilização de restrições administrativas em face de créditos tributários controvertidos exige análise criteriosa quanto à sua compatibilidade com os princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, sob pena de legitimar práticas que antecipam sanções antes da definição jurídica da obrigação tributária.

### **2.3 Proporcionalidade e dignidade da pessoa humana como critérios de controle das restrições estatais**

A limitação do poder estatal no âmbito tributário encontra fundamento nos princípios constitucionais que asseguram a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes. Dentre esses princípios, destacam-se a dignidade da pessoa humana e a proporcionalidade, que atuam como critérios essenciais para o controle da legitimidade das restrições administrativas.

A dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito, impõe que a atuação estatal não comprometa as condições mínimas de existência digna do indivíduo. No contexto tributário, isso significa que as medidas de cobrança não podem inviabilizar a atividade econômica do contribuinte, especialmente quando essa constitui seu meio de subsistência (SARLET, 2019).

Por sua vez, a proporcionalidade exige que toda medida restritiva seja adequada, necessária e equilibrada em relação ao fim pretendido. No campo das restrições administrativas, isso implica verificar se a medida adotada é efetivamente apta a promover a arrecadação, se não existem alternativas menos gravosas e se o impacto sobre o contribuinte não é excessivo em comparação ao benefício obtido pelo Estado (BUISSA FREITAS, 2012). A aplicação desses critérios torna-se particularmente relevante em situações em que as restrições afetam diretamente a continuidade da atividade empresarial. Medidas como a negativa de certidões ou a limitação à participação em licitações podem, na prática, impedir o funcionamento da empresa, gerando efeitos desproporcionais e incompatíveis com os princípios constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme disposto nas Súmulas nº 70, 323 e 547, tem reafirmado a vedação ao uso de medidas coercitivas que inviabilizem o exercício da atividade econômica como forma indireta de cobrança tributária. Esse entendimento evidencia que a atuação estatal deve respeitar limites materiais, não sendo suficiente a mera previsão legal da medida para que esta seja considerada legítima.

Dessa forma, a análise das restrições administrativas deve sempre considerar seus efeitos concretos, de modo a evitar que instrumentos destinados à eficiência arrecadatória se transformem em mecanismos de violação de direitos fundamentais.

### 3. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DA SEFAZ/AM À LUZ DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

A atuação da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM) no âmbito da cobrança de tributos estaduais insere-se no contexto mais amplo da administração tributária brasileira, sendo responsável pela implementação de medidas destinadas a garantir a arrecadação e a regularidade fiscal dos contribuintes.

No exercício dessa função, a SEFAZ/AM adota diversos mecanismos administrativos que condicionam o exercício de determinadas atividades à regularidade fiscal, como a exigência de certidões negativas de débito, a restrição à participação em licitações públicas e a inscrição em cadastros restritivos. Tais medidas, embora formalmente legítimas, podem produzir efeitos significativos sobre a atividade econômica dos contribuintes, especialmente no caso de micro e pequenas empresas.

A análise dessas práticas exige a verificação de sua compatibilidade com os parâmetros constitucionais estabelecidos pela vedação ao confisco, pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelos critérios de proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido, torna-se necessário examinar se tais medidas configuram instrumentos legítimos de administração tributária ou se, ao contrário, assumem caráter de coerção indireta, aproximando-se das chamadas sanções políticas.

Além disso, é fundamental considerar o impacto concreto dessas restrições sobre a realidade econômica local, especialmente no contexto do Estado do Amazonas, onde a dependência de relações com o poder público e a estrutura das atividades empresariais podem potencializar os efeitos dessas medidas.

Dessa forma, a investigação das práticas adotadas pela SEFAZ/AM permite não apenas avaliar sua conformidade com o ordenamento jurídico, mas também identificar possíveis distorções entre a finalidade arrecadatória e a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes, contribuindo para a construção de um modelo de atuação estatal mais equilibrado e constitucionalmente adequado.

### 3.1 O arcabouço normativo normativo estadual de cobrança

A atuação da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM) no controle fiscal e na cobrança de tributos estaduais está fundamentada em um conjunto de normas legais e infralegais que disciplinam a relação entre o Fisco e os contribuintes, especialmente no âmbito do ICMS.

