REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS MULTAS ISOLADAS NO ICMS/ES: PROPORCIONALIDADE, NÃO CONFISCO E O CRITÉRIO DO VALOR DA OPERAÇÃO APÓS O TEMA 487 DO STF

THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF STAND-ALONE TAX PENALTIES UNDER ICMS/ES: PROPORTIONALITY, NON-CONFISCATION AND THE TRANSACTION VALUE CRITERION AFTER STF THEME 487

LA (IN)CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS AUTÓNOMAS EN EL ICMS/ES: PROPORCIONALIDAD, NO CONFISCACIÓN Y EL CRITERIO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN TRAS EL TEMA 487 DEL STF

Douglas Henrique Sousa
Graduando em Direito, Faculdade de Ensino Superior de Linhares - Faceli,
Grupo de Extensão e Pesquisas em Direito e Contemporaneidades – GEPEDiC,
Brasil
E-mail: douglasousahenrique@gmail.com

Marcelo Chaves Soares
Doutor em Sociologia/UFF, Professor Adjunto de Direito Público,
Faculdade de Ensino Superior de Linhares – Faceli,
Grupo de Extensão e Pesquisas em Direito e Contemporaneidades – GEPEDiC,
Brasil
E-mail: marcelo.soares@faceli.edu.br

Resumo

O presente artigo analisa a (in)constitucionalidade das multas isoladas aplicadas no âmbito do ICMS do Estado do Espírito Santo, especialmente aquelas fixadas com base no valor da operação ou da

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

mercadoria, à luz das alterações promovidas pela Lei nº 10.647/2017 na Lei nº 7.000/2001. Parte-se da distinção entre multas vinculadas ao inadimplemento da obrigação tributária principal e multas decorrentes do descumprimento de deveres instrumentais, destacando que estas últimas possuem natureza formal e finalidade predominantemente fiscalizatória. A investigação adota abordagem teórico-dogmática, articulada a estudo de caso envolvendo Certidão de Dívida Ativa fundada em infrações relacionadas à Escrituração Fiscal Digital. Examina-se a incidência dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco sobre as sanções tributárias, considerando a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, em especial o Tema 487 da repercussão geral. Sustenta-se que o valor da operação não constitui, por si só, critério automaticamente incompatível com a Constituição, desde que observados os limites objetivos fixados pelo STF e os parâmetros qualitativos de aplicação da sanção, como adequação, necessidade, justa medida, consunção, insignificância e vedação ao bis in idem. O estudo de caso evidencia que a aplicação automática e cumulativa da multa, sem análise da gravidade concreta da infração, da existência de tributo vinculado ou do prejuízo efetivo ao erário, pode produzir resultado materialmente desproporcional e aproximar-se de efeito confiscatório. Conclui-se que as multas isoladas calculadas sobre o valor da operação devem ser compreendidas como constitucionalmente condicionadas, exigindo interpretação conforme a Constituição e controle jurisdicional quando sua aplicação desvirtuar a função instrumental da sanção tributária.
Palavras-chave: multas isoladas; ICMS; proporcionalidade; não confisco; Tema 487 do STF.

Abstract

This article analyzes the (un)constitutionality of stand-alone tax penalties applied within the scope of the ICMS in the State of Espírito Santo, especially those calculated on the basis of the transaction value or the value of the goods, in light of the amendments introduced by State Law No. 10,647/2017 to State Law No. 7,000/2001. The study begins by distinguishing penalties linked to the non-payment of the main tax obligation from penalties arising from the breach of instrumental duties, emphasizing that the latter have a formal nature and a predominantly supervisory purpose. The research adopts a theoretical-dogmatic approach, combined with a case study involving an Outstanding Tax Debt Certificate based on alleged infractions related to Digital Tax Bookkeeping. The article examines the application of the principles of proportionality, reasonableness and non-confiscation to tax sanctions, considering the recent case law of the Brazilian Supreme Federal Court, especially Theme 487 of general repercussion. It argues that the transaction value is not, in itself, a criterion automatically incompatible with the Constitution, provided that the objective limits established by the Court and the qualitative parameters for applying the sanction are observed, such as suitability, necessity, fair measure, absorption, insignificance and the prohibition of bis in idem. The case study shows that the automatic and cumulative application of the penalty, without analysis of the concrete seriousness of the infraction, the existence of a linked tax or actual damage to the Treasury, may produce a materially disproportionate result and approximate a confiscatory effect. The article concludes that stand-alone penalties calculated on the transaction value must be understood as constitutionally conditioned, requiring interpretation in conformity with the Constitution and judicial review whenever their application distorts the instrumental function of the tax sanction.
Keywords: stand-alone tax penalties; ICMS; proportionality; non-confiscation; STF Theme 487.

Resumen

El presente artículo analiza la (in)constitucionalidad de las multas autónomas aplicadas en el ámbito del ICMS del Estado de Espírito Santo, especialmente aquellas fijadas con base en el valor de la operación o de la mercancía, a la luz de las modificaciones introducidas por la Ley nº 10.647/2017 en la Ley nº 7.000/2001. Se parte de la distinción entre multas vinculadas al incumplimiento de la obligación tributaria principal y multas derivadas del incumplimiento de deberes instrumentales, destacando que estas últimas poseen naturaleza formal y finalidad predominantemente fiscalizadora. La investigación adopta un enfoque teórico-dogmático, articulado con un estudio de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

caso relativo a una Certificación de Deuda Activa fundada en infracciones relacionadas con la Escrituración Fiscal Digital. Se examina la incidencia de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y no confiscación sobre las sanciones tributarias, considerando la jurisprudencia reciente del Supremo Tribunal Federal brasileño, en especial el Tema 487 de repercusión general. Se sostiene que el valor de la operación no constituye, por sí solo, un criterio automáticamente incompatible con la Constitución, siempre que se observen los límites objetivos fijados por el STF y los parámetros cualitativos de aplicación de la sanción, como adecuación, necesidad, justa medida, consunción, insignificancia y prohibición del bis in idem. El estudio de caso evidencia que la aplicación automática y acumulativa de la multa, sin análisis de la gravedad concreta de la infracción, de la existencia de tributo vinculado o del perjuicio efectivo al erario, puede producir un resultado materialmente desproporcionado y aproximarse a un efecto confiscatorio. Se concluye que las multas autónomas calculadas sobre el valor de la operación deben comprenderse como constitucionalmente condicionadas, exigiendo interpretación conforme a la Constitución y control jurisdiccional cuando su aplicación desvirtúe la función instrumental de la sanción tributaria.
Palabras clave: multas autónomas; ICMS; proporcionalidad; no confiscación; Tema 487 del STF.

1. Primeiros Apontamentos: Panorama da Discussão

A Lei nº 10.647/2017 promoveu alterações relevantes na Lei nº 7.000/2001, que dispõe sobre a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no âmbito do Estado do Espírito Santo, com o propósito de modernizar seu texto e adequá-lo às necessidades atuais. Foram inseridos dispositivos como os arts. 75-A, 76-A e 77-A, além do Capítulo IX-A do Título III, com foco na disciplina das obrigações acessórias, das penalidades e dos procedimentos de fiscalização.

Não obstante os avanços formais promovidos pelo referido diploma legal, a sistemática instituída passou a suscitar relevantes questionamentos sob a ótica constitucional, especialmente no que se refere à conformidade das penalidades previstas com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco. Essa constatação decorre do fato de que determinadas multas passaram a ser calculadas com base no valor da operação ou da mercadoria, e não necessariamente no valor do tributo efetivamente devido, circunstância que, em determinadas hipóteses, revela potencial de desvirtuamento da natureza jurídica da sanção tributária.

Essa problemática mostra-se particularmente sensível quando da leitura do

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

art. 75-A, § 1º, inciso I, item 1, da Lei nº 7.000/2001, que adota como base de cálculo da penalidade o valor da operação, e não o valor do tributo. É justamente a partir dessa distorção que se insurge o presente artigo, uma vez que a adoção desse critério suscita dúvidas quanto à adequação da sanção à gravidade da infração cometida, na medida em que pode conduzir a exigências pecuniárias significativamente superiores ao próprio imposto devido, tensionando os limites materiais do poder sancionatório do Estado e levantando a hipótese de afronta ao art. 150, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A análise de tais aspectos da legislação estadual mostra-se relevante na medida em que auxilia a compreensão crítica da aplicação do Regulamento do ICMS do Estado do Espírito Santo - RICMS/ES, instituído pelo Decreto nº 1.090-R, de 25 de outubro de 2002 (ESPÍRITO SANTO, 2002). A importância da análise ultrapassa o plano meramente teórico; na prática administrativa, os dispositivos introduzidos pela Lei nº 10.647/2017 vêm servindo de fundamento para inúmeras autuações fiscais e para a consequente constituição de créditos tributários inscritos em dívida ativa. Em diversos casos, tais débitos são posteriormente confessados pelos contribuintes mediante adesão a parcelamentos ou transações tributárias, muitas vezes sem que se proceda a uma análise crítica da compatibilidade das penalidades exigidas com os princípios constitucionais que limitam o exercício da tributação e da atividade sancionatória estatal.

O Supremo Tribunal Federal, no exame da matéria, tem afirmado que as multas tributárias também se submetem aos limites constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco. No Tema 487 da repercussão geral, relativo à multa isolada aplicada em razão do descumprimento de obrigação acessória, a Corte fixou parâmetros objetivos para o controle dessas penalidades, estabelecendo que, havendo tributo ou crédito tributário vinculado, a multa não pode ultrapassar 60% desse valor, podendo chegar a 100% em caso de circunstâncias agravantes; e, não havendo tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação relacionado à penalidade, a multa não pode superar 20% desse valor, podendo chegar a 30%

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

em caso de agravantes. Além disso, o STF destacou a necessidade de observância de critérios qualitativos, como consunção, adequação, necessidade, justa medida, princípio da insignificância e vedação ao bis in idem (BRASIL, 2026).

Todavia, parte da literatura, como Hugo de Brito Machado (2012), entende que o princípio do não confisco alcança somente os tributos, de modo que, às multas pelo descumprimento de obrigação acessória, por exemplo, não se aplicaria referido princípio. Em sentido diverso, parcela expressiva da doutrina, representada por Paulo de Barros Carvalho (2010) e Hugo de Brito Machado Segundo (2012), bem como a jurisprudência constitucional mais recente, sustenta que as multas tributárias, inclusive as multas isoladas, devem observar limites materiais impostos pela Constituição, sob pena de assumirem caráter desproporcional ou confiscatório. Essa orientação também se harmoniza com o entendimento fixado pelo STF no Tema 863, no qual a Corte, ao examinar multas qualificadas em razão de sonegação, fraude ou conluio, reafirmou que o poder sancionatório tributário não é ilimitado, devendo respeitar a vedação constitucional ao confisco (STF, 2024).

Diante desse dissenso teórico e prático, o presente artigo adota como instrumento metodológico o estudo de caso, entendido, segundo Coimbra e Martins (2013), como método de pesquisa de um fenômeno social a partir da análise de um contexto específico da realidade. A utilização dessa abordagem metodológica não tem por finalidade a generalização automática dos resultados, mas a demonstração empírica de como determinada opção legislativa pode, em situações específicas, produzir efeitos incompatíveis com os limites constitucionais do poder sancionatório.

