



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

ANTONIA LUANA FERREIRA ALVES

**ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 212-A DO CÓDIGO
TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2022

ANTONIA LUANA FERREIRA ALVES

ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 212-A DO CÓDIGO
TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A477a Alves, Antonia Luana Ferreira.
Análise da (In) Constitucionalidade do Artigo 212-A do Código Tributário do Município de Fortaleza /
Antonia Luana Ferreira Alves. – 2022.
79 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.
1. licença. 2. regularidade fiscal. 3. sanção política. I. Título.

CDD 340

ANTONIA LUANA FERREIRA ALVES

ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 212-A DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO
DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

Aprovada em: 09/12/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Me. Ana Paula Ferreira de Almeida Vieira Ramalho

Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha família:

Eliane, Luis e José Luis.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais Eliane e Luis pelas muitas vezes em que puseram suas vidas e seus sonhos a serviços dos meus. Agradeço ao meu irmão José Luis pelas muitas noites em que ouviu a minha transcrição de aulas, de ideias e de inseguranças, sempre tentando me entender, me ajudar, me acalmar. Cada pequena vitória da minha vida não é só minha, é nossa, amo vocês.

Sou muito grata a Raul, meu Amor, que nessa reta final foi meu porto seguro em todos os momentos, pelo companheirismo e pelos incentivos de sempre.

Agradeço a toda a paciência e boa vontade do Professor Hugo Segundo a quem admiro tanto, é uma honra tê-lo como orientador. O Direito Tributário foi o que me trouxe à Faculdade de Direito e é a realização de um sonho que esse fechamento de ciclo tenha a participação de tão valoroso professor.

Por fim, quero agradecer aos amigos que a Faculdade de Direito me deu e que fizeram essa jornada muito mais leve e cheia de sentido, Cecília, Weverton, Brena, Ana e Franz espero ter vocês na minha vida.

“Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU, 1748, p.166)

RESUMO

A inserção do artigo 212-A no Código Tributário do município de Fortaleza, através da Lei Complementar nº 318 de 23 de dezembro de 2021, condicionou a concessão de qualquer das licenças emitidas em razão do poder de polícia à prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais. Assim, no município de Fortaleza, sem a comprovação da regularidade fiscal, um cidadão não pode obter Alvará de Funcionamento, Alvará Sanitário, Licença Ambiental, Habite-se, Alvará de Construção, Licença sobre o Transporte de Passageiros, Licença sobre Projetos de Urbanização e Licença sobre Propaganda. Dessa forma, toda a atividade comercial ou serviços prestados, bem como a construção e a anuência para a utilização de novos imóveis, estão sujeitos à condicionante. Portanto, cabe analisar a constitucionalidade da medida implementada, tendo em vista que restrições ilegítimas ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando impostas como meio de cobrança indireta de tributos, são consideradas pela doutrina e pela jurisprudência, de forma pacífica, como sanção política e tratadas como inconstitucionais.

Palavras-chave: licença; regularidade fiscal; sanção política.

ABSTRACT

The insertion of article 212-A in the Tax Code of the municipality of Fortaleza, through Complementary Law No. 318 of December 23, 2021, conditioned the granting of any of the licenses issued due to police power to proof of regularity regarding tax obligations municipalities. Thus, in the municipality of Fortaleza, without proof of fiscal regularity, a citizen cannot obtain an Operating Permit, Sanitary Permit, Environmental Permit, Occupancy Permit, Construction Permit, Passenger Transport Permit, License for Urbanization Projects and Advertising License. In this way, all commercial activity or services provided, as well as the construction and consent for the use of new properties, are subject to conditioning. Therefore, it is worth analyzing the constitutionality of the implemented measure, considering that illegitimate restrictions on the free exercise of economic or professional activity, when imposed as a means of indirect collection of taxes, are considered by the doctrine and jurisprudence, peacefully, as a political sanction and treated as unconstitutional.

Keywords: license; fiscal regularity; political sanction.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AMC - Autarquia Municipal de Trânsito Serviço Público e de Cidadania de Fortaleza

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ATM - Auditor do Tesouro Municipal

CAT - Contencioso Administrativo Tributário

CC – Código da Cidade

CDA - Certidão de Dívida Ativa

CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza - Ceará

CND - Certidão Negativa De Débitos

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

CPD-EN - Certidão Positiva de Débitos com Efeito de Negativa

CPD - Certidão Positiva de Débitos

CRC-CE – Conselho Regional de Contabilidade - Ceará

CTM - Código Tributário Municipal

CTN - Código Tributário Nacional

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

ETTUSA - Empresa Técnica de Transportes Urbanos S.A

ETUFOR - Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S.A

FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens Serviços e Turismo – Ceará

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializado

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis, por ato Inter Vivos

LAD - Licença por Autodeclaração

LAS - Licença Ambiental Simplificada

LI - Licença de Instalação

LIUA - Licença para Instalação Urbanístico Ambiental

LO - Licença de Operação

LP - Licença Prévia

LRA - Licença Ambiental de Regularização para Atividades

LRCC - Licença Ambiental de Regularização para Construção Civil

OAB-CE – Ordem dos Advogados do Brasil - Ceará

PGM - Procuradoria Geral do Município

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza

PROFAZ - Procuradoria da Fazenda Pública

SCSP - Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos

SEFIN - Secretaria Municipal das Finanças

SEUMA - Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente

STF - Supremo Tribunal Federal

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

TCE-CE - Tribunal de Contas do Estado do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PODER DE POLÍCIA E A CONCESSÃO DE LICENÇAS.....	13
	2.1 Poder de Polícia	13
	2.2 Licença	19
	2.3 Licenças Concedidas pelo Município de Fortaleza	23
	2.3.1 Taxa de licença para localização e funcionamento de estabelecimentos e atividades diversas.....	24
	2.3.2 Taxa de licença para execução de obras e concessão de habite-se.....	26
	2.3.3 Taxa de licença de execução de projetos de urbanização em terrenos particulares	26
	2.3.4 Taxa de licença sanitária.....	27
	2.3.5 Taxa de licença ambiental.....	28
	2.3.6 Taxa de vistoria e controle operacional dos transportes urbanos.....	29
	2.3.7 Taxa de fiscalização de anúncios	30
	2.3.8 Taxa de credenciamento e vistoria para transporte de resíduos sólidos	30
	2.3.9 Taxa de controle e fiscalização ambiental.....	31
3	REGULARIDADE FISCAL E COBRANÇA FISCAL.....	33
	3.1 Regularidade Fiscal	33
	3.2 Regularidade Fiscal no âmbito do município de Fortaleza	36
	3.3 Cobrança Fiscal e o Processo Tributário	40
	3.3.1 Processo Administrativo Fiscal	41
	3.3.2 Processo Judicial.....	42
	3.4 Cobrança Fiscal no âmbito do município de Fortaleza	44
	3.4.1 Processo Administrativo Fiscal – Não Contencioso	44
	3.4.2 Processo Administrativo Fiscal – Contencioso.....	45
4	O ART. 212-A DO CTM DE FORTALEZA E O ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL	51
	4.1 Sanções Políticas Tributárias	51

4.2 O artigo 212-A do CTM de Fortaleza como uma sanção política	59
4.2.1 Repercussões jurídicas da inserção do artigo 212-A no CTM	60
4.3 O Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais	64
5 CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge da contestação à recente inclusão do artigo 212-A no Código Tributário Municipal de Fortaleza (CTM) de Fortaleza, condicionando a concessão de licenças municipais de qualquer natureza à prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais. A inserção ocorreu através do art. 20 da Lei Complementar nº 318 de 23 de dezembro de 2021, analisada por intermédio do Projeto de Lei nº 81/2021, de iniciativa do Poder Executivo.

Conforme Mensagem nº 0087 de 13 de dezembro de 2021 do então Prefeito recomendando o referido Projeto de Lei à Câmara Municipal, entre outras propostas de alterações, a inclusão do artigo citado tinha por objetivo criar mecanismos de eficiência na arrecadação dos tributos municipais por meio do incentivo ao cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e da reprimenda à evasão fiscal. O texto final foi aprovado, em discussão única, por maioria de votos, desconsiderando a emenda que solicitava a supressão do art. 20, tendo em vista que este representaria uma sanção política vedada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Ocorre que se de um lado a inserção do citado artigo tem fundamento na Supremacia do Interesse Público, princípio que assegura a primazia dos interesses públicos a despeito dos individuais e que conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 221) deve orientar o legislador quando da edição das normas de direito público e também em sua execução, de outro lado tal inserção colide com um dos fundamentos do Estado Democrático de Direitos, os Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa. Por isso, conforme a lição de Robert Alexy (2015, p. 95) há que se sopesar a aplicação de princípios para garantir a otimização dos interesses conflitantes.

Ademais, a própria Constituição de 1988 estabelece em seu Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, que aborda os princípios gerais da atividade econômica, os instrumentos de proteção e limitação do exercício das atividades econômicas, fundamentados na livre iniciativa e no livre exercício da profissão, assegurando a todos os cidadãos a liberdade para atuar economicamente, desde que dentro da legalidade.

À vista disso, surge a necessidade de avaliar a constitucionalidade do dispositivo legal incluído no CTM de Fortaleza, na medida que a aprovação legislativa não possui o condão de convalidar uma norma, caso reste demonstrado que esta fere princípios constitucionais. Cabe

salientar que a introdução de tal artigo no arcabouço normativo municipal pode representar uma imposição do Estado credor para constranger o devedor ao pagamento de sua dívida, além de possuir potencial para restringir o exercício de atividades econômicas ou profissionais lícitas, bem como de outras liberdades, uma vez que o texto do artigo exige a prova de regularidade fiscal para a concessão de licenças municipais de forma genérica.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a constitucionalidade do art. 212-A do CTM de Fortaleza, que condiciona a concessão de licenças de qualquer natureza, emitidas em razão do exercício do poder de polícia, à comprovação de regularidade das obrigações tributárias municipais. A priori, buscar-se-á examinar os conceitos de poder de polícia e de licença, elencando em seguida as licenças concedidas pelo ente. Num segundo momento, serão analisados os expedientes de comprovação da regularidade fiscal e os mecanismos de cobrança fiscal do Município. Por fim, verificar-se-á a adequabilidade da norma aos princípios constitucionais e às regras jurídicas estabelecidas.

As informações foram pesquisadas por meio de fontes secundárias com o exame da legislação tributária, posições doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem o tema, classificando-se quanto ao procedimento como uma pesquisa de caráter bibliográfico.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, discute-se o conceito de poder de polícia e de licença e buscou-se examinar as licenças concedidas pelo município em razão desse poder, de forma a analisar em quais âmbitos da sociedade a norma teria impacto. No segundo capítulo, faz-se uma análise sobre os mecanismos de comprovação da regularidade e da cobrança fiscal do município. Por último, no capítulo três, discute-se a constitucionalidade do artigo inserido no CTM de Fortaleza em face das possíveis violações de princípios constitucionais e outras normas jurídicas.

2 PODER DE POLÍCIA E A CONCESSÃO DE LICENÇAS

Para um eficaz exercício do poder de polícia impõe-se, entre outras formas de concretização, no plano institucional, a emissão de licenças, ambos os conceitos, o de licença e o de poder de polícia, vastamente discutidos pela doutrina que objetiva atribuir a eles diferenciação e usabilidade.

2.1 Poder de Polícia

A priori, cabe definir o que vem a ser poder de polícia, que, de acordo com o dispositivo legal objeto da análise desse trabalho, propicia à autoridade para que órgãos e entidades do município de Fortaleza concedam licenças de diversas naturezas.

Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 151) partem da concepção de que o Estado é dotado de poderes políticos e administrativos, os poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo e os poderes administrativos surgindo com a administração e se implementando com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. Ainda segundo os mesmos Autores, os poderes administrativos se manifestam como a forma pela qual a Administração atua, instrumentalizando-a. Assim, o poder de polícia é uma das formas de consubstanciação dos poderes administrativos.

José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 196), na mesma linha, afirma que o Estado precisa ter mecanismos próprios para atingir os fins que almeja, para tanto, esses mecanismos são positivados ganhando ares de verdadeiros poderes ou prerrogativas especiais de direito público. Segundo ele, quando o Poder Público interfere no âmbito do interesse privado para proteger o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do Poder de Polícia.

Nesse sentido, infere-se que, o poder de polícia é uma das formas pelas quais o Estado se materializa, sempre que a Administração Pública atua revestida de prerrogativas especiais, intervindo na esfera dos interesses privados de modo a salvaguardar os interesses da coletividade.

Legalmente, é o Código Tributário Nacional que em seu art. 78 conceitua Poder de Polícia, em virtude de ser o fato gerador da espécie de tributo Taxas:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A Doutrina, entretanto, apresenta conceitos mais concisos e, portanto, mais compreensíveis para essa abstração.

Conforme a definição de Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 152), poder de polícia é "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado". Dito de outro modo, eles o definem como uma ferramenta da Administração pública para conter abusos do direito individual.

De forma semelhante, José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 198) conceitua o poder de polícia como "a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade."

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 319), por sua vez, explica o poder de polícia através do que se convencionou chamar Regime Jurídico Administrativo, um regime de prerrogativas, que asseguram o exercício das atividades públicas, e de sujeições, que limitam a atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos. Entretanto, também para a Doutrinadora, o fundamento de validade do poder de polícia é a predominância do interesse público sobre o particular, que concede à Administração posição de supremacia sobre os administrados.

Para estes juristas, portanto, pode-se resumir poder de polícia como a atribuição concedida à Administração Pública para delimitar a maneira pela qual os particulares podem usufruir de sua liberdade e de suas propriedades, tendo como baliza a preservação dos interesses coletivos e do próprio Estado.

O renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 843), por seu turno, compreende poder de polícia em duas perspectivas: em sentido amplo, como a atividade Estatal que condiciona a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos abrangendo atos do

Legislativo e do Executivo e, em sentido estrito, como as intervenções do Poder Executivo destinadas a prevenir e a barrar o desenvolvimento de atividades particulares incompatíveis com os interesses sociais.

Complementarmente a concepção apresentada por Celso Antônio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 327) ensina que, para o exercício do poder de polícia, em sua acepção ampla, o Estado utiliza atos normativos em geral, leis que criam as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, atos administrativos e operações materiais para aplicar as leis ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas como por exemplo: fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização e licença.

No mesmo jaez, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2021, p. 258), considerando a doutrina de outros administrativistas, adotada inclusive pelos Tribunais Superiores, elucidam o poder de polícia através da proposição didática chamada de “Ciclo de Polícia” segundo a qual as diferentes atuações que integram a atividade de polícia em sentido amplo, se desenvolvem em quatro fases, quais sejam: a ordem de polícia (legislação); o consentimento de polícia (anuência prévia da administração); a fiscalização de polícia (conformidade das licenças ou autorizações); e a sanção de polícia (aplicação de medida repressiva, prevista em lei).

Destarte, o poder de polícia em sentido amplo abarca as exteriorizações realizadas no âmbito do poder legislativo e no poder executivo, pois a este cumpre executar por meio de atos administrativos e atividades materiais as normas e regulamentações propostas por aquele.

Por sua vez, o poder de polícia em sentido estrito é o que Celso Antônio denominou de polícia administrativa e em sua lição ele a define como:

Pode-se definir a Polícia Administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 2015, p. 861)

Dito de outra forma, polícia administrativa é a aplicação do poder de polícia realizada pelo Poder Executivo, quando atua por vezes fiscalizando, outras vezes reprimindo o comportamento dos indivíduos, buscando adequá-los aos interesses da sociedade, em

conformidade com definições legais e na medida em que tais reprimendas não atinjam direitos fundamentais ultrapassando a esfera do razoável.

Cabe a priori, investigar de forma mais detida, o campo de atuação da polícia administrativa, vez que nesse capítulo pretende-se analisar a emissão de licenças pelos órgãos e entidades responsáveis pelo exercício regular do poder de polícia no município de Fortaleza, ou seja, analisar a atuação do Poder Executivo. Embora, para o estudo em sua inteireza, importe compreender o poder de polícia em sentido amplo.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 325) o poder de polícia pode incidir na atuação estatal administrativa e também na atuação judiciária, o primeiro atuando em caráter preventivo e o segundo em caráter repressivo. Para a Autora, essa diferenciação não é absoluta, vez que a polícia administrativa pode atuar tanto preventiva quanto repressivamente, mas nas duas hipóteses, o objetivo da atuação será impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade, de modo que, para ela, é correto afirmar que a polícia administrativa é preventiva.

O diferencial da polícia administrativa em relação à polícia judiciária é o fato de a primeira se restringir a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se predispõe à responsabilização dos violadores da ordem jurídica (MELLO, 2015, p. 856).

Para Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 161), a polícia administrativa deve atuar preferencialmente de maneira preventiva, estabelecendo limitações administrativas que sancionem a conduta dos que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade. Segue abaixo a formula estabelecida pelos mesmos Autores de como essa atuação deve ocorrer:

O Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e após as verificações necessárias é outorgado o respectivo alvará de licença ou autorização, ao qual se segue a fiscalização competente.

Desse modo, entende-se que o campo de atuação da polícia administrativa é, majoritariamente, o preventivo, ou seja, o Poder Executivo quando revestido das prerrogativas do poder de polícia, deve agir como executor das leis administrativas, anuindo com o exercício

de atividades econômicas e profissionais, fazendo as fiscalizações necessárias, intervindo nas atividades individuais que se mostrem potencialmente nocivas, garantindo assim a ordem econômica e social. As ações repressivas praticadas pela polícia administrativa, por sua vez, devem se restringir àquelas legalmente previstas, a fim de impedir ou paralisar atividades e condutas antissociais relacionadas com a atividade policiada.

Convém ainda analisar o poder de polícia, de forma geral, do ponto de vista de suas características, limites, condições de validade, finalidade e os meios empregados.

Quanto às características do poder de polícia, os doutrinadores são unânimes ao apontarem a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Discricionariedade é atributo do poder de polícia que possibilita razoável liberdade de atuação da administração, embora a lei possa determinar que os atos decorrentes desse poder administrativo possam ser vinculados à ela. Autoexecutoriedade, por sua vez, é o atributo que permite a administração tomar providências imediatas para a preservação do bem coletivo, não estando à mercê de autorização judicial para tanto. Por fim, a coercibilidade diz respeito ao poder que tem a administração de usar a força, caso necessário, para vencer uma resistência.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 328) salienta que, além das três características citadas, é preciso ressaltar que o poder de polícia corresponde a uma atividade negativa, uma vez que impede os particulares de praticarem determinados atos contrários ao interesse público, impondo limites à conduta individual. Acrescenta ainda a Autora, o atributo da indelegabilidade do Poder Polícia a pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista que, em se tratando de atividade típica do Estado, só pode ser por este exercida.

Assim, o poder de polícia manifesta-se de forma discricionária, embora em alguns casos a lei estabeleça os critérios para a sua realização; autoexequível, na medida que não necessita de autorização judicial para se realizar e coercitivo pois pode ser praticado por meio da força. Como atividade típica do Estado, o poder de polícia é ainda indelegável.

Quanto ao estabelecimento de limites para o poder de polícia, afirma Maria Sylvia (2020, p. 333) que, embora a regra seja a discricionariedade da Administração Pública para os atos administrativos, todos eles possuem limites legais, seja na competência ou na forma como são executados, seja nos fins ou com relação aos motivos e ao objeto do ato.

Quanto às condições de validade, Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 164), apontam aspectos como a competência, a finalidade e a forma, bem como a proporcionalidade da sanção e a legalidade dos meios aplicados pela administração. Para os Autores, as três primeiras condições citadas são pressupostos de eficácia de todos os atos administrativos, a cujo gênero pertence a espécie ato de polícia. Entretanto, para os mesmos Autores, a proporcionalidade do ato imposto pela administração e o benefício social que ele visa são requisitos específicos do ato de polícia, da mesma forma que a legalidade do meio empregado, uma vez que não é concebível a utilização de meios ilegais, desumanos ou incompatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada.

Quanto aos fins, o poder de polícia deve ser exercido exclusivamente para atender ao interesse público, quando a autoridade se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato. Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2021, p. 267), desempenhar os poderes administrativos sem observar os direitos e garantias fundamentais ou princípios jurídicos e limites estabelecidos pela lei representa uma violação ao princípio da supremacia do interesse público, caracterizando o abuso de poder.

Quanto aos meio empregados, alega Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 867) que a administração tem a autoridade para utilizar meios coativos desde que diante da necessidade de defender os interesses públicos e o limite seria o atingimento das finalidades requeridas, destacando-se, portanto, a importância da proporcionalidade. Ressalta ainda o renomado Autor que:

A via da coação só é aberta para o Poder Público quando não há outro meio eficaz para obter o cumprimento da pretensão jurídica e, só se legitima na medida em que é não só compatível como proporcional ao resultado pretendido e tutelado pela ordem normativa. Toda coação que exceda ao estritamente necessário à obtenção do efeito jurídico licitamente desejado pelo Poder Público é injurídica.

Em suma, depreende-se que o poder de polícia deve ser utilizado apenas por quem tenha competência e nos limites e formas legalmente previstos. Sua validade está condicionada à proporcionalidade dos atos em detrimento do benefício que se visa obter. Conclui-se ainda que a atuação do poder de polícia deve passar sempre pelo crivo do interesse público, que os meios aplicados devem ser aqueles adequados para atingir tão somente as finalidades requeridas, e que a coação só deve ser utilizada quando estritamente necessária.

A razão de ser de toda ação estatal é promover e proteger direitos fundamentais, por isso as prerrogativas do poder de polícia possuem limites e devem ser justificáveis. Utilizar o referido poder como instrumento para impelir os cidadãos ao pagamento de tributos afasta-se da sua finalidade precípua que é a proteção dos direitos da coletividade e a garantia da ordem econômica e social.

2.2 Licença

Como visto no tópico anterior, o poder de polícia é um dos mecanismos através dos quais o Estado se materializa, contudo cumpre ainda elucidar que esse e outros poderes administrativos consubstanciam-se sob diversas formas, entre elas, sob a forma de atos administrativos, viabilizando o exercício das funções do Estado.

As licenças são espécies do gênero ato administrativo, por isso quando o art. 212-A introduziu no CTM de Fortaleza uma condicionante genérica para a concessão de “licenças de qualquer natureza” tornou-se fundamental discutir esses dois conceitos para viabilizar uma identificação mais precisa de quais ações administrativas foram atingidas pelo dispositivo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 464) assenta ato administrativo como "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário."

Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 173), por sua vez, os caracterizam como “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 393), define ato administrativo como "a declaração do Estado, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional."

Nesse sentido, pode-se caracterizar ato administrativo como uma forma de expressão da vontade da Administração Pública, regulada e limitada através de leis, e, portanto, com produção de efeitos independentes de autorização judicial, mas sujeitos ao controle deste. O ato administrativo tem por objetivo a promoção dos interesses coletivos.

Consoante a categorização estabelecida por Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 203) os atos administrativos são agrupados em cinco espécies, quais sejam: atos administrativos normativos; atos administrativos ordinatórios; atos administrativos negociais; atos administrativos enunciativos; e atos administrativos punitivos. A este trabalho interessa aprofundar-se na espécie denominada ato administrativo negocial, vez que nela se enquadram as licenças objetos da condicionante imposta pelo artigo 212-A do CTM de Fortaleza.

Os atos administrativos negociais, ainda conforme conceituação de Meirelles (1984, p. 1), são aqueles expedidos a pedido de um particular que esteja interessado na realização de um negócio jurídico ou de uma atividade material que dependa do consentimento da Administração Pública. Embora sejam atos unilaterais, vez que expedidos pela Administração, compreendem interesses recíprocos da Administração e do administrado. Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p.211) enquadram no conceito, entre outros, a licença, a autorização, a permissão, a admissão, o visto, a aprovação, a homologação, a dispensa, a renúncia e ainda o protocolo administrativo.

Marcelo Alexandre e Vicente Paulo (2021, p. 511), partilhando do mesmo entendimento que Hely Lopes Meirelles e classificando ato negocial como aquele editado nas situações em que o ordenamento jurídico exige do particular a anuência prévia da Administração para realizar certa atividade privada de interesse dele, ressaltam que, o ato negocial, como qualquer outro ato administrativo, tem por finalidade a satisfação do interesse público, embora coincida com o interesse do particular que solicitou a aprovação. Para os autores, eles são uma manifestação unilateral da Administração, que produzem efeitos concretos e individuais para o administrado.

Usualmente, os atos negociais consubstanciam-se em um alvará, um termo ou um simples despacho da autoridade competente, em que a Administração concede a pretensão do administrado e fixa as condições de sua utilização, produzem efeitos apenas entre as partes, Administração e o cidadão requerente. Para Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 212) essa espécie de ato administrativo pode ser vinculado ou discricionário, e definitivo ou precário. Diz-se vinculado, quando a lei dispuser sobre a sua forma e concessão. Diz-se discricionário, quando a sua expedição ficar ao arbítrio da autoridade competente. Diz-se definitivo, quando embasar-se em um direito individual do requerente. Diz-se precário, quando provier de uma liberalidade da administração.

Licença, autorização e permissão são os exemplos de atos negociais mais recorrentes na literatura, presumivelmente por serem também os mais utilizados pela Administração Pública. A seguir serão apresentadas breves conceituações sobre os três atos negociais acima mencionados.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 445), permissão é o ato unilateral pelo qual a Administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou concede a utilização especial de um bem público. Autorização, de modo semelhante, é o ato unilateral e discricionário através do qual a Administração faculta ao particular o exercício de atividade material.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 326), por sua parte, ressalta que a permissão possui características idênticas às da autorização, ambas são atos discricionários e precários, ou seja, é o administrador quem definirá e analisará os critérios para a expedição do ato, bem como podem ser revogados sem que seja necessário indenizar o prejudicado. Na permissão, a Administração consente que o particular execute serviço de utilidade pública ou utilize privativamente bem público. Na autorização, ela consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse.

Como já mencionado anteriormente, nesse estudo importa aprofundar-se no conceito de licença, para delinear com maior precisão os atos condicionados pela obrigação criada através do artigo 212-A, tendo em vista a similitude de muitas características utilizadas para definir esses atos e ainda a imprecisão dos legisladores que muitas vezes utilizam termos conceitualmente distintos como sinônimos.

Licença, de acordo com Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 213), é ato vinculado e definitivo, expedido após a verificação do direito subjetivo do requerente e o atendimento de todos os requisitos legais exigidos pelo poder público. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la se o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que a correspondente indenização será compulsória.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 448) "Licença é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez

demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos". Assim, para o Autor, na concessão de licença não existe discricionariedade por parte da administração pública, vez que cumpridos os requisitos da lei, não se pode negá-la àquele que a requereu. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 517) e Marçal Justen Filho (2014, p. 422) entre outros autores adotam um conceito muito semelhante ao de Celso Antônio.

José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 297) destaca três aspectos a serem ressaltados na licença: a anuência do poder público para o desempenho da atividade, demonstrando a conjugação das vontades da Administração e do particular; o pedido do interessado, pois o poder público não age *ex officio*; e a necessidade da licença para legitimar a atividade, o direito existe antes da concessão da licença, mas seu exercício só se torna legítimo com a obtenção do consentimento da autoridade pública. Com relação à necessidade da licença, a autoridade exercerá também o seu poder de polícia fiscalizatório, constatando que não existem impedimentos legais ou administrativos para o desempenho da atividade.