Dentre os principais instrumentos normativos, destaca-se o Regulamento do ICMS do Estado do Amazonas (RICMS/AM)<sup>5</sup>, instituído pelo Decreto nº 20.686/1999, que estabelece regras sobre fiscalização, lançamento e cobrança do crédito tributário, além de disciplinar obrigações acessórias e mecanismos de controle da atividade econômica. Esse regulamento também prevê a utilização de informações fiscais, como notas fiscais emitidas e movimentações financeiras, para verificação da regularidade do contribuinte.

No âmbito das obrigações acessórias, ganham relevância as normas que regulamentam a emissão de documentos fiscais eletrônicos, como a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e a Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e). Nesse sentido, a Resolução GSEFAZ nº 22/2013<sup>6</sup> e o Decreto Estadual nº 34.459/2014<sup>7</sup> disciplinam a obrigatoriedade e os procedimentos de emissão da NFC-e no Estado do Amazonas, estabelecendo requisitos técnicos e operacionais para sua utilização.

Além disso, a SEFAZ/AM mantém um sistema estruturado de gestão cadastral e inscrição estadual, por meio do qual controla a habilitação dos contribuintes para o exercício de atividades econômicas. Esse sistema permite a concessão, suspensão, reativação e baixa da

<sup>5</sup> AMAZONAS. Regulamento do ICMS do Estado do Amazonas (RICMS/AM), aprovado pelo Decreto n.º 20.686, de 28 de dezembro de 1999. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1999. Disponível em: <https://www.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026

<sup>6</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado da Fazenda. Resolução GSEFAZ n.º 22, de 1º de março de 2013. Manaus: SEFAZ/AM, 2013. Disponível em: <https://portalnfce.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026.

<sup>7</sup> AMAZONAS. Decreto Estadual n.º 34.459, de 18 de fevereiro de 2014. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2014. Disponível em: <https://portalnfce.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026

inscrição estadual, bem como a emissão de certidões e a verificação da regularidade fiscal das empresas.

No plano administrativo, a Secretaria também utiliza portarias, resoluções internas e sistemas eletrônicos de monitoramento, que possibilitam o cruzamento de dados fiscais, como informações de notas fiscais e movimentações econômicas, com o objetivo de identificar inconsistências e estimular o cumprimento das obrigações tributárias.

Dessa forma, o arcabouço normativo estadual revela um modelo legítimo de controle e arrecadação, sendo, em si, compatível com a ordem constitucional. Contudo, essas normas criam um ambiente jurídico que possibilita a adoção de medidas restritivas baseadas em critérios predominantemente formais, como a situação cadastral e a regularidade fiscal do contribuinte. Nesse cenário, eventuais equívocos na constituição do crédito tributário ou a existência de débitos ainda controvertidos podem desencadear automaticamente restrições relevantes, como a limitação da atividade econômica ou o bloqueio de operações fiscais.

O ponto crítico reside no fato de que o sistema normativo permite que tais efeitos sejam produzidos antes da utilização dos meios adequados de cobrança, como a execução fiscal, transferindo ao contribuinte o ônus de suportar consequências gravosas enquanto ainda exerce seu direito de defesa. Assim, embora as normas não tenham como finalidade o confisco, sua estrutura e forma de aplicação podem gerar resultados materialmente equivalentes, ao inviabilizar a continuidade da atividade econômica.

Portanto, conclui-se que o arcabouço normativo não é, por si só, inconstitucional, mas contribui diretamente para a ocorrência de situações de confisco indireto quando aplicado de maneira automática, desproporcional ou desvinculada da análise concreta do caso, especialmente em hipóteses de créditos tributários ainda não definitivamente constituídos.

### **3.2 O bloqueio de emissão de notas fiscais eletrônicas (NF-e)**

O bloqueio da emissão de notas fiscais eletrônicas (NF-e) constitui um dos mecanismos mais sensíveis de controle adotados pela Administração Tributária, por impactar diretamente a operacionalização das atividades empresariais. No âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM), a autorização para emissão de NF-e está condicionada à regularidade cadastral e fiscal do contribuinte, sendo passível de restrição em situações de irregularidade.