No caso concreto analisado, a aplicação da multa com base no valor da operação resultou na incidência de penalidade correspondente a 10% sobre cada transação, abrangendo notas fiscais de entrada e de saída, enquanto o imposto efetivamente devido corresponderia à alíquota de 17% apenas sobre a operação de saída, desconsiderando-se, ainda, o benefício previsto no art. 70, inciso

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

XXXV, do RICMS/ES. Essa abordagem culminou em exigência que superou, de forma expressiva, o montante do tributo originalmente devido, evidenciando um descompasso relevante entre a infração praticada e a sanção aplicada.

Tal cenário suscita questionamentos centrais para o Direito Tributário contemporâneo: em que medida os princípios constitucionais que vedam a utilização do tributo com efeito confiscatório são aplicáveis às multas isoladas? A adoção do valor da operação ou da mercadoria como base de cálculo da penalidade encontra respaldo nos limites materiais impostos pela Constituição? Ou, ao contrário, determinadas hipóteses revelam potencial de inconstitucionalidade por excesso sancionatório?

É a partir dessas indagações que o presente estudo se desenvolve, buscando examinar criticamente a sistemática instituída pela Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, à luz da doutrina e da jurisprudência constitucional, com o objetivo de identificar parâmetros que permitam distinguir a atuação legítima do poder sancionatório estatal daquelas situações em que a penalidade ultrapassa os limites impostos pela Constituição da República.

Portanto, o presente artigo organiza-se retoricamente, além da introdução, em 5 seções nos seguintes termos: a) abordagem teórica utilizada com base nos princípios constitucionais tributário e limitadores ao poder de tributar para análise do caso; b) breve discussão com apontamentos sobre a inconstitucionalidade da fixação da multa sobre o valor da operação; c) o debate das controvérsias constitucionais da Lei nº. 10.647/2017; d) o estudo de caso necessário à compreensão das controvérsias em torno do tema e, por fim, algumas considerações finais.

2. Do percurso metodológico do trabalho

O presente artigo adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e jurídico-interpretativa, articulada à análise de estudo de caso. A pesquisa jurídico-dogmática volta-se ao exame sistemático de normas, princípios,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

categorias jurídicas e precedentes judiciais, com o objetivo de compreender a compatibilidade do regime sancionatório do ICMS/ES com os limites constitucionais impostos ao poder sancionatório tributário. Nesse sentido, a investigação concentra-se na análise da Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, do Regulamento do ICMS do Estado do Espírito Santo e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente do Tema 487.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela necessidade de examinar, em contexto concreto, os efeitos produzidos pela aplicação de multa isolada calculada sobre o valor da operação. Conforme Coimbra e Martins (2013), o estudo de caso permite analisar determinado fenômeno em sua realidade específica, preservando seus elementos contextuais e possibilitando a compreensão das relações entre norma, prática institucional e consequências jurídicas (COIMBRA; MARTINS, 2013). De modo semelhante, Yin (2015) destaca que essa estratégia metodológica é adequada quando se pretende compreender fenômenos contemporâneos em profundidade e em conexão com seu contexto de ocorrência (YIN, 2015).

O caso foi selecionado por sua relevância analítica, e não por pretensão de representatividade estatística. A situação examinada reúne elementos centrais à problemática desenvolvida no artigo: aplicação de multa isolada por descumprimento de obrigação acessória, utilização do valor constante dos documentos fiscais como base de cálculo da sanção, ausência de inscrição de tributo principal na Certidão de Dívida Ativa e expressivo impacto econômico da penalidade. A reconstrução documental e numérica do caso, bem como a delimitação dos documentos analisados, será pormenorizada em seção própria.

O acesso às informações analisadas ocorreu em razão da atuação de um dos autores na defesa do sujeito passivo, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial. Essa circunstância foi considerada como possível fonte de viés interpretativo. Para mitigá-la, a análise foi construída a partir de documentos formais constantes dos autos, confrontada com os argumentos favoráveis à Fazenda Pública e submetida aos parâmetros objetivos e qualitativos fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 487.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

Com o objetivo de preservar a identidade do sujeito passivo e resguardar informações fiscais, empresariais e processuais sensíveis, foram omitidos ou generalizados dados capazes de permitir sua identificação direta ou indireta. Os critérios de anonimização, os documentos utilizados e os limites da generalização decorrente do estudo de caso serão detalhados no item específico dedicado à análise empírica.

Por fim, ressalta-se que o estudo de caso não pretende sustentar a invalidade abstrata de todos os dispositivos estaduais que adotam o valor da operação ou da mercadoria como base de cálculo de multas. O objetivo é verificar em que medida a aplicação concreta de multa isolada, ainda que fundada em norma vigente, pode produzir resultado materialmente desproporcional quando desconsidera a natureza formal da infração, a inexistência de tributo vinculado, a ausência de prejuízo direto ao erário e os critérios qualitativos fixados pelo Tema 487.

3. Dos princípios norteadores dos aspectos de (in)constitucionalidade da alteração da Lei nº 10.647/2017

3.1 Conceito de multa isolada e a sua relação com o imposto devido na operação

No âmbito do Direito Tributário, as sanções pecuniárias aplicáveis aos contribuintes podem assumir naturezas distintas, a depender da espécie de obrigação cujo descumprimento lhes dá causa. De um lado, há aquelas diretamente atreladas à ausência de cumprimento da obrigação principal, consistente no pagamento do tributo, conforme dispõe o art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). De outro, há multas cuja hipótese de incidência decorre da ausência de cumprimento de deveres instrumentais, ou daquilo que o Código Tributário Nacional classifica como obrigação acessória, nos termos do art. 113, § 2º, do CTN (BRASIL, 1966).

Quanto ao termo utilizado pelo CTN, há diversas críticas lançadas pela doutrina, uma vez que, em determinados cenários, mesmo na ausência de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

obrigação principal relativa ao pagamento de tributo, o descumprimento dos deveres instrumentais assume natureza de obrigação principal no que se refere à penalidade pecuniária, conforme dispõe o art. 113, § 3º, do próprio CTN (BRASIL, 1966). É o que ocorre, por exemplo, em situações nas quais não há tributo a recolher em razão de imunidade, isenção ou outro benefício fiscal, mas subsiste o dever formal de prestar informações ao Fisco.

As multas aplicadas em razão do descumprimento desses deveres instrumentais são comumente denominadas multas isoladas, justamente por não se encontrarem necessariamente atreladas à existência de tributo devido no caso concreto. O então Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, no julgamento do RE 640.452/RO, já discorreu sobre a temática, esclarecendo que a multa isolada nem sempre está relacionada à intensidade do ato ilícito, pois pode ter por hipótese uma omissão ou erro meramente formal, sem consequência direta no montante efetivamente devido a título de tributo. Na modalidade enfrentada naquele precedente, a multa era considerada isolada justamente em razão da inexistência de tributo devido em decorrência da conduta punida (BARBOSA, 2011, s/p).

> Em sentido diverso, a "multa isolada" nem sempre está relacionada à intensidade do ato ilícito, pois ela tem por hipótese uma omissão ou um erro puramente formal, sem consequência direta no montante efetivamente devido a título de tributo.
> Em uma de suas modalidades, a "multa isolada" é exigida quando o contribuinte obrigado a recolher o montante devido e a recolher esse valor independente de qualquer iniciativa da administração efetua o pagamento em atraso, porém antes do início do controle próprio da homologação ou do lançamento, o Código Tributário Nacional prevê a figura da denúncia espontânea para servir de parâmetro de controle para esse tipo de norma.
> Na modalidade enfrentada nos autos, a "multa isolada" não se refere a atraso de pagamento. Ela é "isolada" em razão da inexistência de tributo devido em decorrência da conduta punida. (STF - RE: 640452 RO, Relator.: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 06/10/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/12/2011)

Nas palavras do Ministro, a multa isolada se distingue daquelas atreladas à obrigação principal porque não está necessariamente relacionada à gravidade do ilícito ou ao montante do tributo devido. Em muitas situações, trata-se de sanção imposta por omissão ou equívoco meramente formal, destituído de repercussão

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

financeira direta no valor efetivamente recolhido aos cofres públicos.

O Ministro também diferenciou as hipóteses de multa isolada daquelas em que há atraso no pagamento do tributo. Nestas últimas, quando o contribuinte, espontaneamente, regulariza sua situação antes do início de qualquer procedimento de fiscalização, incide o instituto da denúncia espontânea, previsto no art. 138 do CTN, que funciona como mecanismo limitador da atuação sancionatória do Estado (BRASIL, 1966). Contudo, na situação analisada no referido precedente, a penalidade aplicada não decorria de atraso no recolhimento do imposto, mas de conduta formal considerada irregular, inexistindo tributo devido em razão do comportamento sancionado.

Dessa distinção decorre a compreensão de que a multa isolada possui natureza jurídica autônoma em relação à obrigação principal tributária, incidindo sobre infrações que, em regra, não produzem prejuízo financeiro imediato ao erário. Trata-se, portanto, de sanção voltada primordialmente à tutela do dever de colaboração do contribuinte, assumindo feição punitiva e pedagógica, e não propriamente arrecadatória.

É justamente em razão dessa natureza que a doutrina e a jurisprudência vêm sustentando a necessidade de que as multas isoladas observem parâmetros estritos de razoabilidade e proporcionalidade. Ainda que se reconheça a legitimidade do Estado para sancionar o descumprimento de deveres instrumentais, a quantificação da penalidade não pode conduzir a resultados manifestamente excessivos ou descolados da gravidade da infração praticada. Nesse sentido, a adoção do valor da operação ou da mercadoria como base de cálculo da multa, em detrimento do valor do tributo potencialmente envolvido, revela-se especialmente problemática quando gera exigências pecuniárias desproporcionais e incompatíveis com a finalidade punitiva da sanção.

Quando a multa isolada, aplicada em razão de infração meramente formal, alcança montante significativamente superior ao imposto que seria devido na operação, ou mesmo quando inexiste tributo a recolher, evidencia-se um tensionamento com os limites constitucionais do poder sancionatório estatal.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

Nesses casos, a sanção deixa de cumprir função pedagógica ou preventiva e passa a assumir feição excessivamente gravosa, aproximando-se de verdadeiro efeito confiscatório, em potencial violação ao art. 150, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesses termos, a multa isolada deve ser compreendida como instrumento legítimo de tutela dos deveres instrumentais, mas necessariamente submetida aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A inobservância desses limites compromete a legitimidade da atuação fiscalizatória e desvirtua a lógica do sistema tributário, transformando o poder sancionatório do Estado em mecanismo de onerosidade excessiva, incompatível com a ordem constitucional vigente.

3.2 Do Princípio do Não Confisco aplicado às multas tributárias

O princípio do não confisco foi introduzido expressamente na Constituição Federal de 1988 como limite material ao exercício do poder de tributar. Nos termos do art. 150, inciso IV, da Constituição, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito de confisco (BRASIL, 1988). A literalidade do dispositivo menciona o tributo, e não a multa, o que explica a existência de divergência doutrinária acerca da extensão desse princípio às sanções tributárias.