Marcelo Alexandre e Vicente Paulo (2021, p.517) enfatizam que licença é ato administrativo vinculado e, portanto, definitivo, porque nenhum ato vinculado pode ser revogado, de forma que o particular interessado possui um direito subjetivo a sua obtenção, bastando para tanto que cumpra os requisitos previstos na lei. Os Autores apontam, todavia, que não há óbices para que ocorra a cassação - quando deixarem de ser atendidas as condições legais impostas para que ela permaneça em vigor - ou para que ocorra a anulação, caso tenha ocorrido ilegalidade na edição da licença.

De acordo com Rafael Rezende Carvalho de Oliveira (2021, p. 542) as características básicas da licença resumem-se nas seguintes: ato de consentimento estatal, ou seja, é a regulação de atividade privada que só pode ser exercida mediante consentimento; ato vinculado, isto é, concedido sempre que forem preenchidos os requisitos legais; e ato declaratório, reconhecimento de um direito subjetivo do particular.

Assim, é possível sintetizar licença a partir de suas duas características essenciais: ato vinculado e definitivo, ou seja, caracteriza-se como um direito subjetivo dos cidadãos, de modo que, cumprindo-se todos os requisitos previstos em lei, a licença será necessariamente concedida ao particular e essa anuência do Poder Público tem caráter efetivo, uma vez que só poderá ser revogada diante do descumprimento dos requisitos anteriormente preenchidos ou da verificação de fraude para a sua obtenção.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 526), afirma ainda que, quanto à forma, a licença reveste-se na figura de um alvará, modo como se exterioriza a anuência da Administração Pública para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao Poder de Polícia do Estado.

Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 162) esclarecem que uma licença é um alvará definitivo e que uma autorização é um alvará precário, os dois são meios de atuação do poder de polícia, mas com efeitos essencialmente diferentes, pois o alvará de autorização pode ser revogado sumariamente, a qualquer tempo, sem indenização, enquanto que o alvará de licença não pode ser invalidado discricionariamente.

São exemplos de licenças a concessão de um alvará para a realização de uma obra, a concessão de um alvará para o funcionamento de um estabelecimento comercial, a licença para o exercício de uma profissão, a licença para dirigir, as licenças ambientais, a licença sanitária, entre outros.

2.3 Licenças Concedidas pelo Município de Fortaleza

Considerando, para a presente análise, as licenças emitidas em função do exercício regular do poder de polícia elencadas no CTM de Fortaleza e tendo em vista que todas elas se encontram vinculadas a cobranças de taxas, analisou-se as alíneas do inciso I, do art. 318 do referido normativo, que enumera as taxas cujo fato gerador é o poder de polícia, abaixo o dispositivo:

Art. 318. Sem prejuízo de outras que vierem a ser instituídas por lei específica, são cobradas pelo Município Fortaleza as seguintes taxas: I - pelo exercício do poder de polícia: a) taxa de licença para localização e funcionamento de estabelecimentos e atividades diversas; b) taxa de licença para execução de obras e concessão de habite-se; c) taxa de licença de execução de projetos de urbanização em terrenos particulares; d) taxa de licença sanitária; e) taxa de licença ambiental; f) taxa de vistoria e controle operacional dos transportes urbanos; g) taxa de fiscalização de anúncios; h) taxa de credenciamento e vistoria para transporte de resíduos sólidos; (Alínea acrescida pelo art. 45 da Lei Complementar nº 241, de 22 de novembro de 2017) i) taxa de controle e fiscalização ambiental. (Alínea acrescida pelo art. 45 da Lei Complementar nº 241, de 22 de novembro de 2017) [...].

Entretanto, cabe destacar que, examinando de forma sistemática o Título IV - Das Taxas Municipais, do Livro III - Dos Tributos Municipais do CTM de Fortaleza constata-se certa imprecisão na utilização dos conceitos de licença, permissão e autorização, que

representam espécies distintas da atuação estatal, quando, por exemplo, o art. 319 define, nas disposições gerais, que o fato gerador das taxas elencadas no art. 318 é a “permissão” para o exercício de atividades ou a prática de atos que necessitam de prévia autorização e quando os demais artigos que detalham cada uma das taxas referem-se, em sua maioria, a “licenças” e a processos de licenciamento. O art. 321 também atrela a cobrança das taxas ao pedido de licenciamento. Abaixo os normativos citados:

Art. 319. As taxas previstas no inciso I do artigo 318 têm como fato gerador a permissão para o exercício de atividades ou a prática de atos dependentes, por sua natureza, de prévia autorização do Município de Fortaleza.

Art. 321. Ressalvadas as isenções previstas neste Código e em lei municipal específica, o pagamento de quaisquer das taxas, exigíveis em razão do poder de polícia, deverá ser realizado, obrigatoriamente, antes do pedido de licenciamento, sendo o comprovante de pagamento pré-requisito para análise do requerimento.

Tal discussão faz-se relevante na medida que, o texto do art. 212-A, alvo desse estudo, refere-se apenas à licença como ato administrativo cuja emissão está condicionada à comprovação de regularidade fiscal, de modo que, tomando o artigo em sua literalidade uma autorização ou uma permissão não estariam sujeitas à condicionante prevista. Portanto, é preciso enfatizar o relevante esforço interpretativo necessário para se identificar a quais licenças alude o art. 212-A do CTM.

A seguir serão analisadas as alíneas do supracitado inciso I, do art. 318 do CTM, bem como os artigos do CTM e do seu regulamento, que detalham cada uma dessas alíneas, buscando-se identificar quais são as licenças emitidas pelo município de Fortaleza e que por consequência foram impactadas pela condicionante da regularidade fiscal.

2.3.1 Taxa de licença para localização e funcionamento de estabelecimentos e atividades diversas

De acordo com o art. 323 do CTM de Fortaleza, o fato gerador dessa taxa é o exercício do poder de polícia do Município no licenciamento obrigatório de estabelecimentos e atividades tais como estabelecimentos industriais, comerciais, agropecuários, de prestação de serviços ou similares e o desenvolvimento de atividades diversas, conforme mencionados no art. 322 do CTM.

O fato gerador da mesma taxa pode ser ainda a autorização para instalação de circos, de parques de diversões, de vendedores ambulantes, de lanchonetes, de bancas de jornais e revistas, de quiosques e de outros estabelecimentos e atividades assemelhadas, localizados em logradouros públicos, como preceitua o parágrafo único do art. 322.

O art. 328 do CTM afirma que a licença para localização e funcionamento será formalizada mediante expedição de alvará de funcionamento após a verificação do atendimento dos requisitos legais.

A definição de alvará de funcionamento pode ser obtida conforme disposição do art. 630 da Lei Complementar nº 270/2019, Código da Cidade (CC), que delinea um conjunto de regulamentos relacionados ao ambiente natural, ao ambiente construído, às posturas municipais e aos procedimentos para o compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Público e os cidadãos fortalezenses.

Art. 630. O Alvará de Funcionamento é o documento que verifica os aspectos urbanísticos e autoriza o início do funcionamento de qualquer atividade não residencial, econômica ou não, estabelecida em imóvel, sendo a sua emissão prévia ao início da atividade.

O art. 630, §1º do CC, de forma mais específica, declara que são passíveis de alvará de funcionamento as associações, sociedades, indústrias, comércios, prestações de serviços, fundações, partidos políticos, além de empresários individuais, profissionais liberais, autônomos, pessoas físicas ou jurídicas instaladas em imóveis ou demais atividades contempladas em legislação específica.

O art. 631, §1º do CC, por sua vez, aduz que o uso e a ocupação de bens públicos, ainda que de forma itinerante, ambulante ou eventual, depende de prévia autorização, permissão ou concessão, conforme legislação aplicável à espécie, não cabendo em nenhum desses casos a concessão de alvará de funcionamento.

Entende-se, portanto, que para os estabelecimentos e atividades previstas no caput do art. 322 do CTM e especificados no §1º do art. 630 do CC, existe um direito subjetivo, de modo que, cumpridos todos os requisitos legalmente previstos, há que se conceder uma licença, sujeita à obrigação criada pela inclusão do art. 212-A do CTM. Já as atividades previstas no parágrafo único do art. 322 do CTM, cuja análise realizada pelo poder público possui caráter discricionário e precário, na forma de autorizações não estão, à vista disso, sujeitas à obrigação do art. 212-A do CTM.

2.3.2 Taxa de licença para execução de obras e concessão de habite-se

Conforme o art. 329 do CTM, o fato gerador da taxa de licença para execução de obras é o licenciamento de execução de obras particulares e instalações de máquinas, motores e equipamentos em geral em imóveis localizados no território do Município. Complementarmente, afirma o art. 330 do CTM que, nenhuma construção, reconstrução, reforma, demolição ou obra similar poderá ser iniciada sem a prévia licença do Município. Da leitura do art. 332 do CTM depreende-se, ainda, que a referida licença para execução de obras particulares é o que se convencionou chamar de alvará de construção.

Alvará de construção, no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) conforme o Manual de Licenciamento da Construção elaborado pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) (2020, p. 11) é o documento que licencia a execução de obras relativas a projetos de edificações e com algumas exceções é feito completamente através do Sistema ‘Fortaleza Online’, sendo emitido a partir das informações prestadas pelo cidadão com base nos parâmetros urbanísticos relevantes elencados no art. 186 do CC.

Quanto ao Habite-se, o CTM é silente com relação a sua natureza, entretanto, depreende-se da leitura do art. 242 do CC que se trata do Certificado de Conclusão de Edificação. Consoante §3º do mesmo artigo, para a obtenção do Habite-se, que se constitui em pré-requisito para a utilização de edificação nova, reformada ou reconstruída, basta a declaração formal do responsável legal, construtor e dos responsáveis técnicos pela execução da obra, de que a mesma foi executada conforme o projeto licenciado atendendo a todas as Normas Técnicas de Acessibilidade, as demais normas técnicas vigentes, bem como as disposições do Código da Cidade.

À vista disso, pode-se afirmar que tanto o alvará de construção como o habite-se constituem-se como direitos subjetivos dos cidadãos e que a análise do Poder Público é vinculada e definitiva configurando-os como licenças e estando, desse modo, sujeitas à obrigação prevista no art. 212-A do CTM.

2.3.3 Taxa de licença de execução de projetos de urbanização em terrenos particulares

O fato gerador da taxa de licença de execução de projetos de urbanização em terrenos particulares é a execução de parcelamento do solo e a urbanização em terrenos particulares no território do Município de Fortaleza, conforme o art. 335 do CTM. O art. 336

do CTM, por seu turno, ressalta que nenhum projeto de arruamento, loteamento, remembramento ou desmembramento de lotes poderá ser executado sem a prévia licença do Município.

É a Lei Complementar nº 236 de 11 de agosto de 2017, que dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo, juntamente com a Lei Complementar nº 62 de 02 de fevereiro de 2009, Plano Diretor do Município de Fortaleza, que estabelecem as normas para a concessão de licenças para urbanização de terrenos particulares.

A urbanização de terrenos particulares é, desse modo, um direito subjetivo do particular a ser analisado e concedido pelo Poder Público na forma de uma licença, estando, por conseguinte, condicionado a comprovação de regularidade fiscal para que se obtenha a sua adjudicação.

2.3.4 Taxa de licença sanitária

O fato gerador da taxa de licença sanitária é o licenciamento sanitário de estabelecimentos localizados no território do Município, cujo objetivo é a manutenção dos padrões de asseio, higiene e salubridade para a segurança da população fortalezense, nos termos do art. 339 do CTM. A atividade de abate de animais também está sujeita ao licenciamento sanitário, sendo também, por conseguinte, fato gerador da citada taxa.

A licença sanitária segundo o art. 626 do CC é o documento emitido pelo órgão municipal de vigilância sanitária que formaliza o registro e o controle sanitário do estabelecimento, visando garantir boas condições de funcionamento no que concerne à saúde da população. Ainda de acordo com o §3º do mesmo art. do CC, a emissão da licença sanitária deve observar a classificação do risco sanitário estabelecido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) bem como todas as Normas Técnicas Oficiais e exigências da legislação em vigor.

Destaca o art. 340 do CTM que se sujeitam ao licenciamento sanitário as pessoas que praticam atividades econômicas destinadas à produção, à circulação de bens e à prestação de serviços, que tenham a potencialidade de causar riscos à saúde e às condições de bem-estar físico, mental e social das pessoas e da coletividade.

Claro está que o ato administrativo em análise se trata de licença e deve, por conseguinte, seguir a obrigação elencada no art. 212-A do CTM.

2.3.5 Taxa de licença ambiental

No entendimento do art. 345 do CTM, a taxa de licença ambiental tem como fato gerador o exercício do poder de polícia do Município na fiscalização e no consentimento para a realização de empreendimentos e atividades que possam causar degradação ao meio ambiente, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) ou órgão que venha a substituí-lo.

O parágrafo único do art. 345 afirma que são passíveis de licenciamento ambiental os empreendimentos, as obras e as atividades classificados em razão da sua natureza e de seu porte, constantes a Lei Complementar nº 208, de 15 de julho de 2015, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, cria o licenciamento ambiental simplificado, o licenciamento por autodeclaração, a ficha de caracterização, entre outras providências.

A mencionada lei define em seu art. 2º, inciso XI o que é uma licença ambiental:

Art. 2º [...]