Embora essa medida encontre respaldo no sistema de controle fiscal previsto no Regulamento do ICMS e em normas administrativas estaduais, sua aplicação produz efeitos que ultrapassam a mera fiscalização. Isso porque a impossibilidade de emissão de documentos fiscais impede a formalização de operações comerciais, inviabilizando, na prática, o exercício regular da atividade econômica.

Sob o ponto de vista jurídico, o bloqueio de NF-e não se limita a uma medida acessória, mas assume caráter estrutural, na medida em que condiciona a própria existência operacional da empresa ao cumprimento de exigências fiscais. Tal característica evidencia que o mecanismo atua como instrumento indireto de indução ao adimplemento tributário, deslocando-se da função de controle para a função de coerção.

O problema se intensifica quando essa restrição é aplicada de forma automática, especialmente em hipóteses em que o crédito tributário ainda se encontra em discussão administrativa ou judicial, ou mesmo em situações decorrentes de equívocos na constituição do débito. Nesses casos, o contribuinte passa a sofrer efeitos gravosos antes da definição definitiva da obrigação tributária, o que compromete o exercício do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada nas Súmulas 70, 323 e 547, como já mencionado nos capítulos anteriores, veda a utilização de mecanismos que impeçam o exercício da atividade econômica como forma indireta de cobrança de tributos. Nesse sentido, quando o bloqueio de emissão de NF-e impede o funcionamento da empresa, sua utilização aproxima-se das chamadas sanções políticas, sobretudo quando não observados critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

Além disso, os efeitos práticos dessa medida podem configurar hipótese de confisco indireto de direitos, na medida em que inviabilizam a geração de receita e comprometem a subsistência da atividade empresarial. Diferentemente do confisco tradicional, não há retirada direta de patrimônio, mas a supressão das condições necessárias para sua produção.

Dessa forma, embora o bloqueio de emissão de NF-e seja formalmente previsto no ordenamento jurídico, sua aplicação deve ser analisada à luz de seus efeitos concretos. Quando utilizado de forma automática, desproporcional ou desvinculada da análise individual do contribuinte, o mecanismo deixa de atuar como instrumento legítimo de controle fiscal e passa a configurar meio indireto de coerção, com potencial violação aos limites constitucionais do poder de tributar.

### 3.3 A suspensão da inscrição estadual e a negativa de CNDs

A suspensão da inscrição estadual e a negativa de certidões negativas de débito (CNDs) constituem instrumentos relevantes de controle utilizados pela Administração Tributária para verificar a regularidade fiscal dos contribuintes. No âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM), tais mecanismos estão diretamente vinculados ao cumprimento de obrigações tributárias principais e acessórias, funcionando como critérios para a manutenção da habilitação do contribuinte no exercício de suas atividades.

A inscrição estadual representa requisito essencial para o funcionamento regular da empresa, especialmente no que se refere à circulação de mercadorias e à emissão de documentos fiscais. Esta suspensão, portanto, não se limita a uma medida cadastral, mas produz efeitos imediatos sobre a capacidade operacional do contribuinte, podendo inviabilizar a continuidade de suas atividades econômicas.

De forma semelhante, a negativa de CNDs impede o acesso a uma série de direitos e oportunidades, como a participação em licitações públicas, a celebração de contratos com a Administração e a obtenção de crédito junto a instituições financeiras. Trata-se, portanto, de um mecanismo que condiciona o exercício de atividades econômicas relevantes à comprovação de regularidade fiscal.

O problema jurídico dessas medidas se evidencia quando sua aplicação ocorre de forma automática, especialmente em hipóteses em que o crédito tributário ainda não está definitivamente constituído ou se encontra em discussão administrativa ou judicial. Nesses casos, o contribuinte passa a sofrer restrições significativas antes mesmo da consolidação do débito, o que compromete o exercício do devido processo legal e da ampla defesa.