Essa divergência decorre, em parte, da própria distinção estabelecida pelo Código Tributário Nacional entre tributo e sanção. O art. 3º do CTN define tributo como prestação pecuniária compulsória que não constitui sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966). Desse modo, enquanto o tributo decorre da ocorrência de fato lícito previsto em lei como hipótese de incidência, a multa tributária pressupõe a prática de um ilícito fiscal.

3.2.1 A posição restritiva: o não confisco como limite ao tributo

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

A posição restritiva sustenta que a vedação ao confisco, tal como prevista expressamente no art. 150, inciso IV, da Constituição, dirige-se aos tributos em sentido estrito, não alcançando diretamente as penalidades pecuniárias. Nessa linha, Hugo de Brito Machado entende que tributo e multa possuem regimes jurídicos distintos, pois o primeiro constitui receita ordinária do Estado, enquanto a segunda tem finalidade sancionatória e desestimuladora de condutas ilícitas. Segundo o autor:

> A vedação do confisco é atinente ao tributo. Não à penalidade pecuniária, vale dizer, à multa. O regime jurídico do tributo não se aplica à multa, porque tributo e multa são essencialmente distintos. O ilícito é pressuposto essencial desta, e não daquele.
>
> [...]
>
> Porque constitui receita ordinária o tributo deve ser um ônus suportável, um encargo que o contribuinte pode pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens da vida. Por isto mesmo é que não pode ser confiscatório. Já a multa, para alcançar sua finalidade, deve representar um ônus significativamente pesado. De sorte a que as condutas que ensejam sua cobrança restem efetivamente desestimuladas. Por isto mesmo pode ser confiscatória (MACHADO, 2012, p. 33).

Essa leitura parte de uma distinção dogmática significativa: a multa não é tributo, mas sanção de ato ilícito. Por isso, sua função não é arrecadatória em sentido próprio, mas repressiva, preventiva e pedagógica. A partir desse raciocínio, a maior gravosidade da multa seria juridicamente admitida, justamente porque sua finalidade é desestimular o descumprimento da norma tributária.

3.2.2 A posição ampliativa: o não confisco como limite às multas tributárias

Em sentido diverso, parcela expressiva da doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passaram a reconhecer que o princípio do não confisco também opera como limite material às multas tributárias. Essa compreensão não elimina a distinção entre tributo e penalidade, mas afirma que o poder sancionatório do Estado, ainda quando exercido em matéria tributária, não pode ser ilimitado, arbitrário ou desproporcional.

Nesse sentido, Pinto adverte que, ainda que as sanções tributárias tenham

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

função punitiva, elas devem respeitar os limites constitucionais e os direitos fundamentais do contribuinte:

> Em termos de sanções aplicáveis quando do descumprimento de normas tributárias, o Estado também deve observar os limites, que se mostram como garantias do cidadão para frear a sanha arrecadatória e punitiva estatal. Se há prática de ilícito tributário, a sanção deve ser aplicada com observância à lei, com observância irrestrita ao ordenamento jurídico constitucional (PINTO, 2016, n.p.).

A aplicação do princípio do não confisco às multas tributárias, portanto, não significa equiparar tributo e sanção. Significa reconhecer que a multa, embora possua natureza punitiva, também se submete aos limites constitucionais do poder estatal. A penalidade não pode converter-se em instrumento de arrecadação indireta, nem em mecanismo de apropriação desproporcional da propriedade privada.

Na mesma direção, Mendonça sustenta que as sanções tributárias possuem relação de dependência lógica com as normas primárias que buscam proteger. Assim, a penalidade só se justifica enquanto meio de assegurar a eficácia da norma tributária, não podendo assumir autonomia arrecadatória. Segundo a autora:

> Considerando que a sanção tributária visa garantir a manutenção da eficácia das normas tributárias, nota-se que há uma relação de dependência entre as sanções e as normas primárias, isto é, as sanções só se justificam diante das normas primárias. Seguindo esse raciocínio, pode-se afirmar que a penalidade não pode ultrapassar o valor do tributo, sob pena de se caracterizar como apropriação injustificada da propriedade privada (MENDONÇA, 2018, p. 101).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também consolidou a compreensão de que as multas tributárias estão sujeitas à vedação ao confisco. No Tema 863 da repercussão geral, relativo às multas qualificadas em hipóteses de sonegação, fraude ou conluio, a Corte fixou limites objetivos para a atuação sancionatória, reafirmando que a penalidade tributária deve respeitar a proporcionalidade e a vedação constitucional ao confisco (BRASIL, 2024).

3.2.3 O controle por proporcionalidade: entre a função sancionatória e a vedação ao excesso

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

A controvérsia sobre a aplicação do princípio do não confisco às multas tributárias não se resolve apenas pela distinção formal entre tributo e penalidade. Ainda que a multa não constitua tributo, ela representa exercício do poder punitivo estatal e, por isso, deve observar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da individualização da sanção e da vedação ao excesso.

Sob essa perspectiva, o princípio do não confisco atua em conjunto com a proporcionalidade. A multa pode ser suficientemente gravosa para desestimular o descumprimento da norma, mas não pode ultrapassar os limites necessários à proteção do bem jurídico tutelado. A sanção deve guardar correspondência com a gravidade da infração, com a existência ou não de prejuízo ao erário, com o grau de reprovabilidade da conduta e com a finalidade fiscalizatória perseguida.

Esse raciocínio foi aprofundado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 487, em que se discutiu o caráter confiscatório de multa isolada aplicada pelo descumprimento de obrigação acessória. Na ocasião, a Corte fixou que a multa isolada estabelecida em percentual não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% em caso de circunstâncias agravantes. Na inexistência de tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação relacionado à penalidade, a multa não pode superar 20% desse valor, podendo chegar a 30% em caso de agravantes. Além disso, o STF determinou a observância da consunção e de critérios qualitativos como adequação, necessidade, justa medida, insignificância e vedação ao *bis in idem* (BRASIL, 2026).

A partir do Tema 487, a análise constitucional das multas isoladas não pode limitar-se à verificação do percentual abstratamente previsto em lei. O teto objetivo fixado pelo STF funciona como limite máximo, mas não substitui o exame concreto da proporcionalidade da sanção. Assim, mesmo uma multa formalmente inferior ao teto de 20% do valor da operação pode revelar-se inconstitucional em sua aplicação concreta, caso seja automática, cumulativa, descolada da gravidade da infração, ausente de prejuízo fiscal relevante ou aplicada sem consideração de circunstâncias agravantes e atenuantes.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

Dessa forma, o princípio do não confisco deve ser compreendido como parâmetro de controle material das multas tributárias, especialmente quando estas, embora formalmente previstas em lei, produzem resultado incompatível com a função instrumental da sanção. Não se trata de negar a legitimidade do Estado para punir o descumprimento de deveres fiscais, mas de exigir que essa punição seja constitucionalmente proporcional, necessária e adequada à gravidade da conduta.

3.3 Do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

Além dos princípios já mencionados, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade assumem papel central no exame das multas tributárias, sejam elas decorrentes do descumprimento da obrigação principal, consistente no pagamento do tributo, sejam resultantes da inobservância dos deveres instrumentais. Tais princípios funcionam como filtros de legitimidade da atuação estatal, garantindo que a sanção aplicada não ultrapasse os limites do justo e do necessário para assegurar o cumprimento da norma tributária.

O processo legislativo de criação, majoração ou extinção de tributos, por sua própria natureza, exige a busca de um equilíbrio delicado entre a necessidade arrecadatória do Estado e a proteção do contribuinte contra o excesso fiscal. No campo das penalidades, essa equação se torna ainda mais sensível: de um lado, deve-se preservar a efetividade da norma tributária e a justiça fiscal; de outro, é indispensável evitar que a sanção assuma contornos confiscatórios, comprometendo a continuidade da atividade econômica do contribuinte.

A razoabilidade e a proporcionalidade, embora intimamente relacionadas, não se confundem. A razoabilidade opera como parâmetro de contenção de soluções absurdas, ilógicas ou teratológicas, enquanto a proporcionalidade exige a escolha da medida mais adequada, necessária e menos excessiva diante das finalidades constitucionalmente legítimas. Nesse sentido, Costa observa que,

> [...] enquanto aquele diz respeito ao 'mínimo aceitável', de modo a afastar

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

> soluções, interpretações ou conclusões absurdas ou teratológicas, este implica a busca da 'melhor solução possível' dentre aquelas que se apresentem em determinado momento e/ou situação. (COSTA, 2024, p. 571)

Sob a perspectiva constitucional, a proporcionalidade desdobra-se tradicionalmente em três subcritérios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A sanção deve ser adequada para atingir a finalidade normativa pretendida, necessária na ausência de meios menos gravosos igualmente eficazes e proporcional em sentido estrito, de modo que o sacrifício imposto ao contribuinte não seja excessivo em relação ao benefício público buscado. A multa pecuniária, portanto, não pode ser tão branda a ponto de estimular o descumprimento da norma, nem tão severa que inviabilize a atividade produtiva ou assuma feição confiscatória.

Como sintetiza Costa, o exame de proporcionalidade exige verificar se a medida concreta é apta à realização da finalidade pretendida, se representa a alternativa menos restritiva aos direitos envolvidos e se a finalidade pública justifica a restrição imposta. Nas palavras do autor, devem ser analisadas

> [...] as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito). (COSTA, 2024, p. 573)

Importa destacar que o presente estudo se debruça especificamente sobre as penalidades previstas na Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, compreendidas como multas isoladas, isto é, sanções de natureza formal aplicáveis a infrações que, em regra, não acarretam prejuízo financeiro direto ao erário, mas visam compelir o contribuinte ao cumprimento de deveres instrumentais. Tal característica impõe a necessidade de tratamento jurídico diferenciado em relação às multas vinculadas ao não pagamento do tributo.

Partindo desse pressuposto, impõe-se reconhecer que as multas isoladas demandam tratamento jurídico distinto daquelas vinculadas à ausência de pagamento do tributo. Enquanto as multas moratórias têm por finalidade desestimular o atraso no recolhimento do imposto devido, incidindo em situações

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

nas quais o contribuinte reconhece o débito e o satisfaz, ainda que intempestivamente, as multas punitivas propriamente ditas incidem sobre condutas que revelam maior grau de resistência ao cumprimento da obrigação tributária.

Nesse contexto, a doutrina tem alertado que os deveres instrumentais, embora legítimos e essenciais ao funcionamento do sistema tributário, devem ser instituídos e sancionados à luz do princípio da proporcionalidade. Como destaca Hugo de Brito Machado, citado por Claudio Carneiro Filho e Rogério Campos:

> Hugo de Brito Machado alerta, contudo, que as obrigações acessórias, como todo meio destinado a atender um fim, ainda que legítimo, devem ser estabelecidas à luz do princípio da proporcionalidade. 'A circunstância de a obrigação acessória não estar relacionada a uma obrigação principal específica, podendo ser exigida mesmo de contribuintes imunes, isentos, ou por qualquer razão não devedores de tributos, não significa que possa representar ordinariamente um ônus excessivo e desproporcional diante da relevância econômica dos fatos a serem por meio delas informados à Fazenda'. (MACHADO apud FILHO; CAMPOS, 2020, n.p. – grifos dos autores)

Assim, a circunstância de as obrigações acessórias poderem ser exigidas inclusive de contribuintes imunes, isentos ou não devedores de tributos não autoriza que representem, de forma ordinária, ônus excessivo ou desproporcional em face da relevância econômica dos fatos a serem informados à Administração Tributária.

Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência majoritárias defendem que as multas moratórias devem apresentar patamares inferiores aos das multas punitivas propriamente ditas, que incidem sobre o não pagamento do tributo. Isso porque, no caso das multas de mora, o contribuinte reconhece o débito e o satisfaz ainda que tardiamente, demonstrando, de certa forma, cooperação com o Fisco. Já nas multas punitivas, a conduta revela resistência mais acentuada ao cumprimento da obrigação, o que justifica uma resposta sancionatória mais rigorosa.

A esse respeito, Paula Moreira destaca que a proporcionalidade atua como instrumento de controle judicial da sanção tributária, permitindo que o Poder Judiciário revise penalidades que ultrapassem o necessário à realização da finalidade pública da norma. Nas palavras da autora:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

> Nesse sentido, prevalece, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que as multas de mora, impostas para desestimular o atraso no recolhimento do tributo, deve ter patamar inferior ao de multas previstas como reprimenda pelo não pagamento do tributo. (MOREIRA, 2023, p. 37)

Verifica-se, portanto, que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade operam como instrumentos de equilíbrio, assegurando que a sanção seja adequada, necessária e proporcional à gravidade da infração. Esses princípios determinam que a multa deve ser suficiente para atingir a finalidade normativa sem comprometer a atividade econômica do contribuinte ou inviabilizar a continuidade de seus negócios, preservando a coerência do sistema tributário.

Dessa forma, a interpretação conjunta desses princípios permite concluir que a aplicação de multas isoladas, como as previstas na Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, deve observar critérios de proporcionalidade, razoabilidade, moderação e individualização da sanção, distinguindo claramente as penalidades de natureza formal das sanções punitivas decorrentes do não pagamento do tributo. Em última análise, essa interpretação garante que a atuação do Estado seja legítima, equilibrada e respeitosa aos direitos do contribuinte, preservando o caráter constitucional do sistema tributário e evitando que o poder sancionatório se converta em instrumento de confisco.

4. Da constitucionalidade condicionada da multa fixada sobre o valor da operação

4.1 A função fiscalizatória das obrigações acessórias e os argumentos favoráveis à Fazenda Pública

Antes de sustentar a necessidade de controle proporcional das multas isoladas, é necessário reconhecer os fundamentos que justificam a instituição de sanções pelo descumprimento de obrigações acessórias. A Administração Tributária depende de informações tempestivas, completas e fidedignas para exercer adequadamente suas funções de fiscalização, lançamento, controle de créditos, combate à evasão fiscal e preservação da isonomia concorrencial entre

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

contribuintes. No contexto do ICMS, tributo marcado pela não cumulatividade e pela circulação documental de créditos e débitos, a escrituração fiscal assume papel estruturante, pois permite a rastreabilidade das operações, a verificação da regularidade das entradas e saídas e o controle das informações indispensáveis à apuração do imposto.

A doutrina contemporânea tem preferido a expressão “deveres instrumentais” à noção tradicional de “obrigações acessórias”, justamente para destacar que tais deveres não são meramente secundários, mas instrumentos jurídicos necessários à operacionalização da fiscalização tributária. Nesse sentido, Halah observa que a discussão sobre as chamadas obrigações acessórias tem levado parte da doutrina, com apoio em Paulo de Barros Carvalho e Luís Eduardo Schoueri, a reconhecer a maior adequação da expressão “deveres instrumentais”, em razão de sua função de viabilizar a atuação fiscal e a aplicação das normas tributárias (HALAH, 2016).

Nessa mesma linha, Takano sustenta que os deveres instrumentais desempenham papel relevante na realização do interesse arrecadatório e fiscalizatório do Estado, pois permitem a obtenção de informações necessárias à constituição, verificação e controle das obrigações tributárias. O autor assinala, contudo, que esses deveres não podem ser compreendidos como poderes ilimitados conferidos ao Fisco, uma vez que sua instituição e sua sanção devem observar os princípios constitucionais que limitam a atividade estatal, em especial a razoabilidade e a proporcionalidade (TAKANO, 2012).

A partir dessa perspectiva, a Fazenda Pública pode sustentar que a imposição de multas pelo descumprimento da Escrituração Fiscal Digital não possui finalidade meramente arrecadatória, mas preventiva, pedagógica e indutora de conformidade. A ausência, omissão ou incorreção de informações fiscais compromete a eficiência da Administração Tributária, amplia os custos de fiscalização e dificulta a identificação de operações tributáveis, de créditos indevidos ou de inconsistências documentais. Por isso, a existência de sanção para o descumprimento de deveres instrumentais é, em abstrato, compatível com

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

o sistema constitucional tributário.

Também se pode admitir que a adoção do valor da operação como critério de cálculo encontre justificativa em determinadas hipóteses, especialmente quando a irregularidade formal envolve operações economicamente relevantes e potencialmente capazes de afetar a apuração do imposto ou a rastreabilidade da cadeia circulatória. Sob essa ótica, o valor da operação funcionaria como parâmetro de mensuração do risco fiscal gerado pela inconsistência informacional, permitindo ao legislador diferenciar condutas de menor ou maior impacto econômico.

Todavia, o reconhecimento desses fundamentos não afasta o controle constitucional da sanção. Ao contrário, reforça a necessidade de distinguir a legitimidade abstrata dos deveres instrumentais da validade concreta da penalidade aplicada por seu descumprimento. Como observa Takano, os deveres instrumentais devem ser instituídos e exigidos em conformidade com limites constitucionais, não podendo gerar ônus desnecessário, excessivo ou desproporcional ao contribuinte (TAKANO, 2012). Assim, a eficiência fiscalizatória não autoriza penalidades automáticas, cumulativas ou dissociadas da gravidade da infração. O dever instrumental é legítimo, mas sua sanção deve guardar correspondência com o risco fiscal produzido, com a existência ou não de tributo vinculado, com a efetiva lesividade da conduta e com os parâmetros objetivos e qualitativos fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 487.

Dessa forma, a questão constitucional não reside na existência de obrigações acessórias nem na possibilidade de sancioná-las. O ponto central está na dosimetria da multa. A sanção deve ser suficientemente eficaz para induzir conformidade fiscal, mas não pode converter-se em instrumento de arrecadação indireta ou em mecanismo de punição desproporcional. Em matéria de multas isoladas, portanto, o controle de constitucionalidade exige equilibrar, de um lado, a necessidade de preservação da capacidade fiscalizatória do Estado e, de outro, a proteção do contribuinte contra excessos sancionatórios incompatíveis com a proporcionalidade, a razoabilidade e a vedação ao confisco.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

4.2 O valor da operação como critério de cálculo e o risco de excesso sancionatório

No que se refere especificamente às multas aplicadas pelo descumprimento de obrigações instrumentais, a adoção do valor da operação como base de cálculo revela-se problemática quando inexiste correspondência entre esse valor econômico e a gravidade concreta da infração formal praticada. Ainda que tal critério possa encontrar justificativa em determinadas hipóteses, especialmente quando a irregularidade compromete a fiscalização de operações economicamente relevantes, sua aplicação automática pode produzir sanções desproporcionais.

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado Segundo observa que a ofensa aos valores constitucionalmente protegidos, que autoriza a imposição de multas pelo descumprimento de obrigações principais ou acessórias, não guarda necessariamente relação com o valor da operação ou do tributo. Segundo o autor:

> A ofensa aos valores consagrados constitucionalmente, e que autorizam a imposição de multas aos contribuintes que descumprem obrigações tributárias, principais ou acessórias, se existente, não guarda nenhuma relação ou proporção com o valor do tributo ou da operação, tampouco podendo ser equiparada à lesão que se verifica quando o tributo não é recolhido. Quando muito, se realmente importante e relevante o deslize formal cometido, seria admissível a aplicação de multa por valor fixo, de pequena expressão, pois se o erro consiste na não colocação de um selo, ou no uso de formulário diverso do previsto, mas o tributo foi quitado, ou não é devido, a sua gravidade será a mesma em uma operação de R$ 1.000,00 e em uma de R$ 1.000.000.000,00 (MACHADO SEGUNDO, 2012, p. 381).

A crítica se dirige especialmente às hipóteses em que a infração é formal, o tributo foi recolhido ou sequer é devido, e a sanção varia apenas em razão do valor econômico da operação. Nesses casos, a multa pode deixar de expressar a gravidade da conduta e passar a refletir exclusivamente a dimensão financeira do negócio subjacente, ainda que essa dimensão não corresponda a prejuízo fiscal ou a maior reprovabilidade do comportamento.

O mesmo autor adverte que a multa proporcional ao valor da operação,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

quando aplicada em hipóteses nas quais o tributo foi recolhido ou não era devido, pode produzir incentivo contrário à conformidade fiscal:

> Aliás, pode-se mesmo dizer que uma multa proporcional ao valor da operação, em hipóteses nas quais o tributo, em sendo devido, foi recolhido, não apenas não encontra fundamento nos princípios constitucionais que justificam o estabelecimento de obrigações acessórias e a imposição de multas aos que as descumprem. Além de não encontrar fundamento, a exigência de uma multa assim é contrária aos tais princípios, pois estimula o contribuinte inseguro quanto ao correto cumprimento de obrigações acessórias a tampouco pagar seus tributos, eis que, em sendo descoberto, a punição será a mesma (MACHADO SEGUNDO, 2012, p. 382).

Portanto, o problema constitucional não reside na utilização abstrata do valor da operação como critério de cálculo, mas em sua aplicação automática e desproporcional. Após o Tema 487, o valor da operação pode ser admitido como parâmetro em determinadas hipóteses, desde que respeitados os tetos objetivos fixados pelo STF e, sobretudo, desde que a sanção seja submetida ao controle qualitativo de proporcionalidade. Isso exige verificar se a multa é adequada à finalidade fiscalizatória, necessária em face de meios menos gravosos, proporcional em sentido estrito, compatível com a gravidade da conduta e livre de duplicidade sancionatória.

Desse modo, a multa isolada calculada sobre o valor da operação deve ser compreendida como constitucionalmente condicionada. Sua validade depende da existência de relação racional entre a base econômica adotada, a infração formal praticada, o risco fiscal produzido e os limites constitucionais do poder sancionatório estatal.

5. Da (in)constitucionalidade condicionada do regime sancionatório introduzido pela lei nº 10.647/2017

A Lei Estadual nº 10.647/2017 promoveu alterações relevantes nas Leis nº 6.999/2001, nº 7.000/2001 e nº 10.011/2013, modificando de forma significativa o regime sancionatório aplicável ao ICMS no Estado do Espírito Santo. As alterações impactaram diretamente a forma como o ente estadual, no exercício do poder de polícia por meio de seus agentes fiscalizadores, passou a impor multas

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

em razão do descumprimento de deveres instrumentais pelos contribuintes capixabas.