XI – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, para localizar, instalar, operar ou ampliar empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental;

O art. 348 do CTM declara que a concessão da licença ambiental está sujeita à prévia análise e à aprovação, por parte do órgão competente do Município, a quem competirá expedi-la, e dependerá, quando necessário, da realização de serviços técnicos, da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ou outro tipo de estudo complementar, inclusive a realização de audiência pública, cujos custos serão assumidos pelo interessado.

O art. 349 do CTM, em seu §2º, elenca os tipos de classificações das Licenças Ambientais, são elas: I - Licença Prévia (LP); II - Licença de Instalação (LI); III - Licença de Operação (LO); IV - Licença Ambiental Simplificada (LAS) para Atividade; V - Licença Ambiental Simplificada (LAS) para Construção Civil VI - Licença por Autodeclaração (LAD); VII - Licença Ambiental de Regularização para Atividades (LRA); VIII - Licença Ambiental

de Regularização para Construção Civil (LRCC); IX - Licença para Instalação Urbanístico-Ambiental (LIUA).

À vista disso, é possível afirmar que anuência para a realização de empreendimentos e atividades que possam causar degradação ao meio ambiente é concedida por meio do ato administrativo licença vinculando-se à obrigação elencada no art. 212-A do CTM.

2.3.6 Taxa de vistoria e controle operacional dos transportes urbanos

Conforme art. 358 do CTM, o fato gerador da taxa de vistoria e controle operacional dos transportes urbanos é o licenciamento, vistoria e fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora da exploração de todas as espécies de prestação de serviços de transporte de pessoas e cargas no território do Município e sobre o controle operacional do sistema de transportes municipal. Este último, tendo por objetivo o controle das condições e das características técnicas dos veículos, bem como a redução dos conflitos de tráfego e de espaço otimizando a mobilidade urbana.

De acordo com o §1º do mesmo art. 358 do CTM, nenhuma das atividades de transporte de pessoas e de cargas de um ponto a outro no âmbito no Município de Fortaleza poderá ser realizada sem o prévio licenciamento dos veículos e dos profissionais de operação junto ao órgão ou entidade competente do Município.

O Decreto nº 10.109 de 20 de junho de 1997 delega à Empresa Técnica de Transportes Urbanos S.A. (ETTUSA) atualmente Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S.A (ETUFOR) criada através da Lei Complementar nº 7.481 de 1993, o planejamento, a gestão e a fiscalização do Sistema de Transporte Público de Passageiros de Fortaleza.

Conforme o “Relatório de Diretoria 2021” referente à Prestação de Contas de 2021, encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e disponível no site do referido tribunal, a ETUFOR realiza de forma integrada com a Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP) com a Autarquia Municipal de Trânsito Serviço Público e de Cidadania de Fortaleza (AMC) e com outros órgãos, entre outras atividades: a) o planejamento, a projeção, a regulamentação e a operacionalização do trânsito de veículos, pedestres e de animais; b) a execução da fiscalização de trânsito, autuando e aplicando as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e paradas

previstas no Código de Trânsito Brasileiro no exercício regular do Poder de Política de Trânsito; c) a integração com outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência com vistas à unificação do licenciamento e; d) o cadastramento e controle das permissões dos serviços de transporte municipais, bem como o credenciamento de pessoal de operação.

Assim, os veículos e os profissionais que praticam as atividades de transporte de pessoas e de cargas no âmbito do município de Fortaleza, estão sujeitos ao licenciamento, e este, por sua vez, condicionado a comprovação de regularidade fiscal, conforme art. 212-A do CTM.

2.3.7 Taxa de fiscalização de anúncios

De acordo com o art. 362 do CTM o fato gerador da taxa de fiscalização de anúncios é a atividade municipal de licenciamento e fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora da exploração de todas as espécies de engenhos de divulgação de propaganda e publicidade instalados em imóveis particulares e logradouros públicos de Fortaleza. Ainda conforme o parágrafo único do mesmo artigo, também é fato gerador da citada taxa o licenciamento de engenhos de divulgação de propaganda e publicidade em veículo de aluguel e de transporte coletivo urbano de passageiros regular, opcional e de fretamento, que sejam utilizados para realização de atividades no território do referido Município.

O CTM especifica em seu art. 363 quais engenhos de divulgação de propaganda ou publicidade deverão ser submetidos a licenciamento, elencando: tabuletas ou outdoor; painéis ou placas, letreiros; faixas, bandeiras ou estandartes; cartazes; e dispositivos de transmissão de mensagens, bem como mobiliário urbano, tapumes de obras, muros de vedação, veículos motorizados ou não, aviões, boias, entre outros, sempre que utilizados para veicular mensagens publicitárias.

Compreende-se, portanto, que a utilização de engenhos de divulgação de propaganda ou publicidade está sujeita a licenciamento e, por conseguinte, condicionada a comprovação de regularidade fiscal, conforme art. 212-A do CTM.

2.3.8 Taxa de credenciamento e vistoria para transporte de resíduos sólidos

Conforme o art. 369-A do CTM, o fato gerador da taxa de credenciamento e vistoria de veículos para transporte de resíduos sólidos é a atividade municipal de autorização e

fiscalização do cumprimento da legislação sobre a prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos no território do município, e sobre a vistoria das condições técnicas dos veículos coletores relativas à segurança, à conservação e aos equipamentos obrigatórios.

O art. 369-A, § 1º, traz as definições para “transporte de resíduos sólidos” e para “vistoria de veículos”:

Art. 369-A [...]

§1º

I - transporte de resíduos sólidos: conjunto de processos e procedimentos que visa deslocar o material coletado para tratamento, destinação ou disposição final de resíduos sólidos;

II - vistoria de veículos: conjunto de processos de inspeção das características físicas do veículo e do funcionamento dos seus componentes mecânicos e elétricos, além dos equipamentos obrigatórios, verificação da autenticidade do veículo, de sua documentação e regularização.

Desse modo, entende-se que os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, assim como a vistoria técnica de veículos para o aludido serviço, não estão sujeitos a licenciamento e sim à autorização. Isso porque a sua aprovação pelo Poder Público é discricionária e precária, não se caracterizando como um direito subjetivo do interessado. Considerando que o art. 212-A se refere apenas à licença, a autoridade municipal não pode requerer a comprovação de regularidade fiscal para anuir com a realização do serviço e da vistoria.

2.3.9 Taxa de controle e fiscalização ambiental

Conforme o art. 369-D do CTM a taxa de controle e fiscalização ambiental tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Município de Fortaleza, para controle das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

Não há que se falar em licenciamento para que o poder público exerça o poder de polícia, de modo que não caberia à autoridade exigir que os sujeitos contribuintes da taxa citada apresentassem a comprovação de regularidade fiscal, para que fossem fiscalizados.

Da análise dos fatos geradores de todas as taxas cobradas pelo município de Fortaleza, em razão do poder de polícia, é possível apontar que a inclusão do art. 212-A no CTM alcança de forma genérica, todas as formas de empreendimento praticados na cidade, bem

como atividades de cunho meramente particular, isso porque o exame das taxas indicou a existência de licenças como o alvará de funcionamento, o alvará sanitário, a licença ambiental, o habite-se, o alvará de construção, a licença sobre o transporte de passageiros, a licença sobre projetos de urbanização e a licença sobre anúncios, no Município. Dessa forma, toda a atividade comercial ou os serviços prestados, bem como a construção e a urbanização e ainda a anuência para utilização de imóveis novos, foram alcançados pela condicionante da comprovação de regularidade fiscal.

3 REGULARIDADE FISCAL E COBRANÇA FISCAL

3.1 Regularidade Fiscal

Seguindo a análise do dispositivo inserido no CTM de Fortaleza, que condiciona a emissão de licenças de qualquer natureza à “prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais” e considerando que o próprio CTM e o seu regulamento estabelecem que a referida prova será feita através da apresentação de certidão negativa, faz-se necessário definir o que são e o que representam as certidões.

Um Estado Democrático de Direito deve garantir aos seus cidadãos a emissão de certidões fornecidas pelo Poder Público, para comprovar as mais diversas situações jurídicas, de forma a garantir o exercício ou a defesa de direitos.

O direito às certidões é assegurado pela Constituição Federal de 1988 quando em seu art. 5º, inciso XXXIII, assevera que “todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e no inciso XXXIV, alínea b, prevê “a obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Marcelo Alexandre e Vicente Paulo (2021, p. 516) definem certidão como "cópia de informações registradas em algum livro em poder da administração, geralmente requerida pelo administrado que algum interesse tenha nessas informações". Os próprios autores asseveram que atualmente essas informações não constam mais em livros, mas em bancos de dados eletrônicos e que a menção a palavra cópia é uma alusão à impressão dos dados extraídos dos livros.

A Lei nº 9.051 de 18 de maio de 1995, que disciplina o direito à expedição de certidão, determina em seu art. 1º a obrigatoriedade de emissão de certidões por parte de todos os órgãos e entidades do setor público e em todos os entes da federação. O mesmo artigo fixa ainda, o prazo improrrogável de 15 dias para o atendimento da solicitação, que deve passar a contar do registro do pedido no órgão expedidor. O art. 2º prevê também que a certidão deve trazer em seu escopo os esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido.

Quanto à exigência e à expedição das certidões de regularidade fiscal, elas são regulamentadas pelo Código Tributário Nacional (CTN) em seus artigos 205 a 208. A Certidão Negativa de Débitos (CND) de que trata o art. 205 atesta a inexistência de pendências do contribuinte em relação ao Fisco. A Certidão Positiva de Débitos com Efeito de Negativa (CPD-EN) tratada no art. 206, por seu turno, possui os mesmos efeitos da CND, porém é emitida quando se constatam a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança em que tenha sido efetivada a penhora ou com exigibilidade suspensa. Por fim, a Certidão Positiva de Débitos (CPD) representa a irregularidade do contribuinte.

Na interpretação de Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 698) o art. 205 do CTN quando aduz que “lei poderá exigir que a prova da quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa” não está condicionando a prática de atos jurídicos à apresentação de CND, está apenas estabelecendo a forma como a prova de regularidade fiscal deve ser produzida.

Para o referido autor são necessárias duas disposições legais: uma acerca da necessidade da prova do pagamento de determinado tributo e outra estabelecendo que a comprovação seja feita por meio de certidão negativa. Paulo de Barros reforça, que ainda assim, a legislação contendo a exigência deve estar dentro do limite da razoabilidade e da proporcionalidade, ou seja, adequada ao ato jurídico que o contribuinte pretende praticar e ao dano suscetível de ser causado ao Estado.

Infere-se, portanto, do art. 205 do CTN, que apenas através de lei é que se pode exigir a apresentação de CND. À vista disso, uma inserção de ato normativo da Administração Pública que condicione a prática de outros atos à apresentação de certidão, em casos não previstos pela lei serão considerados inválidos, mas nem mesmo a lei poderá inserir essa condição caso prejudique desproporcionalmente os direitos do contribuinte.

Para Hugo de Brito Machado Segundo (2019, p. 385) os legisladores de cada ente tributante não possuem liberdade plena para decidir em quais casos a apresentação de CND será exigível, pois tal exigência, em determinadas situações pode ser usada para cobrar indiretamente tributos e pode ainda violar os princípios do devido processo legal e da proporcionalidade e da liberdade econômica.

Na mesma linha, Leandro Paulsen (2020, p. 496) é categórico ao afirmar que, "o exercício de direitos constitucionais como o direito ao trabalho e ao livre exercício da atividade

econômica, por exemplo, não pode, como regra, ser condicionado à ostentação de regularidade fiscal".

São frequentes, entretanto, as leis que requisitam a comprovação de regularidade fiscal para a prática dos mais diversos atos. O próprio Código Tributário Nacional, nos artigos 191 a 193, indica três circunstâncias que dependem da prova de regularidade tributária: a extinção das obrigações do falido; a sentença de julgamento de partilha ou adjudicação de bens do espólio; e a celebração de contrato ou aceitação de proposta em concorrência pública, salvo disposição legal em contrário.