Nessa perspectiva, a suspensão da inscrição estadual e a negativa de certidões negativas de débito, embora formalmente voltadas ao controle da regularidade fiscal, produzem efeitos que extrapolam essa finalidade quando passam a condicionar o próprio funcionamento da empresa ao adimplemento tributário. Isso porque tais medidas não apenas restringem direitos pontuais, mas atingem o núcleo da atividade econômica, ao impedir o contribuinte de operar regularmente no mercado. O problema se evidencia quando essa restrição ocorre antes da consolidação definitiva do crédito tributário, transferindo ao contribuinte o ônus de suportar consequências gravosas enquanto ainda exerce seu direito de defesa. Nesses casos, o mecanismo deixa de atuar como instrumento de controle e passa a funcionar como forma indireta de

pressão, criando um cenário em que a continuidade da atividade empresarial se torna dependente da regularização imediata do débito, independentemente de sua legitimidade.

Além disso, os efeitos práticos dessas restrições podem se aproximar do confisco indireto de direitos, na medida em que impedem o contribuinte de exercer sua atividade econômica, gerar receita e manter sua subsistência empresarial. Ainda que não haja expropriação direta de bens, há a supressão das condições necessárias para a continuidade da atividade, o que evidencia a necessidade de controle dessas práticas à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, embora formalmente legítimos, esses mecanismos devem ser aplicados com cautela, de modo a evitar que se convertam em instrumentos de coerção indireta incompatíveis com os limites constitucionais do poder de tributar.

#### **4. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS PRÁTICAS FAZENDÁRIAS NO AMAZONAS**

A análise das práticas adotadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM) exige a verificação de sua compatibilidade com os limites constitucionais impostos ao poder de tributar. Ainda que tais medidas possuam fundamento legal, sua legitimidade depende da observância de princípios como o devido processo legal, a proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, torna-se necessário examinar se os mecanismos administrativos utilizados pela Fazenda Estadual configuram instrumentos legítimos de controle fiscal ou se, ao contrário, representam formas indiretas de coerção incompatíveis com a ordem constitucional.

##### **4.1 O desvio de finalidade e a burla ao devido processo legal**

O desvio de finalidade ocorre quando a Administração Pública utiliza determinado instrumento jurídico para alcançar objetivo diverso daquele previsto em lei. No âmbito tributário, esse fenômeno se manifesta quando mecanismos de controle fiscal passam a ser utilizados como forma indireta de cobrança, substituindo os meios legalmente estabelecidos, como a execução fiscal.

De acordo com Hugo de Brito Machado, a Administração não pode impor restrições ao contribuinte com o objetivo de constrangê-lo ao pagamento de tributos, sob pena de violação ao devido processo legal. Nesse sentido, a utilização de medidas administrativas para antecipar

efeitos típicos da cobrança judicial compromete a estrutura do sistema tributário, que prevê etapas específicas para constituição e exigibilidade do crédito.

Além disso, conforme leciona Roque Antonio Carrazza, o poder de tributar encontra limites materiais na Constituição, não sendo admissível a adoção de mecanismos que, ainda que formalmente legais, resultem em constrangimento indevido ao contribuinte. Isso implica reconhecer que a atuação estatal deve respeitar não apenas a legalidade formal, mas também a finalidade dos institutos jurídicos utilizados.

No caso das práticas adotadas pela SEFAZ/AM, verifica-se que medidas como o bloqueio de NF-e, a suspensão da inscrição estadual e a negativa de certidões podem antecipar consequências gravosas antes da consolidação do crédito tributário. Nesses casos, o contribuinte sofre restrições significativas enquanto ainda exerce seu direito de defesa, o que evidencia possível burla ao devido processo legal.

Assim, quando tais instrumentos deixam de atuar como mecanismos de controle e passam a funcionar como meio de pressão para pagamento, há desvio de finalidade, tornando-se questionável sua compatibilidade com o ordenamento constitucional.

#### **4.2 O ciclo da inadimplência e o efeito prático na economia local**

As restrições administrativas impostas aos contribuintes inadimplentes podem gerar um ciclo econômico negativo, no qual a própria medida destinada a estimular o pagamento acaba dificultando sua realização. Isso ocorre porque, ao limitar a atuação da empresa, o Estado reduz sua capacidade de gerar receita, comprometendo sua aptidão para quitar débitos tributários.