Dentre as inovações introduzidas, destaca-se a adoção reiterada do critério "valor da operação" ou "valor da mercadoria" como base de cálculo das penalidades. Tal opção legislativa produziu efeitos relevantes no plano material, ampliando substancialmente o montante das multas aplicadas em determinadas hipóteses, sobretudo quando a sanção é exigida independentemente da gravidade concreta da infração ou da existência de efetivo prejuízo ao erário.

Todavia, antes de adentrar a análise específica da constitucionalidade do critério adotado, é necessário considerar que o ICMS está submetido ao regime da não cumulatividade, no qual o montante efetivamente devido pelo contribuinte é frequentemente reduzido pela compensação de créditos, podendo, inclusive, inexistir obrigação tributária principal em determinadas hipóteses, como nos casos de isenção, imunidade, diferimento ou redução de base de cálculo. A escolha do legislador pelo uso do "valor da operação" como parâmetro sancionatório revela, portanto, a intenção de viabilizar a aplicação de multas mesmo quando inexiste imposto a recolher, circunstância que acentua a necessidade de controle de constitucionalidade da norma.

Essa opção legislativa impõe pontos de atenção relevantes, sobretudo quando analisada à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade, da vedação ao confisco e da individualização da sanção, já examinados nos capítulos anteriores. Após o julgamento do Tema 487 pelo Supremo Tribunal Federal, a utilização do valor da operação como parâmetro de cálculo das multas isoladas não pode ser considerada, por si só, incompatível com a Constituição. Contudo, sua validade depende da observância dos limites objetivos fixados pela Corte e da análise concreta da adequação entre a infração praticada, a existência ou não de tributo vinculado e a intensidade da sanção aplicada (STF, 2026).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

5.1 Da ausência de delimitação da gravidade do ilícito cometido

A análise sistemática da Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, evidencia a existência de dispositivos que adotam percentuais fixos ou elevados de multa com base no valor da operação ou da mercadoria, sem explicitar, de forma suficiente, critérios normativos de gradação conforme a gravidade da infração, a existência de prejuízo ao erário, a reiteração da conduta ou a presença de circunstâncias agravantes e atenuantes.

A doutrina tem reconhecido que a multa tributária deve ser apurada à luz da gravidade do ato ilícito cometido, considerando-se a intensidade da ofensa ao bem jurídico tutelado. No entanto, a sistemática instituída pela legislação estadual revela-se pouco sensível a esse parâmetro em algumas hipóteses, como se observa do quadro a seguir, extraído dos dispositivos da Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017:

Tabela 1. Sistematização analítica de hipóteses sancionatórias previstas na Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017

Tipo de infração	Natureza predominante da infração	Existência de tributo vinculado	Base de cálculo da multa	Percentual / valor da multa	Risco de desproporcionalidade	Referência legal
Não recolhimento do imposto	Material	Sim	Valor da operação	20%	Médio/alto, pois a base da multa pode não coincidir com o imposto efetivamente devido	Art. 75-A, § 1º, I, “a”
Imposto não recolhido, declarado ou escriturado	Material	Sim	Valor do imposto	40%	Baixo/médio, pois a penalidade se vincula diretamente ao imposto devido	Art. 75-A, § 1º, I, “b”
Imposto não recolhido nos demais casos	Material	Sim	Valor do imposto	100%	Médio/alto, especialmente se não houver gradação de agravantes e atenuantes	Art. 75-A, § 1º, I, “c”
Recolhimento fora do prazo	Material/ moratória	Sim	Valor não recolhido	20%	Baixo/médio, por manter relação direta com o tributo em atraso	Art. 75-A, § 1º, II, “a”
Documento fiscal não emitido	Formal com potencial repercussão material	Eventual	Valor da operação/ prestação	30%	Alto, quando não houver tributo devido ou prejuízo fiscal demonstrado	Art. 75-A, § 3º, I, “a”
Documento fiscal eletrônico irregular	Formal/ instrumental	Eventual	Valor da operação/ prestação	50%	Alto, sobretudo quando a irregularidade for formal e não houver ocultação de operação tributável	Art. 75-A, § 3º, II, “c”, item 1
Destaque indevido do imposto	Formal com repercussão fiscal	Sim ou potencial	Valor indevidamente destacado	100%	Médio/alto, conforme haja ou não aproveitamento indevido de crédito	Art. 75-A, § 3º, II, “b”, item 1
Adulteração ou falsificação de documento fiscal	Formal qualificada/ material	Potencial	Valor da operação/ prestação	50%	Médio/alto, mas com maior justificativa sancionatória diante da gravidade da conduta	Art. 75-A, § 3º, III, “a”
Transporte de	Formal com	Eventual	Valor da	30%	Alto, se aplicada sem	Art. 75-A, §

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

Tipo de infração	Natureza predominante da infração	Existência de tributo vinculado	Base de cálculo da multa	Percentual / valor da multa	Risco de desproporcionalidade	Referência legal
mercadoria sem documento ou com documento inidôneo	potencial repercussão material		mercadoria		demonstração de imposto devido ou intenção de ocultação	3º, VI, “a”
Prestação de serviço com documento inidôneo	Formal com potencial repercussão material	Eventual	Valor do serviço	30%	Alto, quando a sanção se descola do tributo efetivamente devido	Art. 75-A, § 3º, VI, “c”
Escrituração fiscal incorreta ou omissa	Formal/ instrumental	Eventual ou não demonstrado	Valor da operação/ prestação	30%	Muito alto, se aplicada automaticamente a infrações sem prejuízo direto ao erário	Art. 75-A, § 4º, IV, “a”, item 1
Discriminação incorreta da situação tributária	Formal/ instrumental	Eventual	Valor das mercadorias	1%	Médio, embora o percentual seja reduzido, depende do volume das operações	Art. 75-A, § 4º, IV, “b”, item 1
Mercadorias recebidas sem inscrição do fornecedor	Formal/ instrumental	Eventual	Valor da operação/ prestação	30%	Alto, especialmente quando a irregularidade não repercute no imposto devido	Art. 75-A, § 5º, IV, “a”
Saída de mercadoria para não inscrito	Formal/ instrumental	Eventual	Valor da operação/ prestação	30%	Alto, se não houver dano fiscal concreto ou conduta fraudulenta	Art. 75-A, § 5º, V, “a”
Omissão ou divergência em informações econômico-fiscais	Formal/ informacional	Eventual	Valor das operações/ prestações	5%	Médio, pois o percentual é menor, mas pode ser elevado conforme o volume econômico	Art. 75-A, § 6º, III, “a”
Presunção de operação tributável não registrada	Mista, formal e material	Potencial	Valor da operação/ prestação	30%	Alto, pois depende da robustez da presunção e da existência de tributo vinculado	Art. 76-A, § 1º
Não restituição de mercadorias apreendidas	Administrativa/ sancionatória com repercussão patrimonial	Eventual	Valor das mercadorias	100%	Muito alto, especialmente se a multa superar o tributo vinculado ou assumir efeito confiscatório	Art. 75-A, § 8º, VII, “a”

Fonte: Dos próprios autores a partir da Lei nº. 7.000/2001.

A sistematização permite observar que a legislação estadual reúne, sob o mesmo regime sancionatório, infrações de natureza material, formal, instrumental, mista e administrativa, nem sempre distinguindo com suficiente precisão a existência de tributo vinculado, o risco fiscal produzido e a gravidade concreta da conduta. Essa constatação é relevante porque, após o Tema 487/STF, a constitucionalidade das multas isoladas não depende apenas do percentual abstratamente previsto em lei, mas também da relação entre a penalidade, a natureza da infração, a existência ou não de tributo ou crédito tributário vinculado e os critérios qualitativos de aplicação da sanção.

Verifica-se, ainda, que o maior risco de desproporcionalidade se concentra nas hipóteses em que infrações predominantemente formais ou instrumentais são sancionadas com percentuais incidentes sobre o valor da operação, da prestação

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

ou da mercadoria. Nesses casos, a base econômica adotada pode não refletir a gravidade do ilícito, sobretudo quando inexiste imposto devido, quando há benefício fiscal aplicável ou quando a irregularidade não ocasiona prejuízo direto ao erário. Por essa razão, tais dispositivos demandam interpretação conforme a Constituição, de modo que sua aplicação observe os limites objetivos e qualitativos fixados pelo STF no Tema 487.

A tabela, portanto, não demonstra a invalidade abstrata de todas as multas calculadas sobre o valor da operação. Ela evidencia, antes, a necessidade de controle constitucional diferenciado conforme a natureza da infração. Nas infrações materiais, em que há tributo efetivamente devido ou crédito tributário vinculado, a multa tende a encontrar parâmetro mais objetivo de comparação. Nas infrações formais ou instrumentais, ao contrário, a utilização automática do valor da operação pode gerar sanções descoladas da lesividade concreta da conduta, exigindo exame de adequação, necessidade, justa medida, consunção, insignificância e vedação ao *bis in idem*.

Além disso, em 17 de fevereiro de 2025, o Desembargador Arthur José Neiva de Almeida, perante a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, proferiu voto em que reconheceu o caráter confiscatório de multa fixada com base no valor das mercadorias, em caso no qual se discutia penalidade vinculada à restituição de mercadorias apreendidas. A ementa do julgado foi assim redigida:

> DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INAPLICABILIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. RESPONSABILIDADE DO DEPOSITÁRIO PELA RESTITUIÇÃO DAS MERCADORIAS. MULTA SUPERIOR A 100% DO TRIBUTO. CARÁTER CONFISCATÓRIO. REDUÇÃO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. [...] II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há quatro questões em discussão: (i) verificar a aplicabilidade da prescrição intercorrente no Processo Administrativo Fiscal; (ii) determinar a responsabilidade da Apelante pela restituição das mercadorias apreendidas; (iii) avaliar a incidência de retroatividade benéfica em razão da revogação do dispositivo legal que fundamentou a multa; e (iv) definir se a penalidade imposta possui caráter confiscatório, justificando sua redução. III. RAZÕES DE DECIDIR [...] A revogação do dispositivo original que fundamentou a multa não implica retroatividade benéfica, pois a norma posterior manteve a infração e a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

> penalidade com idêntica redação, preservando sua aplicabilidade. A multa aplicada, correspondente a 100% do valor das mercadorias, ultrapassa o limite estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal para multas punitivas, configurando efeito confiscatório. Assim, deve ser reduzida ao percentual máximo de 100% do valor do tributo vinculado à operação fiscalizada. A apreensão das mercadorias decorreu da constatação de irregularidade na documentação fiscal, sendo medida autorizada pela legislação estadual, não se aplicando a vedação prevista na Súmula 323 do STF, que proíbe a retenção de bens como meio coercitivo para cobrança de tributos. Havendo apenas a redução da multa imposta, reconhece-se a sucumbência recíproca, com a condenação de ambas as partes ao pagamento de honorários advocatícios no percentual fixado na origem (10%), incidente sobre o proveito econômico obtido por cada uma na demanda. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso parcialmente provido. Tese de julgamento: [...] A revogação do dispositivo que fundamentou a penalidade não enseja retroatividade benéfica quando a infração e a sanção forem mantidas em norma posterior. Multa punitiva superior a 100% do valor do tributo vinculado à operação fiscalizada possui caráter confiscatório e deve ser reduzida ao referido limite. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 150, IV; CTN, art. 106, II, a; RICMS/ES, art. 791, II; Lei Estadual nº 7.000/2001, art. 69, I, a. Jurisprudência relevante citada: STF, Súmula 323; STF, RE 736.090/SC (Tema 863); STF, ARE 1434300 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 03/07/2023; TJES, AI 5014901-49.2024.8.08.0000, Rel. Des. Janete Vargas Simões, 1ª Câmara Cível, j. 17/02/2025. (ESPÍRITO SANTO, 2025).