Nathalie de Paula Carvalho (2010, p. 51) traz em seu trabalho um rol extenso de direitos constitucionais e infralegais subordinados à comprovação de regularidade fiscal:

A contratação com o Poder Público e a participação em licitações (art. 195, § 3º CF, art. 193 CTN12 c/c art. 47, I, a da lei no 8.212/91 e art. 29 da lei no 8.666/93); o recebimento de benefícios creditícios e fiscais (art. 195, § 3º CF c/c art. 47, I, a da lei no 8.212/91); a alienação ou oneração de bens imóveis (art. 47, I, b da lei no 8.212/91); a alienação de bem móvel de valor superior a R\$ 20. 696,09 (art. 47, I, c da lei no 8.212/91); a transferência do controle de sociedades de responsabilidade limitada (art. 47, I, d da lei no 8.212/91); a operação de empréstimos ou financiamentos junto à instituição financeira oficial; a contratação de operação financeira com recursos do FGTS e também os captados através de caderneta de poupança (art. 27, b da lei no 8.036/90 c/c art. 10, incisos I e II da lei no 8.870/94); a extinção das obrigações do falido (art. 191 CTN); o condicionamento da emissão da certidão negativa à apresentação de garantia (art. 47, § 8º da lei no 8.212/91); em alguns estados-membros a legislação do ICMS exige fiança para a inscrição no cadastro dos contribuintes; exigem-se certidões de regularidade para impressão de blocos de notas fiscais ou aquisição de equipamentos emissores de cupons fiscais; à empresa em débito com a Seguridade Social é proibida a distribuição de bonificações ou de dividendos para os acionistas, dar ou atribuir cotas ou participações nos lucros a sócio-cotista, diretor ou membro de órgão dirigente, fiscal ou consultivo, ainda que a título de adiantamento (art. 52, incisos I e II da lei no 8.212/91 c/c o art. 32 da lei no 4.357/64); o Poder Municipal está impedido de conceder o alvará de construção ou o "habite-se" para uheuma residência sem que o interessado prove a matrícula da obra nos arquivos da Previdência Social, bem como a regularidade do pagamento das contribuições da respectiva área (art. 50 da lei no 8.212/91); foi atestada pelo STF a ausência de direito do contribuinte em obter a restituição do ICMS pago antecipadamente por meio de substituição tributária "para frente" (art. 150, § 7º, CF/88) na hipótese em que o fato gerador ocorrer com o preço inferior ao previsto na pauta de valores fixada pelas autoridades fazendárias; o art. 1.026 do Código de Processo Civil c/c o art. 192 do CTN preveem que o juiz julgará por sentença a partilha depois da juntada aos autos da certidão ou informação negativa de dívida com as Fazendas Públicas; o art. 1º, § 2º da lei no 7.433/85 determina que o tabelião consignará no ato notarial a apresentação de documento comprobatório do pagamento do imposto de transmissão inter vivos e as certidões fiscais; o art. 15 da lei no 11.196/05 condiciona a adesão ao RECAP (Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras) à comprovação de regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos tributos e às contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil; as pendências fiscais também impedem as empresas de ingressarem no "Supersimples", na medida em que a lei complementar no 123/06 em seu art. 17, inciso V, já com a redação dada

pela lei complementar no 128/08, não permite esta adesão; a apresentação de certidões de regularidade é um dos pré-requisitos para a realização dos atos de concentração a que alude a lei no 8.884/94 (fusão, cisão, incorporação, incorporação às avessas, redução de capital e transferência do controle de quotas); ao contribuinte inadimplente é vedado ter acesso às operações de crédito com recursos públicos, aos incentivos fiscais ou financeiros e ao registro no Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal (CADIN), o qual será suspenso quando a exigibilidade do crédito questionado ficar comprovada nos termos da lei no 10.522/02; existe presunção de fraude constante no art. 185 do CTN para os sujeitos passivos em débito com a Fazenda Pública; pelo art. 60 da lei no 9.069/95, a concessão ou o reconhecimento de qualquer benefício ou incentivo fiscal relativos aos tributos e às contribuições administrados pela Receita Federal é condicionada à comprovação pelo contribuinte, pessoa física ou jurídica, da quitação destes; o art. 9º do decreto no 5.139/04 prevê que é vedada a transferência dos recursos financeiros para as entidades beneficiadas com as verbas descentralizadas do setor de esportes para o Comitê Olímpico Brasileiro – COB e para o Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB, em situação irregular perante a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios; ao regulamentar a lei no 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o decreto no 5.773/06, em seu art. 15, inciso I, alíneas d e e, determina que o Ministério da Educação (MEC) exija a comprovação de pagamento dos tributos nas esferas federal, estadual, municipal e distrital, incluindo-se a arrecadação destinadas à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o pedido de credenciamento das instituições de ensino e para a transferência ou alteração da manutenção (art. 25, § 5º do decreto no 5.773/06); a aplicação da pena de perdimento ou a apreensão de mercadorias na forma dos art. 369, § 2º, discriminadas nos arts. 688 ao 701 a depender do objeto, todos do decreto no 6.759/09 (Regulamento Aduaneiro), quando se verificar a existência de pendências tributárias quando do desembaraço das mercadorias; o art. 2º, inciso II do decreto-lei no 1.593/77 prevê o cancelamento do registro especial que é necessário para o funcionamento de empresas tabagistas quando ocorrer o descumprimento de obrigações tributárias principais ou acessórias, relativas aos tributo ou às contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil.

Entre outras liberdades atingidas pelas restrições apresentadas, a principal delas é a econômica, que é assegurada pelo art. 170 da Constituição prevendo uma ordem econômica estabelecida com base na valorização do trabalho e da livre iniciativa para proporcionar existência digna dentro dos ditames da justiça social.

3.2 Regularidade Fiscal no âmbito do município de Fortaleza

O CTM de Fortaleza, aprovado pela Lei Complementar nº 159 de 26 de dezembro de 2013 e suas posteriores alterações, em seu Título VI - Das Certidões, replica a previsão do CTN quanto a exigibilidade de CND como forma de comprovação da regularidade fiscal. De acordo com a legislação municipal, a certidão deve ser expedida pela Administração Tributária, mediante requerimento do interessado e deve conter as informações necessárias à identificação pessoal, o domicílio fiscal, o negócio ou a atividade e o período a que se refere.

O Código Tributário de Fortaleza reproduz, ainda, o prazo máximo de 10 dias estipulado no CTN para a emissão da CND, ressalvando que o pedido deve ser instruído com os documentos necessários. Institui também a CPD-EN, que de forma semelhante àquela prevista na legislação nacional possui os mesmos efeitos de uma CND, mas é emitida quando constam créditos tributários não vencidos, em curso de cobrança executiva com garantia efetivada em juízo ou cuja exigibilidade esteja suspensa.

O referido Título estabeleceu em seu art. 212, que as espécies de certidões previstas no CTM e aquelas a serem instituídas, seriam orientadas por um regulamento. Tal regulamento foi aprovado através do Decreto nº 13.716 de 22 de dezembro de 2015 e em seu art. 535 elenca as certidões acerca da situação fiscal emitidas pelo município de Fortaleza, conforme apresentado abaixo:

Art. 535. As certidões acerca da situação fiscal relativa às obrigações tributárias estabelecidas pelo Município de Fortaleza serão das seguintes espécies:

- I - Certidão Negativa de Débitos;
- II - Certidão Negativa de Débitos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);
- III - Certidão Negativa de Débitos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);
- IV - Certidão Positiva de Débitos, com efeito de Negativa;
- V - Certidão Positiva de Débitos de IPTU, com efeito de Negativa;
- VI - Certidão Positiva de Débitos de ISSQN, com efeito de Negativa;
- VII - Certidão Positiva de Débitos;

Parágrafo único. Também serão expedidas as seguintes certidões para as finalidades especificadas na sua regulamentação:

- I - Certidão de Não Inscrito;
- II - Certidão de Não Retenção de ISSQN na Fonte;
- III - Certidão de Averbação de Construção.

Parágrafo único. As certidões previstas neste artigo referem-se à existência ou não de débitos relativos às obrigações acessórias e aos créditos tributários oriundos dos tributos municipais, lançados ou não, inscritos ou não na Dívida Ativa, e em fase de execução, em nome do sujeito passivo requerente, no âmbito da Secretaria Municipal das Finanças e da Procuradoria Geral do Município.

Quanto à CND, o art. 536 do Regulamento reforça que tal documento se constitui na prova de regularidade fiscal das obrigações tributárias impostas pelo município de Fortaleza e determina que será expedido pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) através de sua página eletrônica na internet ou a requerimento do interessado, desde que o requerimento contenha as informações de identificação, do domicílio fiscal e do ramo de atividade.

O art. 537, por seu turno, estabelece que a CND de tributos municipais será concedida ao sujeito passivo cujos dados cadastrais estejam atualizados e adimplente com as obrigações tributárias, entretanto ele enumera, ainda, uma série de condições adicionais que devem ser cumpridas para que o contribuinte consiga emitir sua certidão, as condições são subdivididas entre aquelas atribuídas às pessoas físicas e aquelas atribuídas às pessoas jurídicas, veja-se o dispositivo abaixo:

Art. 537. A Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais será fornecida quando o sujeito passivo estiver com seus dados cadastrais atualizados e adimplente com as obrigações tributárias, observadas, ainda, as seguintes condições:

I - no caso de pessoa física, constar, em seu nome, recolhimento regular dos valores devidos: a) quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), se inscrito no cadastro deste imposto, cuja data do vencimento anteceder à formalização do pedido; b) quanto ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), se proprietário ou responsável por imóvel inscrito no cadastro deste imposto, abrangendo também o pagamento de todas as parcelas do exercício correspondente à data do requerimento; c) quanto ao Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis, por ato inter vivos (ITBI); d) quanto ao ISS da Construção decorrente de realização de construção ou acréscimo de área em imóveis cadastrados em nome do requerente; e) inscritos em dívida ativa e ainda não executados; f) quanto às execuções fiscais; g) quanto a lançamento via Auto de Infração;

II - no caso de pessoa jurídica: a) constar, em seu nome, recolhimento regular dos valores devidos: 1. quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), se inscrito no cadastro deste imposto, cuja data do vencimento anteceder à formalização do pedido; 2. quanto ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), se proprietária ou responsável por imóvel inscrito no cadastro deste imposto, abrangendo também, o pagamento de todas as parcelas do exercício correspondente à data do requerimento; 3. quanto ao Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis, por ato inter vivos (ITBI); 4. quanto ao ISS da Construção decorrente de realização de construção ou acréscimo de área em imóveis cadastrados em nome do requerente; 5. inscritos em dívida ativa e ainda não executados; 6. quanto às execuções fiscais; 7. quanto a lançamento via Auto de Infração. b) que não figure como omissa quanto à entrega de declarações ou de escrituração fiscal a que for obrigado; c) não constarem divergências entre os valores declarados e os valores pagos de ISSQN; d) não constar pendência quanto a bloco ou formulário de Nota Fiscal de Serviços vencidos. § 1º A pessoa jurídica ou a pessoa a esta equiparada, em relação à qual não constar regularidade nos registros da Secretaria Municipal das Finanças, quanto aos recolhimentos referidos nos itens 1 e 5, da alínea "a", do inciso II deste artigo, relativamente a períodos em que não haja prestado serviço, atendidos os demais requisitos, poderá obter a certidão mediante entrega da escrituração fiscal sem movimento, conforme o período de referência. § 2º As vedações previstas na alínea "d" do inciso I e do item 4, da alínea "a", do inciso II do caput deste artigo não se aplica quando a pendência corresponder às condições previstas no § 1º do artigo 619 deste Regulamento. § 3º As pesquisas sobre a situação fiscal e cadastral do requerente restringir-se-ão aos sistemas mantidos pela Secretaria Municipal das Finanças.

Para as pessoas físicas, em suma, o regulamento prevê que não devem constar em seu nome irregularidades: quanto ao ISSQN relativo a valores cuja data do vencimento

anteceder à formalização do pedido da certidão; quanto ao IPTU, a regularização deve abranger inclusive o pagamento de todas as parcelas do exercício correspondente à data do requerimento da certidão; quanto ao ISS da Construção, devem estar quitados os débitos decorrentes de realização de construção ou acréscimo de área em imóveis cadastrados em nome do requerente da certidão; bem como devem estar quitados todos os valores relativos ao ITBI; os valores inscritos em dívida ativa e ainda não executados; os valores referentes às execuções fiscais e; aqueles lançados via auto de infração.

Para as pessoas jurídicas, além das já citadas, o regulamento impõe determinações relacionadas a obrigações acessórias como: a regularidade quanto a omissões na entrega de declarações ou escriturações fiscais, a regularidade quanto a divergências entre valores declarados e pagos de ISSQN, a regularidade quanto a pendências referentes a bloco ou formulário de Notas Fiscais de Serviços vencidos, entre outras.

Já para a CPD-EN, o regulamento estabelece que poderá ser expedida mesmo quando existam débitos de obrigações tributárias, nas seguintes circunstâncias: débitos não vencidos, lançamento do crédito tributário no prazo de reclamação ou defesa, exigibilidade suspensa, havendo garantia em juízo para cobrança executiva em curso, havendo aprovação pendente para solicitação de compensação de créditos. Ressalta-se que a CPD-EN possui o mesmo efeito que a CND.

O CTM de Fortaleza traz em seu Capítulo III, do Título IV, do Livro Segundo, como proibição para transacionar com o município, a existência de débitos relacionados a obrigações fiscais principais e acessórias, vedando que o sujeito passivo receba créditos ou quaisquer valores, participe de licitações, celebre contratos ou convênios, impedindo-o de negociar com o município ou com as entidades da administração indireta.

E mais recentemente, a Lei Complementar nº 318, de 23 de dezembro de 2021, inseriu no Título VI, do Livro Segundo, do CTM de Fortaleza, a exigibilidade, por parte dos órgãos e entidades municipais, da prova de regularidade relativa às obrigações tributárias do município para a concessão de licenças de qualquer natureza, na forma do art. 212-A.

O fato é que são muitos os requisitos para a obtenção de uma CND ou mesmo de uma CPD-EN, condicionar a celebração de negócios com órgãos e entidades municipais a apresentação dessa prova de regularidade fiscal afigura-se como critério razoável para a seleção dos credores da administração pública, contudo, como condicionante para a obtenção de todas

as licenças emitidas pelo município, é medida desarrazoada visto que interfere desmesuradamente na esfera dos direitos individuais limitando a livre iniciativa e a liberdade econômica, tornando desproporcional a pretensa proteção aos interesses coletivos.

3.3 Cobrança Fiscal e o Processo Tributário

A condicionante criada com a inserção do art. 212-A no CTM de Fortaleza tem por objetivo “criar mecanismos para permitir maior eficiência na arrecadação municipal” conforme mensagem de encaminhamento do próprio projeto de lei que solicitava a inclusão do dispositivo, funciona, portanto, como medida indireta de cobrança de tributos. Entretanto, é preciso destacar que a Fazenda Pública já possui expedientes bastantes para efetuar essa cobrança.

A execução fiscal é, em última instância, o mecanismo através do qual a Fazenda Pública requer de contribuintes inadimplentes o tributo que lhe é devido, utilizando-se das ferramentas de cobrança do Poder Judiciário. O título executivo que vai embasar a mencionada ação de execução é a Certidão de Dívida Ativa (CDA) obtido extrajudicialmente quando o crédito de natureza tributária é inscrito na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento.

