



PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

162  
JP

**1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**Agravo n. 0038964-65.2010.8.17.0001 (0303843-3)**

**Agravante: Município do Recife**

**Agravado: Ruy & Cristiana Serviços LTDA**

**RELATORA CONVOCADA: Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ**

EMENTA. ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. AGRAVO LEGAL. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO E CONSTRUÇÃO CONDICIONADA À REGULARIZAÇÃO DE PENDÊNCIAS FISCAIS. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DE LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. VIA INADEQUADA PARA COBRANÇA DE TRIBUTO.

1. O cerne da questão reside na legalidade, ou não, da vinculação da expedição de alvarás pelo Município ao pagamento de tributos por parte do particular.

2. Deixar de proceder à expedição de alvarás em razão da existência de pendências fiscais não se mostra razoável nem tampouco em consonância com o princípio do livre exercício da atividade econômica, uma vez que existe procedimento próprio, qual seja, a execução fiscal para perquirir a satisfação do crédito tributário.

3. A *ratio essendi* das Súmulas de nº 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal e de nº 127 do Superior Tribunal de Justiça é nesse mesmo sentido de que a Fazenda Pública deve cobrar os seus créditos através de execução fiscal, sem impedir direta ou indiretamente a atividade profissional do contribuinte. Precedentes.

4. Agravo improvido, à unanimidade.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, **ACORDAM** os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que compõem a Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, por unanimidade, negar provimento ao agravo tudo de acordo com o incluso voto e notas taquigráficas, que passam a integrar este julgado.

Recife, <sup>24</sup> de setembro de 2013

Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ  
Relatora Convocada



PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

163

*[Assinatura]*

**1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**Agravo n. 0038964-65.2010.8.17.0001 (0303843-3)**

**Agravante: Município do Recife**

**Agravado: Ruy & Cristiana Serviços LTDA**

**RELATORA CONVOCADA: Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ**

**RELATÓRIO**

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ,  
RELATORA CONVOCADA:**

Trata-se de Agravo interposto pelo Município do Recife, em face de decisão terminativa proferida por esta relatoria às fls. 135/139, com base no art. 557, §1º-A do Código de Processo Civil do CPC, que deu provimento à apelação, determinando que o Município do Recife deixe de exigir a certidão negativa de débito como condição para expedir os alvarás de funcionamento e construção requeridos pela agravada.

Em suas razões recursais, o recorrente alega que a exigência de regularidade fiscal alcança várias atividades, bem como possui respaldo na Lei Municipal nº 15.563/91. Acrescenta ainda que tal medida não configura empecilho ao exercício da liberdade econômica, posto que a agravada poderia ter escolhido outro imóvel, que não tivesse débitos fiscais, para exercer sua atividade econômica.

O feito independe de inclusão em pauta de julgamento, nos termos do art. 85, alínea 'e', do RITJPE c/c Súmula do TJPE, enunciado n. 42.

É o relatório.

Recife, <sup>24</sup> de setembro de 2013

Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ  
Relatora Convocada

*[Assinatura]*



PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

164  
rap.

**1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**Agravo n. 0038964-65.2010.8.17.0001 (0303843-3)**

**Agravante: Município do Recife**

**Agravado: Ruy & Cristiana Serviços LTDA**

**RELATORA CONVOCADA: Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ**

**VOTO**

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ,  
RELATORA CONVOCADA:

O cerne da questão ora analisada reside na legalidade, ou não, da vinculação da expedição de alvarás pelo Município ao pagamento de tributos por parte do particular.

Por estar em frontal colisão com a jurisprudência pátria, verifico, de plano, que a tese do agravante não merece guarida, razão pela qual a decisão vergastada deve ser mantida incólume. Explico.

A Constituição Federal, em seu artigo 170, afirma que o exercício de qualquer atividade econômica é livre, salvo nos casos previstos em lei.

Contudo, cumpre notar que a ressalva trazida no bojo desse artigo tem como fim possibilitar que certas atividades como, por exemplo, as do ramo da educação e da saúde sejam condicionadas a requisitos considerados pelo Poder Público indispensáveis a um bom e responsável exercício, por se tratarem de atividades, no caso dos exemplos dados, que repercutem diretamente no bem estar da sociedade.

Dessa forma, deixar de proceder à expedição de alvarás em razão da existência de pendências fiscais, ou seja, obstaculizar a atividade econômica da empresa por ser dela credor não se mostra razoável nem tampouco em consonância com o princípio do livre exercício da atividade econômica, uma vez que existe procedimento próprio, qual seja, a execução fiscal para perquirir a satisfação do crédito tributário.

Aliás, observa-se que *a ratio essendi* das Súmulas de nº 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal e de nº 127 do Superior Tribunal de Justiça é nesse mesmo sentido de que a Fazenda Pública deve cobrar os seus créditos através de execução fiscal, sem impedir direta ou indiretamente a atividade profissional do contribuinte.

Nesse diapasão, posiciona-se a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça:



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

**ADMINISTRATIVO. INSCRIÇÃO NO CNPJ CONDICIONADA À  
REGULARIZAÇÃO DE PENDÊNCIAS FISCAIS. IN/SRF Nº 27/98 E 54/98.  
ILEGALIDADE.**

1. Conforme orientação assentada na jurisprudência do STF (súmulas 70, 323 e 547) e do STJ, é ilegítima a criação de empecilhos ou sanções de natureza administrativa como meio coercitivo para pagamento de tributos, em substituição das vias próprias, nomeadamente as da Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal).

2. Recurso especial a que se nega provimento.

(STJ), REsp 662.972/RS, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 05/10/2006).

**PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ICMS. MANDADO DE SEGURANÇA. APREENSÃO DE MERCADORIAS. EXISTÊNCIA DE DÉBITOS COM A FAZENDA PÚBLICA. PRINCÍPIO DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. ARTIGO 170, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA N.º 547 DO STF.**

1. O Poder Público atua com desvio de poder ao apreender equipamentos industriais a serem utilizados na produção da recorrente, sob a argumentação de inadimplemento do diferencial de alíquota do ICMS. (artigo 170, parágrafo único, da Carta Magna).

2. A sanção, que por via oblíqua objetive o pagamento de tributo, gerando a restrição ao direito de livre comércio, é coibida pelos Tribunais Superiores através de inúmeros verbetes sumulares, a saber: a) "é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo" (Súmula n.º 70/STF); b) "é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos" (Súmula n.º 323/STF); c) "não é lícito a autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais" (Súmula n.º 547/STF); e d) "É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado" (Súmula n.º 127/STJ).

3. Destarte, é defeso à administração impedir ou cercear a atividade profissional do contribuinte, para compeli-lo ao pagamento de débito, uma vez que este procedimento redundaria no bloqueio de atividades lícitas, mercê de representar hipótese da autotutela, medida excepcional ante o monopólio da jurisdição nas mãos do Estado-Juiz.

4. Recurso especial provido.

(STJ), REsp 899.664/AL, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 08/05/2008).

Vale conferir, por fim, precedente desta Corte nessa mesma linha de entendimento:

**DIREITO TRIBUTÁRIO. ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. AUTORIZAÇÕES  
EXPEDIDAS PELA CPRH E CBMPE. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS  
TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS. PORTARIA CONJUNTA SEPLAM/SEFIN.**

165  
TJP.



PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

166  
Top

CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. VIA INDIRETA PARA COBRANÇA DE TRIBUTOS. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1.O cerne da presente insurgência está na discussão sobre a razoabilidade do condicionamento da expedição do referido alvará à inexistência, em nome do requerente, de débitos tributários municipais. Da análise do contexto probatório infere-se que, não obstante a aprovação (fl. 62), pelo Município do Recife, do projeto de reforma apresentado pela empresa agravante, bem assim das autorizações expedidas pela CPRH e CBMPE, a Municipalidade, quando da análise do processo (fl. 102) de expedição do alvará de construção respectivo, exigiu do requerente, como condição para deferimento do pedido, que apresentasse certidões negativas de débitos tributários, com suporte na Portaria Conjunta SEPLAM/SEFIN nº 02/2003 e no Código Tributário Municipal.

(...)

5.Se por um lado é certo que, verificada a ocorrência de fato gerador do tributo, nasce para o Fisco o direito de constituir o crédito tributário, é igualmente correto que as Fazendas Públicas não podem se valer de meios indiretos, como apreensão de mercadorias, negativa de emissão de notas fiscais ou de licenças e alvarás, para compelir os contribuintes a adimplirem as suas obrigações fiscais, sejam principais ou acessórias, mormente quando o Fisco dispõe de meios legais para cobrança de seus direitos creditórios (Lei 6.830/80).

6.Como bem afirmou o Relator convocado para o julgamento do recurso de agravo em apenso, ao analisar a constitucionalidade do citado artigo 9º do Código Tributário Municipal, que elenca a proibição de se obter licença para execução de obra de engenharia como penalidade para as infrações à legislação tributária: (...) Em que pese o princípio administrativo da auto-executoriedade, pelo qual a Administração executa seus atos, com dispensa de prévio título executivo, essa principiologia informativa deve ser interpretada e utilizada restritivamente, tendo por limite intransponível os parâmetros legais, sob pena de revestir-se do manto da antijuridicidade. Só é possível falar em auto-executoriedade de atos administrativos em situações extremas, tal qual na prisão em flagrante delito e expropriação(...). A cobrança de tributo não é ato próprio do poder administrativo, não possuindo, pois, atributo de imperatividade a exigência da quitação dos tributos municipais para a expedição do alvará de construção. O que se tem no caso em apreço é verdadeira exacerbação dos poderes conferidos ao município para legislar acerca da política urbana.

7.A vedação à cobrança de tributos por vias indiretas é inclusive objeto das Súmulas nºs 70, 323 e 547, do Egrégio Supremo Tribunal Federal. Em comentário à súmula 547, Roberto Rosas registra que o Tribunal Pleno decidiu que a Fazenda deve cobrar seus créditos através de execução fiscal, sem impedir direta ou indiretamente a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Gabinete do Desembargador Jorge Américo Pereira de Lira  
1ª Câmara de Direito Público

167  
66

atividade profissional do contribuinte (RTJ 45/269). Posteriormente reafirmou sua orientação (RE 63.026 e 63.647).

8.No que pertine à alegação da agravada acerca do fundamento que justificou a edição da Portaria Conjunta SEPLAM/SEFIN nº 02/2003, qual seja, o resguardo dos adquirentes de imóveis quanto à inadimplência de tributos municipais por parte dos responsáveis pela execução de obras de construção, reconstrução e reformas, é de se ressaltar que o que se pretende é tão somente uma licença para início de execução de projeto já submetido à aprovação, o que em nada se confunde com atos de venda, incorporação, permuta ou similar, sendo certo, ademais, que se está a condicionar um ato administrativo à suposição da má-fé do responsável pela obra em não adimplir com suas obrigações tributárias.

9.À unanimidade de votos, negou-se provimento ao presente recurso. (TJ-PE - AGV: 117255 PE 01172558, Relator: Luiz Carlos Figueirêdo, 7ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 22/09/2009).

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento ao presente agravo legal.

É como VOTO.

Recife, 24 de setembro de 2013

Juíza CÁTIA LUCIENE LARANJEIRA DE SÁ  
Relatora Convocada