O referido julgado é de grande relevância porque destaca duas situações relacionadas à mesma matéria legislada: em primeiro lugar, a impossibilidade constitucional de manutenção de multa que, embora formalmente calculada sobre o valor da mercadoria, ultrapasse os limites estabelecidos pela jurisprudência constitucional; em segundo lugar, o caráter meramente formal de determinadas alterações legislativas quando a infração e a sanção são preservadas, ainda que sob nova redação normativa.

Especialmente quanto ao primeiro ponto, o cerne do presente estudo consiste em demonstrar que a forma como a penalidade é concebida e aplicada pode transformar o ato fiscalizatório em verdadeira cobrança sancionatória inconstitucional, sujeita à revisão judicial. Isso gera, em última análise, prejuízos diretos: para o Estado, que arca com honorários sucumbenciais e vê frustrada a higidez de sua atuação fiscalizatória; e para o contribuinte, que, ao confessar o débito para fins de parcelamento ou transação, pode assumir encargos que não encontrariam respaldo constitucional.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

5.2 Da utilização da multa com efeito confiscatório

A análise da redação da Lei nº 10.647/2017 que alterou a Lei nº 7.000/2001, evidencia que a norma, ao eleger o valor da operação ou da mercadoria como base de cálculo de determinadas multas isoladas, pode promover desvirtuamento da natureza jurídica da penalidade tributária quando não houver relação proporcional entre a sanção, a gravidade da infração e o tributo eventualmente vinculado. A doutrina menciona que esse desvirtuamento pode violar, inclusive, o direito fundamental de propriedade do contribuinte, assegurado pelo art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O efeito confiscatório não se restringe à expropriação direta de bens, mas pode manifestar-se sempre que o Estado impõe ônus patrimoniais excessivos, desproporcionais ou destituídos de fundamento racional em relação à conduta sancionada. Nesse sentido, Cassiano Menke observa que:

> A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, quando do exame da constitucionalidade de atos estatais que fixaram sanções tributárias, referiu que a multa moratória, por exemplo, pode sofrer redução por intervenção judicial quando assumir feição confiscatória. No mesmo sentido, o Tribunal decidiu que a instituição de multas de mora e por sonegação fiscal, no valor equivalente a quatro vezes o valor do tributo, afeta o direito de propriedade do contribuinte, alertando que 'a atividade fiscal do Estado não pode ser onerosa a ponto de afetar a propriedade do contribuinte'. (MENKE, 2006, p. 21 – grifos do autor)

Nesse contexto, a multa calculada sobre o valor da operação pode assumir dimensão patrimonial excessiva, independentemente da relevância jurídica da infração formal, produzindo impacto econômico incompatível com a função meramente instrumental da sanção. Essa vinculação, do ponto de vista sistemático, também pode fragilizar a distinção entre tributo e penalidade, consagrada no Código Tributário Nacional.

Os arts. 113, § 3º, e 138 do CTN evidenciam que a multa tributária decorre do ilícito e depende de sua formalização pela autoridade fiscal, não se confundindo com o tributo, cuja exigibilidade decorre diretamente da ocorrência do fato gerador (BRASIL, 1966). Ao utilizar o valor da operação, base típica de incidência tributária, como parâmetro para a sanção, o legislador aproxima a penalidade da lógica

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

econômica do tributo, o que exige cautela interpretativa para preservar a coerência conceitual do sistema.

Dessa forma, a nova redação da pela Lei nº 10.647/2017 à Lei nº 7.000/2001, revela um modelo sancionatório que suscita dúvidas quanto à sua conformidade material com a Constituição Federal, especialmente nos casos em que a multa é calculada automaticamente sobre o valor da operação ou da mercadoria. Tal critério tensiona os princípios da vedação ao confisco, da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção ao direito de propriedade, ao deslocar a sanção de sua função instrumental para um parâmetro eminentemente econômico, eventualmente dissociado da gravidade do ilícito formal.

Trata-se, portanto, de uma opção legislativa que deve ser submetida a controle crítico à luz do sistema constitucional tributário. Esse controle não implica afastar, de modo absoluto, toda multa calculada sobre o valor da operação, mas exigir que sua aplicação observe os limites fixados pelo Supremo Tribunal Federal, a existência ou inexistência de tributo ou crédito tributário vinculado, a presença de circunstâncias agravantes ou atenuantes e a análise concreta da proporcionalidade da sanção.

6. Do estudo de caso

O presente estudo adota a abordagem metodológica do estudo de caso, compreendida como instrumento qualitativo-interpretativo voltado à análise aprofundada de um fenômeno jurídico situado em contexto real e delimitado. Conforme assinalam Coimbra e Martins (2013), o estudo de caso permite compreender o "como" e o "porquê" de determinada realidade concreta, preservando suas características contextuais, históricas e normativas, sem pretensão de generalização estatística imediata.

Nessa perspectiva, o objeto empírico selecionado consiste na análise de uma Certidão de Dívida Ativa (CDA) lavrada em face de pessoa jurídica atuante no Estado do Espírito Santo, cujo valor consolidado alcançou aproximadamente

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

R$ 1.200.000,00, em decorrência da aplicação de multa tributária fundada no valor das operações registradas em documentos fiscais, em razão de supostas infrações de natureza formal relacionadas à Escrituração Fiscal Digital (EFD). Frisa-se, ainda, que o acesso às informações analisadas ocorreu por meio de processo judicial no qual um dos autores do presente estudo atuou na defesa do sujeito passivo, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial.

Com o objetivo de preservar a identidade do sujeito passivo e resguardar informações sensíveis constantes do processo administrativo e judicial analisado, foram omitidos dados capazes de identificar diretamente a pessoa jurídica autuada, tais como razão social, número de inscrição, número integral do processo, localização específica do estabelecimento e demais elementos individualizadores. A anonimização, contudo, não compromete a análise jurídica do caso, uma vez que os aspectos normativos, a capitulação legal da infração, a natureza da atividade econômica, a metodologia de cálculo da penalidade e os efeitos sancionatórios permanecem suficientes para a compreensão do problema constitucional examinado.

6.1 Delimitação normativa

A capitulação legal da infração que deu origem à CDA baseou-se no suposto descumprimento dos arts. 758-A, 758-B e 758-J do Regulamento do ICMS do Estado do Espírito Santo - RICMS/ES, dispositivos que disciplinam a obrigatoriedade, o conteúdo e o prazo de envio da Escrituração Fiscal Digital (ESPÍRITO SANTO, 2002).

O art. 758-A do RICMS/ES estabelece que os contribuintes do imposto deverão realizar a EFD, composta da totalidade das informações, em meio digital, necessárias à apuração dos impostos referentes às operações e prestações praticadas pelo contribuinte, bem como de outras informações de interesse da Secretaria de Estado da Fazenda e da Receita Federal do Brasil. O dispositivo também prevê que a validade jurídica da EFD depende de assinatura digital do

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

contribuinte ou de seu representante legal, certificada por entidade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas brasileira, e que a escrituração deve abranger, entre outros, os livros Registro de Entradas de Mercadorias e Registro de Saídas de Mercadorias (ESPÍRITO SANTO, 2002).

Por sua vez, o art. 758-B do RICMS/ES dispõe que o arquivo digital da EFD deve ser gerado pelo contribuinte de acordo com as especificações do leiaute definido no Ato Cotepe 09/08, contendo a totalidade das informações econômico-fiscais e contábeis correspondentes ao período compreendido entre o primeiro e o último dia do mês. Para esse fim, consideram-se abrangidas as informações relativas às entradas e saídas de mercadorias, ainda que não transitem pelo estabelecimento, bem como aquelas referentes à quantidade, descrição e valores de mercadorias, matérias-primas, produtos intermediários, materiais de embalagem, produtos manufaturados e produtos em fabricação, além de quaisquer informações que repercutam no inventário físico e contábil, na apuração, no pagamento ou na cobrança de tributos (ESPÍRITO SANTO, 2002).

Já o art. 758-J do mesmo regulamento determina que o arquivo digital da EFD deve ser enviado até o dia vinte do mês subsequente ao encerramento do mês de apuração (ESPÍRITO SANTO, 2002).

Em razão do alegado descumprimento desses dispositivos regulamentares, aplicou-se a penalidade prevista no art. 75-A, § 4º, inciso I, alínea “a”, item 1, da Lei nº 7.000/2001, com redação conferida pela Lei nº 10.647/2017. O dispositivo prevê multa de 10% do valor constante do documento fiscal, limitada a 50.000 VRTEs (Valor de Referência do Tesouro Estadual) por período de apuração, para a hipótese de deixar de escriturar, escriturar fora do prazo ou fora das especificações previstas na legislação documento fiscal no livro Registro de Entradas ou no livro Registro de Saídas, exceto quando se tratar de documento cancelado, denegado ou inutilizado (ESPÍRITO SANTO, 2001; ESPÍRITO SANTO, 2017).

A escolha desse caso não se deu por conveniência prática, mas por sua relevância analítica, uma vez que reúne, de forma concentrada, os principais

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

elementos problematizados ao longo do trabalho: (i) infração instrumental sem correspondência necessária com obrigação principal; (ii) base de cálculo da multa vinculada ao valor da operação, e não ao tributo efetivamente devido; (iii) resultado sancionatório potencialmente desproporcional; e (iv) incidência da Lei nº 7.000/2001, com redação dada pela Lei nº 10.647/2017, como fundamento normativo da penalidade.

As normas invocadas dizem respeito, em sua essência, a deveres instrumentais relacionados à forma, ao conteúdo e ao prazo de prestação de informações ao Fisco estadual. Não se trata, portanto, de penalidade diretamente vinculada ao não recolhimento do ICMS, mas de sanção decorrente do alegado descumprimento de obrigação acessória, o que impõe sua análise à luz dos parâmetros constitucionais aplicáveis às multas isoladas.

6.2 Da caracterização do sujeito passivo

O sujeito passivo autuado exerce atividade de revenda de veículos usados, adquiridos predominantemente de pessoas físicas não contribuintes do ICMS. Tal circunstância é juridicamente relevante, pois, nessas operações, em regra, não se verifica hipótese de incidência do imposto na etapa de aquisição, tampouco débito tributário significativo na etapa de saída, em razão dos regimes de redução de base de cálculo previstos no próprio RICMS/ES.