Cabe salientar que a contestação dos créditos fiscais pode ocorrer no âmbito administrativo e no âmbito judicial ou nas duas esferas, o cidadão não pode, todavia, ser forçado a se valer do processo administrativo, pois sua aplicação é sempre facultativa, também não pode ser forçado a se conformar com a decisão que foi obtida por meio dele. Assim, caso o conflito perdure, será necessária a intervenção do Poder Judiciário.

Conforme Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 76), os processos administrativos originam-se implicitamente no fato de o Brasil ser um Estado Democrático de Direito submetido à legalidade e à moralidade tendo a cidadania como um de seus fundamentos, levando a Administração Pública a adotar mecanismos internos para controlar a legalidade de seus próprios atos, resolvendo seus conflitos com os cidadãos. Já explicitamente, para o mesmo autor, eles se originam nos incisos XXXIV, LIV e LV do art. 5º da CF/88, que asseguram aos cidadãos o direito de provocar o exame dos atos públicos. Já o inciso XXXV, também do art. 5º da CF/88, prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito, fundamentando a instância judicial.

Para Stephan Michael Seiferto (2019, p. 9) o Estado recorre ao Poder Judiciário para efetuar a cobrança executiva do contribuinte considerado inadimplente, seja pela obrigação de declarar ou pela não quitação do débito tributário. Existe, contudo, um processo administrativo fiscal anterior à execução, ao longo do qual a autoridade fiscal realiza a sua atividade de auditoria, realizando o lançamento do crédito tributário.

Claudio Carneiro (2018, p. 24) chama de Processo Tributário todas as instâncias pelas quais percorre o crédito tributário e o trata como um gênero que abrange as espécies processo administrativo fiscal e processo judicial tributário. Para ele, o processo administrativo se subdivide em não contencioso ou voluntário e em contencioso ou bilateral e; o processo judicial, por seu turno, se divide em ações exacionais, de iniciativa do Fisco, e não exacionais, que são as de iniciativa do contribuinte ou do responsável tributário. Adotou-se nesse trabalho a divisão em espécies propostas por Claudio Carneiro.

3.3.1 Processo Administrativo Fiscal

Claudio Carneiro (2018, p. 25) discute qual a melhor nomenclatura a ser empregada para o processo no âmbito administrativo, se Processo Administrativo Tributário ou se Processo Administrativo Fiscal. O autor entende que pelo fato de tal processo abranger dois tipos de créditos distintos, o tributário e o não tributário, a melhor nomenclatura seria Processo Administrativo Fiscal, nomenclatura que também se aplicou nesse estudo.

A constituição do crédito tributário ocorre na fase administrativa do Processo Tributário, por meio do Lançamento, que conforme o caput do art. 142 do CTN é o procedimento administrativo cuja função é determinar a ocorrência do fato gerador, da matéria tributável, do montante do tributo devido, da definição do sujeito passivo e das penalidades aplicáveis se for o caso.

Para Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 23), a constituição do crédito tributário é, na verdade, um processo em sentido amplo, pois compõe-se de uma série de atos encadeados que culminam em um resultado final, entretanto, para o doutrinador, eles não têm ainda por objetivo a resolução de um conflito, nem contam com a participação dos sujeitos interessados na formação do resultado final, por isso não está submetido aos princípios constitucionais processuais.

Ainda conforme o mesmo autor é após a elaboração do ato administrativo de lançamento que o contribuinte será notificado para pagar o montante do crédito tributário apurado ou caso considere indevido, oferecer impugnação, dando início a um processo contraditório, também chamado Contencioso. Na fase contenciosa pode haver produção de provas, interposição de recursos, entre outros atos, cujo propósito será a obtenção de um julgamento por parte de uma autoridade da administração fazendária, funcionando como controle da legalidade do lançamento.

A existência do conflito e o estabelecimento do Processo Administrativo fiscal desencadeiam a aplicação dos princípios constitucionais processuais, quais sejam: a publicidade (arts. 5º, LX, e 93, IX); a imparcialidade do julgador e juiz natural (art. 5º, XXXVII); a inafastabilidade do Poder Judiciário e a vedação do *solve et repete* (art. 5º, XXXV); a motivação das decisões (art. 93, IX); o devido processo legal e seus corolários, ou seja, o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV e LV), entre outros.

3.3.2 Processo Judicial

Após a constituição do crédito e da chamada cobrança amigável, caso não haja o pagamento, a quantia devida deve então ser inscrita em dívida ativa, constituindo a Certidão de Dívida Ativa (CDA) que é executada judicialmente. Nos termos do art. 201 do CTN segue a definição de dívida ativa.

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Conforme Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 693), esgotados os mecanismos administrativos, que possam ser utilizados pelo sujeito passivo, e não havendo medida judicial que suspenda a exigibilidade do crédito tributário, a Fazenda Pública pratica o que para o autor é o mais importante ato de controle de legalidade sobre a constituição do crédito, a apuração e a inscrição do débito no livro de registro da dívida pública, realizado através da apreciação crítica de profissionais obrigatoriamente especializados, os Procuradores da Fazenda.

Na mesma esteira, descreve Hugo de Brito Machado Segundo (2019, p. 383), que feita a inscrição em dívida ativa do crédito tributário, é confeccionada uma certidão que

consubstancia esse fato, a denominada Certidão de Dívida Ativa (CDA). Trata-se de título executivo extrajudicial com o qual a Fazenda provê a inicial da ação de execução fiscal, caso se faça necessária a cobrança forçada do crédito tributário.

Nos dizeres de Sacha Calmon Navarro Coêlho (2020, p. 1012) "a certidão de dívida ativa é título abstrato. Assegura ao crédito tributário grau eficaz máximo. Enseja a imediata constrição dos bens do devedor (contribuinte ou responsável) em prol da Fazenda Pública, gozando da presunção *juris tantum* de certeza, liquidez e exigibilidade".

Vaticina Hugo de Brito Machado Segundo (2019, p. 601) que os conflitos entre o Fisco e os contribuintes também podem ser resolvidos por meio de um processo instaurado no âmbito do Poder Judiciário, a iniciativa pode ser dos contribuintes, para obter o controle jurisdicional dos atos da administração tributária após sucumbirem no processo administrativo fiscal, ou mesmo antes, dispensando este; a iniciativa pode ser também do Fisco, com a finalidade de receber compulsoriamente o crédito tributário não pago através da execução fiscal, ou para assegurar posterior pagamento através de uma cautelar fiscal.

No âmbito desse trabalho cumpre descrever apenas os mecanismos à disposição da Administração Pública Fazendária para reaver os créditos tributários inscritos e não liquidados, são eles de maneira geral: o processo de execução fiscal, as cautelares e mais recentemente o protesto extrajudicial.

O processo de execução fiscal é regulamentado pela Lei nº 6.830 de 22 de setembro de 1980 e é espécie de processo de execução por quantia certa, fundado em título extrajudicial, ou seja, não tem por objetivo a resolução do conflito, mas a satisfação de um direito devidamente constituído, vencido, exigível e não pago, representado pela CDA.

A execução fiscal é o principal mecanismo de percepção das pretensões fiscais, e o Código Tributário Nacional – CTN, dedica todo o Capítulo VI, do Título III, do seu Livro Segundo, para tratar das Garantias e Privilégios de que gozam os créditos tributários durante o processo judicial. São exemplos dessas garantias: a sujeição do patrimônio do devedor, isto é, todos os bens e rendas e à satisfação do crédito com exceção dos bens absolutamente impenhoráveis desde que definidos por determinação legal, conforme art. 184 do CTN.

Outro exemplo de garantia é a ineficácia das alienações em fraude à dívida ativa, ou seja, caso comprometam a satisfação do crédito tributário, ainda que realizadas com ganhos,

o juiz da execução as considerará ineficazes perante o fisco, previsão do art. 185 do CTN. Também é forma de garantia do crédito tributário, aquela prevista no art. 185-A do CTN, ter o executado o dever de indicar onde se encontram os bens sujeitos à execução, exhibir a prova de propriedade e se abster de qualquer atitude que dificulte ou embarace a realização da penhora.

Além das garantias, os créditos tributários possuem preferências relativamente a créditos de outras naturezas, independentemente do tempo da sua constituição, ressalvados apenas os créditos trabalhistas, inclusive na recuperação judicial e na falência. Ademais, o crédito tributário também não se sujeita ao concurso de credores, conforme arts. 186 e 187 do CTN.

Sobre as demais formas de reaver os créditos tributários, Hugo de Brito Machado Segundo (2018, pág. 334) explica que cautelar fiscal é processo de natureza cautelar, utilizado pela Fazenda para garantir o cumprimento de crédito tributário lançado ou a efetividade da execução desse crédito, tornando indisponíveis os bens do sujeito passivo, de modo a evitar que este utilize meios ilegais para não adimplir o crédito da Fazenda Pública.

O protesto, por sua vez, é a forma de cobrança em que se dá publicidade à dívida por meio de sua inscrição em cartório. Definido pela Lei nº 9.492 de 10 de setembro de 1997, em seu art. 1º, de acordo com o qual "Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida". Em 2012 a Lei nº 12.767 modificou a Lei nº 9.492/1997 para incluir, no parágrafo único do art. 1º, entre os títulos sujeitos a protesto, a CDA.

3.4 Cobrança Fiscal no âmbito do município de Fortaleza

3.4.1 Processo Administrativo Fiscal – Não Contencioso

Na capital cearense, a constituição do crédito tributário pelo lançamento é atividade administrativa de competência privativa do servidor municipal de carreira, o Auditor do Tesouro Municipal (ATM) servidor da SEFIN, que por sua vez é órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das normas tributárias no ente.

Feito o lançamento, está terminada a fase não contenciosa do Processo Administrativo Fiscal, posto que conforme a segunda parte do art. 56 do CTM, o lançamento é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação

correspondente, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo o caso, aplica a penalidade cabível.

3.4.2 Processo Administrativo Fiscal – Contencioso

Após o lançamento do tributo, é assegurado ao sujeito passivo o direito ao contraditório e à ampla defesa por meio de impugnações desde que tempestivas, conforme o art. 218 do CTM. A impugnação suspende a exigibilidade do crédito tributário lançado, conforme o art. 219 do referido diploma. Instaura-se, desse modo, a fase litigiosa ou contenciosa do Processo Administrativo Tributário.

É a Lei Complementar nº 305 de 05 de novembro de 2021, que dispõe sobre a competência, a estrutura e a organização do Contencioso Administrativo Tributário (CAT) do Município de Fortaleza, bem como sobre o processo administrativo tributário que nele tramita.

Em seu art. 1º, a referida lei estabelece que o CAT é órgão integrante da estrutura da SEFIN diretamente vinculado ao titular da pasta, com autonomia técnica, a quem compete o julgamento de processos administrativos tributários.

Em seu art. 2º, a mencionada lei define como competências do CAT decidir os litígios estabelecidos entre o Município de Fortaleza e o sujeito passivo de obrigações tributárias concernentes aos tributos municipais nos casos de impugnação a ato de ofício da administração tributária relativo a lançamento de crédito tributário, suspensão ou cancelamento de imunidade tributária ou benefício fiscal ou pela exclusão de contribuinte da condição de optante pelo Simples Nacional. Compete ao CAT, ainda, decidir sobre as impugnações às decisões da administração tributária que, no mérito, indeferirem pedidos de reconhecimento de imunidade tributária ou gozo de benefício fiscal, compensação de crédito tributário ou restituição de tributo, bem como os litígios relativos às remessas necessárias, aos recursos voluntários, aos recursos especiais e aos pedidos de reconsideração.

Na dicção do art. 39 da Lei do CAT são partes no processo administrativo tributário, o Município de Fortaleza e o sujeito passivo de obrigações tributárias, aquele representado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) este, por sua vez, podendo se autorrepresentar, eleger um representante legal ou um mandatário, desde que devidamente constituídos nos autos.

O art. 34 a Lei do CAT estabelece que o prazo para a apresentação tempestiva das impugnações é de 30 dias corridos, contados da regular notificação dos atos a serem

impugnados. O art. 37, por seu turno, indica que o setor responsável por receber a impugnação providenciará a lavratura do termo de autuação, a distribuição ao auditor responsável pelo julgamento em primeira instância e a certificação da tempestividade e da regularidade das informações apresentadas nas impugnações.

A Auditoria de Julgamento é o órgão de julgamento em primeira instância, integrada por julgadores singulares, designados por ato do secretário municipal das finanças e escolhidos dentre servidores em efetivo exercício, graduados em curso de nível superior, de preferência em Direito, com reputação ilibada, notória idoneidade moral e reconhecida experiência em matéria tributária, conforme letra do art. 18 da Lei do CAT.

Do julgamento em primeira instância caberá recurso voluntário para as Câmaras de Julgamento, a ser interposto pelas partes no prazo de 30 dias corridos, a contar da intimação da decisão recorrida, conforme art. 76. Já nas decisões contrárias, no todo ou em parte à Fazenda Pública municipal, o julgador obrigatoriamente determinará a remessa necessária, para as Câmaras de Julgamento, conforme art. 75, em ambos os casos com efeito suspensivo.

As Câmaras de Julgamento de recursos tributários são órgãos de deliberação coletiva de segunda instância integradas por: um presidente; quatro conselheiros titulares, sendo dois representantes da sociedade civil e dois representantes da Fazenda Pública Municipal, e seus respectivos 1º e 2º suplentes; um procurador do Município; e secretário. Os conselheiros, titulares e suplentes, serão designados para as Câmaras de Julgamento, pelo presidente do CAT, dentre aqueles nomeados para o Conselho Pleno, conforme art. 13 da Lei do CAT.