No contexto do Estado do Amazonas, essa dinâmica assume relevância ainda maior, considerando a dependência de diversas empresas em relação à regularidade fiscal para operar, contratar com o poder público e acessar crédito. A imposição de restrições como o bloqueio de NF-e, a suspensão da inscrição estadual e a negativa de certidões pode levar à paralisação parcial ou total das atividades empresariais.

A problemática torna-se ainda mais sensível no contexto das micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional. Isso porque a inadimplência tributária pode ocasionar a exclusão do regime simplificado, submetendo a empresa a regimes tributários mais gravosos, cuja carga tributária muitas vezes se mostra incompatível com sua capacidade financeira.

Em diversas situações, o inadimplemento não decorre necessariamente de fraude ou inadimplência deliberada, podendo resultar de crises financeiras, falhas operacionais, equívocos contábeis ou erros humanos na apuração tributária. Ainda assim, a consequência prática é frequentemente a mesma: o acúmulo progressivo de débitos fiscais, acompanhado da perda de benefícios tributários essenciais à manutenção da atividade empresarial.

Nesse cenário, programas de parcelamento e regularização fiscal, como o REFIS, assumem relevante função econômica e social ao possibilitar meios menos gravosos de recuperação da capacidade contributiva do contribuinte, preservando a continuidade da atividade empresarial sem afastar o dever de arrecadação estatal.

Entretanto, quando medidas restritivas inviabilizam o funcionamento regular da empresa antes mesmo de sua recuperação financeira, cria-se um ciclo no qual o contribuinte perde capacidade de gerar receita, acumula novos débitos e, por fim, encerra suas atividades, produzindo reflexos sociais relevantes, como desemprego e redução da atividade econômica local.

Esse cenário gera um efeito em cadeia: a empresa deixa de operar, reduz sua arrecadação, não consegue regularizar sua situação fiscal e permanece sujeita às restrições, agravando sua condição econômica. Trata-se, portanto, de um ciclo de inadimplência induzida, no qual as medidas administrativas contribuem para a manutenção — e até ampliação — do problema que pretendiam resolver.

Além disso, os impactos dessas restrições não se limitam ao contribuinte individual, alcançando a economia local como um todo. A redução da atividade empresarial afeta a geração de empregos, a circulação de riqueza e, paradoxalmente, a própria arrecadação estatal. Dessa forma, a análise prática evidencia que a utilização excessiva de restrições administrativas pode produzir efeitos contrários ao interesse público, reforçando a necessidade de revisão dessas práticas à luz dos princípios constitucionais que limitam o poder de tributar.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar em que medida as restrições administrativas adotadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ/AM), no contexto da cobrança de tributos estaduais, podem configurar formas de confisco indireto de direitos, em afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana. A partir da investigação realizada, constatou-se que,

embora tais mecanismos possuam fundamento normativo e finalidade arrecadatória legítima, sua aplicação prática pode ultrapassar os limites constitucionais do poder de tributar.

A análise demonstrou que medidas como o bloqueio de emissão de notas fiscais eletrônicas, a suspensão da inscrição estadual e a negativa de certidões negativas de débito produzem impactos que vão além do simples controle fiscal, atingindo diretamente a continuidade da atividade econômica dos contribuintes. Em muitos casos, especialmente no âmbito das micro e pequenas empresas, essas restrições inviabilizam o exercício regular da atividade empresarial, comprometendo a geração de receita, a manutenção de empregos e a própria subsistência do contribuinte e de sua família.

Nesse contexto, confirmou-se a hipótese inicialmente proposta de que determinadas práticas administrativas, quando utilizadas como instrumentos indiretos de pressão para pagamento de tributos, podem assumir caráter equivalente ao chamado confisco indireto de direitos. Isso ocorre porque, ainda que não haja transferência direta de patrimônio ao Estado, as restrições impostas acabam por impedir o funcionamento da atividade econômica, produzindo efeitos que se aproximam da chamada “morte civil da empresa”.