Com efeito, o regulamento estadual prevê hipóteses específicas de redução de base de cálculo aplicáveis a operações com veículos usados, inclusive redução de 95% da base de cálculo, nos termos do art. 70, inciso VI, e redução de 100% da base de cálculo nas hipóteses contempladas pelo art. 70, inciso XXXV, desde que atendidos os requisitos previstos na legislação aplicável e no Convênio ICMS nº 132/92 (ESPÍRITO SANTO, 2002; CONFAZ, 1992).

Ainda assim, a multa foi calculada sobre o valor bruto constante dos documentos fiscais, sem consideração suficiente quanto à inexistência de imposto devido em determinadas entradas, à neutralidade fiscal de parte das operações, à

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

redução substancial da base de cálculo nas saídas e à eventual ausência de prejuízo direto ao erário. Em termos práticos, a metodologia de cálculo adotada resultou em penalidade que superou, de forma expressiva, o montante do tributo que seria devido em um cenário hipotético de incidência integral ou parcial do ICMS.

Esse dado é fundamental, tendo em vista que embora o Tema 487 do STF admita, em determinadas hipóteses, a utilização do valor da operação como parâmetro para multas isoladas, a Corte também condiciona a validade da penalidade à observância de limites objetivos e de critérios qualitativos de aplicação. Assim, o fato de o percentual nominal da multa ser de 10% do valor constante do documento fiscal não elimina, por si só, a necessidade de controle da proporcionalidade da sanção, sobretudo quando a sua aplicação cumulativa e automática produz resultado econômico significativamente superior ao tributo potencialmente envolvido.

6.3 Reconstrução numérica anonimizada do caso

A reconstrução numérica do caso foi realizada a partir dos dados constantes da Certidão de Dívida Ativa e de seu demonstrativo de cálculo, preservando-se a anonimização do sujeito passivo e dos elementos que poderiam permitir sua identificação direta ou indireta. Foram omitidos, portanto, razão social, CNPJ, endereço, número integral do processo administrativo e judicial, placas de veículos, nomes de terceiros e demais dados individualizadores, mantendo-se apenas as informações necessárias à análise jurídica da controvérsia.

O caso examinado refere-se à inscrição de crédito tributário de natureza sancionatória, decorrente de auto de infração fundado no suposto descumprimento de obrigações relacionadas à Escrituração Fiscal Digital. A CDA indica que não houve inscrição de valor a título de receita principal, constando R$ 0,00 no campo correspondente ao tributo principal. Em contrapartida, foi inscrita multa originária no valor de R$ 831.540,00, posteriormente atualizada para

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

aproximadamente R$ 969.347,52 na data da inscrição. Com atualização monetária e encargos legais, o valor consolidado da dívida alcançou R$ 1.076.945,13 na data da inscrição e, posteriormente, R$ 1.122.273,68 no ajuizamento da execução fiscal.

A fundamentação legal do crédito indica como infração os arts. 758-A, § 2º, incisos I e II, 758-B, § 1º, inciso I, e 758-J do RICMS/ES, todos relacionados à obrigatoriedade, ao conteúdo e ao prazo de envio da Escrituração Fiscal Digital. A sanção aplicada foi o art. 75-A, § 4º, inciso I, alínea "a", item 1, da Lei nº 7.000/2001, que prevê multa de 10% do valor constante do documento fiscal, limitada a 50.000 VRTEs por período de apuração, nas hipóteses de deixar de escriturar, escriturar fora do prazo ou fora das especificações previstas na legislação documento fiscal no livro Registro de Entradas ou no livro Registro de Saídas.

A partir do percentual legal aplicado, é possível estimar a base econômica dos documentos fiscais considerados pela autuação. Se a multa originária correspondeu a R$ 831.540,00 e o percentual legal foi de 10% do valor constante dos documentos fiscais, a base estimada corresponde a aproximadamente R$ 8.315.400,00. Essa estimativa não é apresentada como valor oficial das operações, mas como reconstrução lógico-contábil extraída da própria metodologia sancionatória adotada pela Fazenda Pública.

Tabela 2. Reconstrução numérica anonimizada do caso

Elemento analisado	Valor ou critério	Observação analítica
Natureza do crédito inscrito	Multa tributária	Crédito sancionatório decorrente de auto de infração
Receita principal inscrita	R$ 0,00	Não houve inscrição de ICMS principal
Multa originária	R$ 831.540,00	Valor de origem indicado no demonstrativo da CDA
Percentual legal aplicado	10%	Art. 75-A, § 4º, I, "a", item 1, da Lei nº 7.000/2001
Base econômica estimada dos documentos fiscais	R$ 8.315.400,00	Estimativa obtida pela divisão da multa originária pelo percentual de 10%
Multa atualizada na inscrição	aproximadamente R$ 969.347,52	Valor indicado no demonstrativo de cálculo
Total consolidado na inscrição	R$ 1.076.945,13	Multa atualizada, atualização monetária e encargos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

Elemento analisado	Valor ou critério	Observação analítica
Valor executado na CDA final	R$ 1.122.273,68	Valor constante da execução fiscal
Infração indicada	Descumprimento de dever instrumental	Relacionada à Escrituração Fiscal Digital
Tributo vinculado	Não inscrito na CDA	Elemento relevante para aplicação do Tema 487/STF

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Certidão de Dívida Ativa e documentos instrutórios de execução fiscal, em processo judicial anonimizado.

Os dados demonstram que o crédito exigido não se destinou à recomposição de ICMS não recolhido, mas à cobrança de penalidade isolada por infração formal ou instrumental. Esse aspecto nos é metodologicamente importante, pois desloca a análise para o segundo parâmetro do Tema 487/STF: hipóteses em que não há tributo ou crédito tributário vinculado, mas há valor de operação ou prestação relacionado à penalidade. Nesses casos, a multa não pode superar 20% desse valor, admitindo-se elevação a 30% apenas em caso de circunstâncias agravantes.

Entretanto, a verificação do percentual abstrato não esgota o controle constitucional. Embora a multa nominal de 10% esteja abaixo do teto objetivo de 20% fixado pelo STF, sua aplicação concreta produziu crédito sancionatório superior a um milhão de reais, sem inscrição de tributo principal e com fundamento em infrações relacionadas à escrituração fiscal digital. Por isso, a análise deve avançar para os critérios qualitativos também exigidos pelo Tema 487/STF.

6.4 Aplicação dos critérios do Tema 487/STF ao caso analisado

O Tema 487/STF fixou dois tipos de parâmetros para o controle das multas isoladas por descumprimento de obrigação acessória: parâmetros objetivos, relacionados aos tetos percentuais, e parâmetros qualitativos, relacionados ao modo de aplicação da sanção. No caso examinado, a multa correspondeu nominalmente a 10% do valor constante dos documentos fiscais, percentual inferior ao teto de 20% aplicável às hipóteses em que não há tributo ou crédito tributário vinculado. Todavia, o próprio Tema 487/STF determina que a aplicação das multas

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

por descumprimento de deveres instrumentais observe critérios como consunção, adequação, necessidade, justa medida, insignificância e vedação ao *bis in idem*.

A aplicação desses critérios ao caso concreto permite compreender por que uma multa inferior ao teto objetivo pode, ainda assim, revelar-se constitucionalmente problemática em sua incidência concreta.

Tabela 3. Aplicação dos critérios qualitativos do Tema 487/STF ao estudo de caso

Critério do Tema 487/STF	Aplicação ao caso concreto	Resultado analítico
Consunção	A infração indicada refere-se a deveres de escrituração fiscal digital, abrangendo informações de entrada e saída. Deve-se verificar se a penalidade incidiu cumulativamente sobre documentos que integram uma mesma realidade fiscal ou um mesmo núcleo informacional.	Caso a mesma omissão ou irregularidade informacional tenha produzido múltiplas incidências sancionatórias, há risco de absorção de uma infração por outra ou de excesso na cumulação.
Adequação	A multa por descumprimento da EFD é, em abstrato, meio adequado para induzir conformidade fiscal, pois a escrituração é essencial à fiscalização.	A adequação abstrata da sanção não elimina a necessidade de aferir se o valor concretamente exigido guarda relação racional com a finalidade fiscalizatória.
Necessidade	Deve-se verificar se a finalidade fiscalizatória poderia ser alcançada por meio menos gravoso, como multa fixa, percentual inferior, teto por período ou limitação vinculada ao risco fiscal efetivo.	A inexistência de ICMS principal inscrito e o caráter formal da infração sugerem a necessidade de avaliar alternativas menos gravosas.
Justa medida	O crédito sancionatório alcançou valor superior a R$ 1,1 milhão, embora não tenha sido inscrito valor a título de receita principal.	A comparação entre a gravidade formal da infração e o montante final exigido indica possível descompasso entre meio sancionatório e intensidade da conduta.
Insignificância	A CDA não demonstra, em sua própria composição, prejuízo fiscal direto, pois indica receita principal igual a R$ 0,00.	A ausência de tributo principal inscrito não elimina a relevância da infração formal, mas enfraquece a justificativa para sanção economicamente tão expressiva.
Vedação ao *bis in idem*	A penalidade foi aplicada com base no valor constante dos documentos fiscais relacionados à escrituração. Deve-se verificar se houve incidência duplicada sobre entradas e saídas ou sobre documentos distintos vinculados ao mesmo núcleo fático.	A ausência de depuração da base sancionatória pode gerar duplicidade punitiva ou cumulação excessiva.
Agravantes e atenuantes	A CDA indica a infração formal e a sanção aplicada, mas não evidencia, na reconstrução disponível, circunstâncias agravantes como fraude, sonegação, ocultação de receita ou reiteração qualificada.	A inexistência de agravantes explicitadas reforça a necessidade de controle da proporcionalidade da penalidade aplicada.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Tema 487/STF.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

A análise demonstra que o percentual nominal de 10% não basta para afirmar, de maneira automática, a constitucionalidade da sanção. O teto de 20% fixado pelo Tema 487/STF funciona como limite máximo, e não como autorização irrestrita para toda e qualquer multa inferior a esse patamar. O controle de constitucionalidade deve considerar também a função da obrigação acessória, a existência de tributo vinculado, o prejuízo fiscal efetivo, a gravidade da conduta e a forma de cálculo utilizada pela Administração Tributária.

No caso examinado, a inexistência de receita principal inscrita, a natureza formal da infração, a ausência de demonstração de prejuízo direto ao erário e o valor expressivo do crédito sancionatório apontam para a necessidade de controle concreto da proporcionalidade. A penalidade pode ser adequada em abstrato para induzir o cumprimento da Escrituração Fiscal Digital; contudo, sua necessidade e sua justa medida tornam-se questionáveis quando a sanção alcança montante superior a um milhão de reais sem correspondência com ICMS principal exigido.