Das decisões tomadas nas Câmaras de Julgamento, conforme art. 77 da Lei do CAT, caberá recurso especial para o Conselho Pleno em caso de divergência entre a decisão recorrida e outra definitiva da mesma Câmara, de Câmara diversa ou do Conselho Pleno, no prazo de 30 dias corridos contados da intimação da decisão recorrida, conforme §1º do mesmo artigo. Ainda segundo o art. 78 da Lei do CAT, caberá pedido de reconsideração a ser apresentado pela parte, contra os despachos dos presidentes dos órgãos colegiados que não admitirem os recursos por ela interpostos. Tanto o recurso especial quanto o recurso de reconsideração possuem efeito suspensivo.

O Conselho Pleno, órgão de deliberação coletiva de instância especial, conforme art. 8º da Lei do CAT, é integrado por: um presidente; oito conselheiros titulares, sendo quatro representantes da sociedade civil e quatro representantes da Fazenda Pública Municipal, e seus

respectivos 1º e 2º suplentes; um procurador do Município; e um secretário. Tendo os conselheiros, titulares e suplentes, mandato de 2 anos, sendo permitida uma única recondução.

Os conselheiros, titulares e suplentes, representantes da sociedade civil serão escolhidos pelo Secretário Municipal das Finanças dentre os indicados pelas entidades listadas no art. 9º da Lei do CAT (FECOMERCIO – CE, CDL-Fortaleza, OAB-CE, CRC-CE, entre outras), graduados em curso de nível superior, de preferência em Direito, com reputação ilibada, notória idoneidade moral e reconhecida experiência em matéria tributária.

As hipóteses de extinção do processo estão enumeradas no art. 97 da Lei do CAT, conforme abaixo:

Art. 97 - Extinguir-se-á o processo nas hipóteses de: I - extinção do crédito tributário, nas formas previstas na legislação; II - anistia; III - desistência do pedido formulado no processo; IV - renúncia ao direito em que se fundamenta o pedido; V - ausência de legitimidade da parte ou de interesse processual; VI - acolhimento pela autoridade julgadora da alegação de coisa julgada administrativa, litispendência ou continência, nos termos do parágrafo único do art. 82 desta Lei Complementar; VII — ajuizamento de ação judicial visando discutir a matéria objeto do processo; VIII — decisão definitiva. Parágrafo único. O processo extingue-se apenas em relação às matérias relacionadas com as causas de extinção, devendo ter prosseguimento normal quanto às demais matérias nele abrangidas.

De acordo com o art. 98 da Lei do CAT, salvo o caso de recurso especial, as Câmaras de Julgamento de recursos tributários constituem a última instância administrativa de julgamento no Município de Fortaleza. Reforça o art. 99, que produzirão coisa julgada administrativa as decisões dos julgadores singulares e dos órgãos colegiados, não mais sujeitas a remessa necessária ou recurso.

Dessa forma, os créditos tributários lançados vencidos e não pagos, impugnados ou não, desde que o processo administrativo de impugnação não tenha resultado em decisão favorável ao sujeito passivo, serão remetidos para a inscrição na Dívida Ativa do Município.

3.4.3 Processo Judicial

Em Fortaleza, a Procuradoria Geral do Município (PGM) é a responsável por promover, privativamente, a cobrança amigável ou judicial da Dívida Ativa, tributária ou não, da Fazenda Pública, funcionando em todos os processos que haja interesse fiscal do Município,

conforme o inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 315 de 23 de dezembro de 2021, que consolida e altera a Lei Orgânica da PGM.

De acordo com o art. 4º da Lei Orgânica da PGM, que dispõe sobre a autonomia funcional e administrativa, bem como elenca a estrutura organizacional da repartição, a Procuradoria da Fazenda Pública (PROFAZ) é um órgão de execução programática da PGM. Explica o art. 20 da mesma lei que os órgãos de execução programática são responsáveis pelas atividades contenciosas e de consultoria jurídica da Procuradoria-Geral, os chefes desses órgãos são designados pelo chefe do Poder Executivo, conforme o parágrafo único do mesmo artigo.

No art. 42 da Lei Orgânica da PGM estão relacionadas as competências exclusivas da Procuradoria da Fazenda Pública, entre elas: realizar a inscrição de devedores na Dívida Ativa do Município, administrar, fiscalizar e supervisionar essa dívida; realizar o protesto de documentos representativos da Dívida Ativa e proceder à inscrição de devedores nos cadastros de restrição ao crédito; atuar em processos judiciais que tenham por objeto questionar o protesto de documentos da Dívida Ativa; promover, pelos diversos meios pertinentes, a cobrança administrativa, judicial e extrajudicial da Dívida Ativa do Município, de qualquer natureza, tributária ou não; superintender os trabalhos da Célula da Dívida Ativa; entre outras competências.

O Decreto nº 13.601 de 2015 que regulamenta os atos de inscrição em Dívida Ativa e cobrança extrajudicial praticados pela PGM, no caput do seu art. 1º, estabelece qual a composição da Dívida Ativa do Município “Constitui Dívida Ativa do Município a proveniente de crédito de natureza tributária ou não, regularmente inscrito na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento”.

Em seu art. 2º, afirma que a inscrição é ato de controle administrativo da legalidade a ser realizado pela PGM. O art. 5º, por seu turno, prevê que a inscrição se dará mediante registro em livro eletrônico próprio, com a lavratura do termo competente, prevê ainda os requisitos obrigatórios que o título deve conter.

O art. 7º do mencionado decreto afirma que a dívida regularmente inscrita goza de presunção relativa de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída. O art. 8º, por sua vez, afirma que a CDA será expedida relativamente aos créditos inscritos, para fins de protesto do devedor e outros meios de cobrança extrajudicial e para cobrança judicial.

Quanto a cobrança judicial, estabelece o art. 10 do Decreto 13.601/2015 que para ser utilizada como Título Executivo de cobrança judicial, a CDA deve ser expedida pelo menos 3 anos antes do fim do prazo prescricional de 5 anos. O art. 11 estabelece que uma lei determinará o montante mínimo consolidado por tributo para as CDAs expedidas para ajuizamento de execuções fiscais de créditos da Fazenda Municipal. Esse montante foi fixado em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme art. 203 do CTM.

Quanto à realização de protesto do devedor, o art. 14 assegura a viabilidade de expedição de CDA para protesto de créditos, de natureza tributária ou não, inscritos em Dívida Ativa, cujo montante seja superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O limite previsto considera todos os débitos do sujeito passivo que possuam a mesma natureza, a atualização monetária, os encargos a título de honorários advocatícios da PGM, os acréscimos moratórios e as multas punitivas aplicadas sobre o valor do débito.

O protesto de CDA é realizado pelos Tabeliães de Protesto de Títulos, observando as normas da Lei nº 9.492/1997. O tabelião intima o devedor para o pagamento do débito, caso não obtenha sucesso, realiza o protesto de CDA e informa o feito às entidades mantenedoras de bancos de dados de proteção ao crédito, conforme dicção dos arts. 16 e 17. O sujeito passivo que tiver CDA enviada para protesto deve realizar o pagamento do débito acrescido dos emolumentos e demais despesas cartorárias junto ao tabelião que realizou o protesto, conforme art. 19.

Lavrado o protesto de CDA, o pagamento do débito não poderá mais ser feito junto ao cartório devendo ser observado o fluxo normal de cobrança e arrecadação realizado pela PGM, conforme art. 22. Já para o cancelamento do protesto, o sujeito passivo deve quitar integralmente seu débito ou realizar o parcelamento e dirigir-se ao cartório para recolher os emolumentos e demais despesas cartorárias do respectivo tabelionato, conforme art. 23. Indica o art. 25 que, decorrido prazo de até 06 meses sem que o sujeito passivo pague ou parcele o débito protestado, a CDA será remetida para cobrança judicial, observado o limite de valor estabelecido no art. 11.

E quanto à inscrição de inadimplentes em cadastros de proteção ao crédito, afirma o art. 27 do Decreto 13.601/2015 que, o sujeito passivo inadimplente com o Município de Fortaleza, que possua créditos de natureza tributária ou não inscritos na Dívida Ativa, de montante mínimo definido em lei para este fim, poderá ser inscrito em cadastro negativo

mantido por entidades públicas ou privadas de proteção ao crédito. Entretanto, nem o CTM e nem a Lei Orgânica da PGM trazem expressamente a definição do referido valor.

O art. 28 do Decreto prevê ainda a possibilidade de adoção de outras medidas de cobrança extrajudicial, além do protesto de CDAs e da inclusão dos devedores do Município no Cadastro de Inadimplentes.

À vista de todas as alternativas para a cobrança de créditos tributários elencadas, ou seja, dos mecanismos de que dispõem a fazenda pública para impelir os contribuintes ao pagamento de tributos, reforça-se o descabimento que é o município de Fortaleza estabelecer mais uma ferramenta de cobrança indireta dos seus tributos.

4 O ART. 212-A DO CTM DE FORTALEZA E O ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

4.1 Sanções Políticas Tributárias

Hugo de Brito Machado (2015, p. 387) em seu livro Teoria Geral do Direito Tributário, assevera que:

A palavra sanção é plurissignificativa, mas na linguagem jurídica tem como sentido mais destacado o de consequência da não prestação, vale dizer, consequência do não cumprimento do dever jurídico [...]. Não podemos esquecer que a sanção integra a estrutura da norma jurídica, assim expressa: dado o fato temporal, deve ser a prestação; e, dada a não prestação, deve ser a sanção.

Na definição de Sacha Calmon Navarro Coêlho (1979, p. 14) “sanção é pena, castigo, restrição ao homem, seus bens ou direitos”, o celebrado autor afirma que, quando uma norma estabelece uma sanção será baseada na hipótese de prática de ato ilícito, que transgride um dever legal ou contratual, tendo como consequência uma restrição à vida, liberdade, ou outros direitos do homem.

Ainda em seu estudo sobre a Teoria Geral do Direito Tributário, Hugo de Brito Machado (2015, p. 388) classifica em quatro as espécies de sanções, demonstrando as suas aplicabilidades no âmbito do direito tributário, são elas: sanções pecuniárias ou multas, que para ele são as mais comuns e as adequadas ao âmbito do direito tributário; sanções como instrumentos para obter a prestação devida, na relação tributária o renomado autor aponta a execução fiscal como este instrumento; sanções restritivas da liberdade pessoal, para o autor inaplicáveis na seara do Direito Tributário, posto que inconstitucionais, uma vez que a prisão por dívida foi abolida do ordenamento jurídico brasileiro, salvo a do responsável por inadimplemento de obrigação alimentícia e; sanções políticas ainda que não jurídicas segundo o autor, pois seu pressuposto não é o cometimento de ato ilícito, elas restringem o exercício dos mais diversos direitos, em especial o direito ao livre exercício da atividade econômica.

Na presente análise, interessa a conceituação e discussão dessa última espécie de sanção, a sanção política, pois embora patente a sua inconstitucionalidade, na prática, elas continuam sendo instituídas diuturnamente na esfera tributária, tanto por atos do Poder Executivo, quanto por atos do Poder Legislativo, na União, nos estados e nos municípios.

Cabe salientar, a priori, que o Tributo não pode constituir-se como uma sanção de ato ilícito, conforme a própria definição estabelecida no art. 3º do CTN, motivo pelo qual não pode o legislador colocar a prática de um ato ilícito como gerador da obrigação tributária, pois criaria uma penalidade e não um tributo. No sentido inverso, o descumprimento de obrigações principais ou acessórias relativas aos tributos reverte-se em sanções pecuniárias ou multas como estabelecidas no art. 113 do CTN, não há, entretanto, previsão para o estabelecimento de outras espécies de punições.

Sacha Calmon (1979, p. 31) deixa claro que o legislador não pode impedir ou mesmo restringir as atividades dos contribuintes, interditando estabelecimentos, negócios ou instrumentos de trabalho, como forma de punição pelo descumprimento de obrigação tributária principal ou acessória, pois para ele esses atos só serão possíveis e legítimos, se exercidos com base no poder de polícia da Administração Pública, havendo motivo real para a interferência Estatal e caso o poder seja exercitado regularmente, sem excesso, abuso ou desvio.

Na obra de Aliomar Baleeiro revisada por Misabel Derzi, *Direito Tributário Brasileiro*, (2018, p. 1561) ao encerrar o capítulo que trata sobre as Garantias e Privilégios do Crédito Tributário o saudoso jurista afirma ser inadmissível que lei ou ato administrativo imputem ao crédito tributário vantagens ou prerrogativas que impeçam o pleno exercício dos direitos fundamentais. Limitar o acesso ao Poder Judiciário, ou o livre exercício das atividades comerciais ou profissionais é um tratamento discriminatório e desigual, que manipula a livre concorrência e lesiona de modo inconcebível direitos garantidos pelo art. 5º da Constituição Federal, segundo o autor tais limitações são o que se convencionou chamar de sanções políticas.

De acordo com Hugo de Brito Machado Segundo (2019, p. 518) há casos em que a Fazenda Pública aplica sanções a contribuintes que considera infratores, mas de forma oblíqua, indireta ou anômala, cerceando o exercício de direitos fundamentais que não têm relação direta com a infração alegadamente cometida por quem é punido. A sanção funcionaria, segundo o prestigiado autor, como um poderoso instrumento de cobrança, pois prescinde do princípio do devido processo legal e da ampla defesa, uma vez que se trata de instrumento de cobrança em um âmbito onde não é possível questionar a exigência suscitada.

Ainda na obra de Aliomar Baleeiro revisada por Misabel Derzi (2018, p. 1561) as sanções políticas são elencadas como lesões que ofendem direitos dos contribuintes, garantidos

pelos arts. 5.º, I, II, XIII, XIX, XXXV, XXXVI, LIV, LV, 150, I e II, e 170 da Constituição, o autor enumera quais direitos são especialmente atingidos por tais medidas.