A pesquisa também evidenciou que a utilização dessas medidas em situações nas quais o crédito tributário ainda se encontra em discussão administrativa ou judicial agrava o problema, uma vez que o contribuinte passa a suportar consequências severas antes mesmo da definição definitiva da obrigação tributária. Tal cenário revela tensão entre a eficiência arrecadatória e a garantia dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere ao devido processo legal, à proporcionalidade e à proteção do mínimo existencial.

Além disso, verificou-se que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impossibilidade de utilização de mecanismos coercitivos indiretos como forma de cobrança tributária, entendimento que reforça a necessidade de controle constitucional das práticas fazendárias. Embora o Estado possua o dever de arrecadar tributos para manutenção das políticas públicas, esse poder não pode ser exercido de maneira desproporcional ou incompatível com a dignidade da pessoa humana.

Ressalte-se, contudo, que a presente pesquisa não pretende afastar a legitimidade da atuação arrecadatória estatal nem defender tratamento privilegiado a contribuintes inadimplentes em detrimento daqueles que cumprem regularmente suas obrigações fiscais. A regularidade tributária constitui elemento essencial à livre concorrência e à própria justiça fiscal,

sendo legítima a adoção de mecanismos de controle pelo Estado. O que se busca, portanto, é a compatibilização entre a eficiência arrecadatória e a preservação da atividade econômica, de modo que os instrumentos de cobrança não resultem em inviabilização desproporcional da empresa, especialmente em situações nas quais existam meios menos gravosos de regularização fiscal.

Dessa forma, conclui-se que as restrições administrativas adotadas pela SEFAZ/AM não são, por si só, inconstitucionais. Contudo, sua aplicação concreta deve observar limites materiais impostos pela Constituição Federal, especialmente quando houver potencial de inviabilização da atividade econômica do contribuinte. A atuação estatal deve buscar equilíbrio entre a eficiência arrecadatória e a preservação dos direitos fundamentais, evitando que instrumentos administrativos legítimos sejam transformados em mecanismos indiretos de coerção incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Por fim, o estudo evidencia a necessidade de contínua reflexão acerca dos limites constitucionais da atuação fazendária, especialmente em contextos nos quais a busca pela arrecadação pode produzir consequências sociais e econômicas desproporcionais, afetando não apenas o contribuinte individualmente considerado, mas também a dinâmica econômica e social do Estado do Amazonas.

## 6. REFERÊNCIAS

CONSULTOR JURÍDICO. Não cabe ‘sanção política’ para cobrança de débitos tributários, diz juiz. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-26/nao-cabe-sancao-politica-para-cobranca-de-debitos-tributarios-diz-juiz/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. Câmaras Reunidas confirmam sentença para reativação de inscrição estadual de empresa. Manaus: TJAM, 2023. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/menu/sala-de-imprensa/8557-camaras-reunidas-confirmam-sentenca-para-reativacao-de-inscricao-estadual-de-empresa>. Acesso em: 31 maio 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2019.

BUISSA FREITAS, Leonardo. A dignidade da pessoa humana e o direito tributário: o mínimo existencial e o sistema constitucional tributário. São Paulo: Dialética, 2012.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

FANUCCHI DE ALMEIDA MELO, José Eduardo. Sanções políticas tributárias. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MICKELBERG, Ivo. Confisco: limites do poder de tributar. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2023. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula n. 70. Brasília, DF: STF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula n. 323. Brasília, DF: STF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula n. 547. Brasília, DF: STF.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

AMAZONAS. Regulamento do ICMS do Estado do Amazonas (RICMS/AM), aprovado pelo Decreto n.º 20.686, de 28 de dezembro de 1999. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1999. Disponível em: <https://www.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026

AMAZONAS. Secretaria de Estado da Fazenda. Resolução GSEFAZ n.º 22, de 1º de março de 2013. Manaus: SEFAZ/AM, 2013. Disponível em: <https://portalnfce.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026.

AMAZONAS. Decreto Estadual n.º 34.459, de 18 de fevereiro de 2014. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2014. Disponível em: <https://portalnfce.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2026