Desse modo, o estudo de caso não permite afirmar a invalidade abstrata do art. 75-A, § 4º, inciso I, alínea “a”, item 1, da Lei nº 7.000/2001. O que ele evidencia é a possibilidade de inconstitucionalidade concreta por excesso sancionatório, quando a multa, embora formalmente inferior ao teto objetivo do Tema 487/STF, é aplicada de maneira automática, cumulativa e dissociada da gravidade concreta da infração instrumental.

Assim, a aplicação do Tema 487/STF ao caso reforça a tese da constitucionalidade condicionada das multas isoladas calculadas sobre o valor da operação. A validade da penalidade depende não apenas do respeito aos limites percentuais fixados pelo Supremo Tribunal Federal, mas também da demonstração de que a sanção é adequada, necessária, proporcional em sentido estrito e livre de duplicidade punitiva.

6.5 Limites da generalização do estudo de caso.

A análise do caso foi realizada com a preservação da identidade do sujeito

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

passivo e com a omissão dos elementos que pudessem permitir sua identificação direta ou indireta. Essa opção metodológica decorre da necessidade de compatibilizar o exame acadêmico de processo administrativo e judicial concreto com a proteção de dados empresariais, fiscais e processuais sensíveis.

A anonimização, entretanto, não impede a utilização científica do caso, uma vez que o objetivo do estudo não é expor a situação individual do contribuinte, mas compreender como determinada técnica legislativa e administrativa de quantificação da multa pode produzir efeitos constitucionalmente problemáticos. O caso funciona, assim, como ilustração empírica de uma questão jurídica mais ampla: a tensão entre o poder sancionatório do Estado e os limites constitucionais impostos pela vedação ao confisco, pela proporcionalidade e pela razoabilidade.

Também não se pretende, a partir de um único caso, generalizar automaticamente a invalidade de todos os dispositivos da Lei nº 7.000/2001 alterados pela Lei nº 10.647/2017. O que se sustenta é mais restrito e, por isso mesmo, mais tecnicamente adequado: a aplicação de multas isoladas calculadas com base no valor da operação deve ser constitucionalmente condicionada aos parâmetros fixados pelo STF e à análise concreta da proporcionalidade da sanção.

Essa distinção permite separar três planos de análise: a invalidade abstrata da norma, cabível quando o próprio desenho legislativo se mostra incompatível com a Constituição; a interpretação conforme a Constituição, aplicável quando o dispositivo admite leitura compatível com os limites constitucionais; e a inconstitucionalidade concreta por excesso sancionatório, verificada quando a penalidade, embora fundada em norma abstratamente válida, produz resultado desproporcional no caso específico. Em outras palavras, não se trata de afirmar que toda multa sobre o valor da operação é inválida, mas de demonstrar que sua aplicação automática, cumulativa e desconsideradora da natureza formal da infração pode produzir efeito confiscatório.

Nesse sentido, o estudo de caso confirma a relevância da tese defendida no artigo. A legislação estadual e sua aplicação administrativa precisam ser

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

interpretadas conforme a Constituição, de modo que a multa por descumprimento de obrigação acessória não se converta em mecanismo de arrecadação indireta ou em penalidade materialmente incompatível com a gravidade da conduta. O Tema 487/STF, longe de enfraquecer essa conclusão, reforça a necessidade de controle concreto da sanção, pois estabelece não apenas tetos percentuais, mas também parâmetros qualitativos de aplicação.

Considerações e apontamentos finais

O presente artigo analisou a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei nº 10.647/2017 no regime sancionatório do ICMS do Estado do Espírito Santo, especialmente quanto à fixação de multas isoladas com base no valor da operação ou da mercadoria em hipóteses de descumprimento de obrigações instrumentais. A investigação partiu de abordagem teórico-dogmática, articulada a estudo de caso, com o objetivo de verificar a compatibilidade dessa sistemática com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco.

Inicialmente, demonstrou-se que as multas isoladas possuem natureza distinta das penalidades vinculadas ao inadimplemento da obrigação tributária principal. Enquanto estas guardam relação direta com o não pagamento do tributo, aquelas decorrem do descumprimento de deveres formais voltados à viabilização da fiscalização tributária. Essa distinção impõe que a quantificação da multa observe a gravidade da infração, sua repercussão concreta e a existência ou não de prejuízo ao erário.

A análise desenvolvida permitiu concluir que o valor da operação não é, por si só, critério automaticamente incompatível com a Constituição. Após o julgamento do Tema 487/STF, sua utilização passou a ser admitida em determinadas hipóteses, desde que observados os limites objetivos e os critérios qualitativos fixados pela Corte. Assim, a constitucionalidade da multa isolada depende não apenas do percentual previsto em lei, mas também da adequação,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

necessidade, justa medida, consunção, insignificância, vedação ao bis in idem e análise individualizada de circunstâncias agravantes e atenuantes.

O estudo de caso evidenciou a relevância prática dessa discussão. Embora a penalidade analisada tenha sido fixada em percentual nominalmente inferior ao teto admitido pelo STF para hipóteses sem tributo vinculado, sua aplicação cumulativa e automática, em contexto de ausência de receita principal inscrita e de infração relacionada à Escrituração Fiscal Digital, produziu resultado sancionatório expressivo e potencialmente desproporcional. Esse dado demonstra que o controle de constitucionalidade não pode se limitar à comparação abstrata entre percentuais, exigindo exame concreto dos efeitos produzidos pela sanção.

Observou-se, portanto, que as multas isoladas calculadas com base no valor da operação ou da mercadoria devem ser compreendidas como constitucionalmente condicionadas. Sua validade depende da observância dos parâmetros fixados pelo STF e da demonstração de proporcionalidade entre a infração formal praticada, a finalidade fiscalizatória perseguida, a existência ou não de tributo vinculado e o ônus patrimonial imposto ao contribuinte.

Como contribuição normativa, propõe-se que o controle constitucional das multas isoladas observe um roteiro mínimo de análise: identificação da natureza da infração, distinguindo infrações formais, materiais e mistas; verificação da existência de tributo ou crédito tributário vinculado; comparação da penalidade com os tetos objetivos do Tema 487/STF; análise da adequação da multa à finalidade fiscalizatória; exame da necessidade da sanção diante de meios menos gravosos; aferição da justa medida entre gravidade da conduta, risco fiscal e ônus patrimonial imposto; controle da consunção e da vedação ao bis in idem; consideração de circunstâncias agravantes e atenuantes; e avaliação do risco de efeito confiscatório no caso concreto.

Esse roteiro permite diferenciar três planos que não devem ser confundidos: a invalidade abstrata da norma, cabível quando o próprio desenho legislativo for incompatível com a Constituição; a interpretação conforme, aplicável quando o dispositivo admite leitura compatível com os limites constitucionais; e a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

inconstitucionalidade concreta por excesso sancionatório, verificada quando a penalidade, embora fundada em norma abstratamente válida, produz resultado desproporcional no caso específico.

Por fim, o trabalho evidencia a necessidade de interpretação constitucionalmente orientada do regime sancionatório estadual, de modo a impedir que penalidades formalmente legítimas se convertam, em sua aplicação concreta, em instrumentos de arrecadação indireta ou de efeito confiscatório. O Tema 487/STF, nesse sentido, oferece importante parâmetro para a contenção de excessos e para a preservação do equilíbrio entre o poder de fiscalização do Estado e os direitos fundamentais do contribuinte.

Referências

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; VIEIRA, Carolina Sena. A desproporcionalidade da adoção do "valor da operação" como base de cálculo das multas por descumprimento de deveres instrumentais tributários. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 155-200, 2013. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93428124006. Acesso em: 8 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal comentado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

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

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 ago. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.434.300**. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 640.452/RO**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Julgado em: 6 out. 2011. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 7 dez. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 640.452/RO**. Tema 487 da repercussão geral. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 17 dez. 2025. Acórdão publicado em: 7 abr. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=487. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 736.090/SC**. Tema 863 da repercussão geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 2024.

CAJADO, Lucas Monteiro. **Do possível efeito de confisco em multas punitivas em face do dever fundamental de pagar tributos e da proporcionalidade e razoabilidade como limites e guias para a fixação de multas tributárias**. 2015. 88 f. Monografia (Graduação em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria e prática das multas tributárias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COIMBRA, Maria de Nazaré Castro Trigo; MARTINS, Alcina Manuela de Oliveira. O estudo de caso como abordagem metodológica no ensino superior. **Nuances: Estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 24, n. 3, p. 31-46, 2013. DOI: 10.14572/nuances.v24i3.2696.

CONFAZ. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio ICMS nº 132, de 25 de setembro de 1992**. Dispõe sobre a redução da base de cálculo do ICMS nas saídas de veículos usados. Brasília, DF: CONFAZ, 1992.

COSTA, Mário Luiz Oliveira da. Isonomia, razoabilidade e proporcionalidade na modulação de efeitos de decisões judiciais sobre questões tributárias. In: HENARES NETO, Halley; COSTA, Mário Luiz Oliveira da; SANTOS, Marisa Ferreira dos; TOLDO, Nino Oliveira (org.). **Estudos de direito tributário em homenagem aos 35 anos do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. São Paulo: Noeses, 2024. p. 565-593.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 1.090-R, de 25 de outubro de 2002**. Aprova o Regulamento do ICMS do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2002.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o ICMS no Estado do Espírito Santo. Vitória, 2001.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 10.647, de 2 de maio de 2017**. Altera dispositivos das Leis nº 6.999/2001, nº 7.000/2001 e nº 10.011/2013. Vitória, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Apelação Cível nº 0020827-97.2019.8.08.0024**. Relator: Des. Arthur José Neiva de Almeida. 4ª Câmara Cível. Julgado em: 17 fev. 2025.

FILHO, Claudio Xavier Seefelder; CAMPOS, Rogério. **Constituição e Código Tributário comentados sob a ótica da Fazenda Nacional**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos de. **Direito penal: parte geral**. v. 2. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

HALAH, Lucas Issamu. Os limites e fundamentos das obrigações tributárias acessórias: uma análise da obrigatoriedade de sua veiculação por meio de lei em sentido estrito. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 36, p. 243-269, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Multas tributárias, proporcionalidade e confisco. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 372-383, 2012. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1678. Acesso em: 25 abr. 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDONÇA, Carolina de Souza Silva. Limites constitucionais à instituição das multas tributárias por descumprimento de obrigações tributárias acessórias à luz da jurisprudência do STF. **Revista Técnica da Universidade Petrobras**, v. 1, p. 100-115, 2018.

MENKE, Cassiano. **A proibição aos efeitos de confisco no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOREIRA, Clara Gomes; PAULA, Fernanda de. Multas tributárias e limites para restrição de direitos fundamentais dos contribuintes: controle judicial da proporcionalidade e individualização da sanção. In: OSORIO, Aline; MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luna van Brussel (coord.). **Direitos e**

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 28/05/2026
Vol: 13.11
DOI: 10.66104/bdgsj157
Pages: 1-45

democracia: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 661-681. ISBN 978-65-5518-555-3.

PINTO, Leniederson Rosa. **Sanções tributárias pecuniárias e efeito confiscatório: uma análise a partir do postulado da proporcionalidade**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2016.

TAKANO, Caio Augusto. Os limites impositivos aos deveres instrumentais tributários. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 284-309, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.