- (a) exercer em plenitude suas atividades comerciais, em regime de livre concorrência, a teor dos arts. 5.º, XIII, e 170, IV, da Constituição;
- (b) ser tributado nos termos estritos da lei, com espeque nos arts. 5.º, II, e 150, I, da Constituição e arts. 97 e 128 do CTN;
- (c) discutir, na via administrativa, plenamente as autuações e cobranças que sofrerem, sem garantia de instância, mediante contraditório e ampla defesa, conforme art. 5.º, LV;
- (d) discutir suas pretensões jurídicas em face do Estado, seguindo o devido processo legal, segundo o art. 5.º, XXXV, LIV e LV;
- (e) não tolerar confisco nem perdimento de bens sem o devido processo legal, conforme art. 5.º, LIV;
- (f) ser tratado com igualdade, mormente em face de seus concorrentes, sem discriminações odiosas, como preceituam os arts. 5.º, I, XIX, e 150, II, combinados;
- (g) ser tratado com respeito e dignidade, implicando a motivação dos atos administrativos contra eles lavrados, conforme arts. 5.º, V, LV, c/c 37 da Lei Fundamental.

Ricardo Alexandre (2021, p. 684) cita como exemplo desse tipo de ato sancionatório a exigência de certidões negativas de débitos para prática de certos atos, a inscrição em cadastros de devedores e o protesto extrajudicial do título executivo. Para o mesmo autor, a viabilidade da utilização desses mecanismos indiretos, entretanto, depende do cumprimento de dois requisitos, são eles: a expressa autorização legal e a proporcionalidade e razoabilidade do mecanismo ao restringir o exercício de atividades econômicas ou profissionais lícitas.

No mesmo sentido, Harada (2020, p. 657) elenca também como formas de sanções políticas a indisponibilidade universal de bens; a proibição de sócio de empresa inadimplente constituir ou participar de outra empresa; a proibição de empresa inadimplente imprimir talonários, que configuram meios indiretos de forçar o contribuinte ao pagamento dos tributos.

Hugo de Brito Machado e Schubert de Farias Machado *apud* Hugo de Brito Machado (2015, p. 394) definem com apuro o que são sanções políticas e o que elas representam.

Expressão com a qual alguns tributaristas designam o gênero de exigências feitas ao contribuinte, pela Administração Tributária, como forma de obriga-lo ao pagamento do tributo. A mais comum dessas exigências diz respeito a certidões negativa de

dívidas tributárias e certidões de regularidade da situação fiscal. Tais exigências são inadmissíveis ainda que previstas em lei, porque contrariam flagrantemente a Constituição Federal, especialmente no que concerne à liberdade de iniciativa econômica. Mesmo assim, as sanções políticas são praticadas no Brasil a muito tempo, não obstante repelidas pela jurisprudência. Trata-se da mais persistente forma de agressão aos direitos fundamentais do contribuinte, praticada em todas as áreas da Administração Tributária.

O Supremo Tribunal Federal (STF) diante de reiteradas demandas se posicionou a favor do contribuinte, consolidando nas súmulas 70, 323 e 47 o entendimento da inconstitucionalidade da utilização de sanções políticas, definindo-as como restrições não razoáveis ou desproporcionais ao exercício de atividade econômica ou profissional lícita, utilizadas como forma de indução oblíqua ou coação indireta ao pagamento de tributos.

A Súmula 70 dispõe que é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo, seus precedentes foram o Recurso Extraordinário 39.933 e o Recurso em Mandado de Segurança 9.698. O Recurso em Mandado de Segurança 9.698/1962 tinha como recorrente M. P. Gonçalves & Cia. Ltda. e recorrido o (extinto) Estado da Guanabara. Discutia-se a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para pagamento de débitos fiscais. Já o Recurso Extraordinário 39.933/1958 tinha como recorrente a Prefeitura Municipal de Major Izidoro, no Estado de Alagoas, e como recorrida a Cia. Agro Mercantil Pedro Carnaúba. Questionava-se, no caso concreto, a legalidade da instituição, pelo município, de sanção de apreensão de mercadoria até a satisfação de pagamento de taxa municipal.

A Súmula 323 cujo enunciado afirma que é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributo, também teve como lastro a matéria discutida no Recurso Extraordinário 39.933.

A súmula 547 que, por sua vez, discorre sobre a ilicitude de uma autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais, por sua vez, teve como precedentes: a) O Recurso Extraordinário 63.045/ 1967, tendo como recorrente a União e como recorrida Cia. Nacional de Artefatos Metálicos ALMAC; b) O Recurso Extraordinário 60.664/1968, tendo como recorrente a União e como recorrida a Forjas Nacionais S.A.; c) O Recurso Extraordinário 63.047/1968, tendo como recorrente a União e como recorrida a Fábrica de Calçados Giusto Ltda.; d) O Recurso Extraordinário 64.054/1968, tendo como recorrente a União e como recorrida a Rodabraz – Indústria Brasileira de Rodas e Auto Peça Ltda. Todos eles discutiam a

ilegalidade do Decreto-Lei 5 e do Decreto-Lei 42, ambos de 1937, que possibilitavam ao Estado receber crédito tributário não definitivamente constituído.

Para Nilson José Franco Júnior (2016, p. 71) o conjunto de todos os julgados citados estabeleceram fundamentos primordiais para caracterizar a ilegalidade das medidas adotadas pelo Estado e para o reconhecimento dessas sanções como ilegítimas, denominando-as como sanções políticas.

Assim sendo, há mais de cinco décadas o STF segue aplicando o mesmo entendimento repetidamente, seguido também pelos demais órgãos do Poder Judiciário, reafirmando a inconstitucionalidade da aplicação de sanções políticas como instrumento para induzir o pagamento de tributos. Isso porque não admite que o Fisco, dispendo de meios legais para a cobrança de seus créditos, utilize meios coercitivos indiretos, criados através de instruções, de decretos, ou de qualquer outra norma, embora nem mesmo lei pudesse criá-los, posto que tal lei seria inconstitucional, para atingir fins arrecadatórios.

O Ministro Joaquim Barbosa, em decisão de 2012, negou provimento ao Recurso Extraordinário nº 241.340, interposto de acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região determinando a Petrobrás que se abstinisse de exigir a certidão negativa de débito para a compra de álcool carburante de sua fornecedora, reiterando o entendimento da Corte Suprema sobre a inaplicabilidade de medidas que se caracterizem como sanções políticas. A definição dada pelo Ministro às sanções políticas é paradigmática, na medida em que continua sendo reproduzida em outras decisões até hoje:

Em uma série de precedentes, esta Corte tem constantemente reconhecido a inconstitucionalidade das sanções políticas em matéria tributária. Sanções políticas referem-se a quaisquer instrumentos ou expedientes cujo objetivo é induzir o sujeito passivo ao pagamento de tributo, em prejuízo do direito de petição (acesso à administração e ao Judiciário) e do direito ao exercício de atividade profissional ou econômica lícita. Em outras palavras, entende-se por sanção política as restrições não-razoáveis ou desproporcionais ao exercício de atividade econômica ou profissional lícita, utilizadas como forma de indução oblíqua ou coação indireta ao pagamento de tributos. (RE 241340, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 14/03/2012, publicado em DJe-062 DIVULG 26/03/2012 PUBLIC 27/03/2012)

Em agosto do mesmo ano de 2012, o Ministro Celso de Mello ao negar provimento ao RE 666.405/RS, de sua relatoria, confirmou o entendimento do STF sobre a inconstitucionalidade das sanções políticas, asseverando ainda, que a prerrogativa institucional

de tributar, que possui o Estado, não lhe outorga o poder de suprimir direitos de caráter fundamental.

Cabe acentuar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, tendo presentes os postulados constitucionais que asseguram a livre prática de atividades econômicas lícitas (CF, art. 170, parágrafo único), de um lado, e a liberdade de exercício profissional (CF, art. 5º, XIII), de outro – e considerando, ainda, que o Poder Público dispõe de meios legítimos que lhe permitem tornar efetivos os créditos tributários –, firmou orientação jurisprudencial, hoje consubstanciada em enunciados sumulares (Súmulas 70, 323 e 547), no sentido de que a imposição, pela autoridade fiscal, de restrições de índole punitiva, quando motivada tal limitação pela mera inadimplência do contribuinte, revela-se contrária às liberdades públicas ora referidas (RTJ 125/395, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI).

Em 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário 565.048/RS o STF firmou a Tese 31, com repercussão geral, inadmitindo o uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo, ou seja, o uso de sanções políticas, tais como a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários por considerá-los inconstitucionais. Abaixo a ementa do julgamento:

Ementa: TRIBUTO – ARRECADAÇÃO – SANÇÃO POLÍTICA. Discrepa, a mais não poder, da Carta Federal a sanção política objetivando a cobrança de tributos – Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo. TRIBUTO – DÉBITO – NOTAS FISCAIS – CAUÇÃO – SANÇÃO POLÍTICA – IMPROPRIEDADE. Consubstancia sanção política visando o recolhimento de tributo condicionar a expedição de notas fiscais a fiança, garantia real ou fidejussória por parte do contribuinte. Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 42 da Lei nº 8.820/89, do Estado do Rio Grande do Sul.

No mesmo ano de 2015, na análise do agravo interposto em face de decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (ARE 914045 RG/MG), o STF firmou também a Tese 856, em sede de Repercussão Geral, sobre a inconstitucionalidade de restrições ilegítimas ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando impostas como meio de cobrança indireta de tributos, conforme ementa abaixo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CLÁUSULA DA RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL PLENO DO STF. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS. 1. A jurisprudência pacífica desta Corte, agora reafirmada em sede de repercussão geral, entende que é desnecessária a submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal, e 481, parágrafo único, do CPC. **2. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que é inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quanto aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.** 3. Agravo nos próprios autos conhecido para negar seguimento ao recurso extraordinário, reconhecida a inconstitucionalidade, incidental e com os efeitos da repercussão geral, do inciso III do §1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais. (STF, Tema nº 856, ARE 914045 RG, Relator (a): Min. EDSON FACHIN Julgamento: 15/10/2015 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - meio eletrônico, julgado em 15/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-232 DIVULG 18-11-2015 PUBLIC 19-11-2015) (Grifo nosso)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.135/DF, ocorrido em 2016, em que se discutia a constitucionalidade do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, o STF posicionou-se pela constitucionalidade da medida que conforme o texto da decisão não se caracterizaria como Sanção Política em razão de sua proporcionalidade. Entretanto, em seu voto, o relator Ministro Roberto Barroso ratificou a inadmissibilidade de medidas desarrazoadas aplicadas pelo Estado ao sujeito passivo da obrigação tributária, caso essas o impeçam de praticar atividade econômica ou profissional lícita.

Analisando-se a jurisprudência deste STF sobre o tema, é possível concluir que não basta que uma medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário restrinja direitos dos contribuintes devedores para que ela seja considerada uma sanção política. Exige-se, além disso, que tais restrições sejam reprovadas no exame de proporcionalidade e razoabilidade. Por isso, tem-se definido as sanções políticas como “restrições estatais, que, fundadas em exigências que transgridem os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade em sentido estrito, culminam por inviabilizar, sem justo fundamento, o exercício, pelo sujeito passivo da obrigação tributária, de atividade econômica ou profissional lícita” (RE 374.981, Rel. Min. Celso de Mello).

Já no corrente ano de 2022, o ministro Alexandre de Moraes ao negar Agravo em decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário 1.376.543 interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em análise da matéria, fundamentou sua decisão no Tema 856 firmado no Plenário da Corte, no julgamento do ARE 914.045-RG.

O Tribunal de origem decidira que, ao exigir certidão negativa de débitos tributários ou apresentação de caução real como requisitos para admitir a apresentação de pedido administrativo de desmembramento de imóvel, o art. 172, §7º, da Lei Municipal 7.303/1997 seria inconstitucional, por estabelecer uma restrição ao livre exercício de atividade econômica, qual seja, o pagamento de débitos tributários.

Hugo Segundo e Raquel Machado (2018, p. 9/10) afirmam que a forma reiterada como ao longo de tantos anos questões dessa natureza são discutidas judicialmente demonstram a estabilidade e a constância do entendimento jurisprudencial, mas demonstram também a insistência das Fazendas na adoção de práticas sancionatórias que desrespeitam essa mesma jurisprudência.

É preciso salientar, entretanto, que em alguns casos considerados excepcionais, o STF deixou de aplicar a sua jurisprudência há muito pacificada. No julgamento do RE 550.769, ocorrido em 2013, que analisava o caso de uma indústria produtora de cigarros acusada de inadimplência contumaz do imposto sobre produtos industrializado (IPI), que atingia alíquotas superiores a 300%. A inadimplência acarretou a cancelamento, pelo Poder Público, do registro especial para a produção de cigarros ocasionando o fechamento da empresa, mesmo assim, o STF considerou válida a restrição tendo em vista a habitualidade da inadimplência por parte da empresa e a natureza não essencial daquela atividade praticada.

Também no julgamento do RE 1.090.591-SC, realizado em 2020, em que o STF analisava a vinculação do despacho aduaneiro de bens importados ao pagamento de diferenças apuradas por arbitramento pela autoridade fiscal quanto ao valor da mercadoria. O Plenário da Suprema Corte entendeu que condicionar a entrada de um bem importado à regularização da situação tributária no momento da entrada no país não significa sanção política, constrangimento ilegal ou violação à livre iniciativa, isto porque, o pagamento do tributo é pré-requisito legal, sem o qual o desembaraço aduaneiro não pode ser concluído. Reforçou o Ministro Marco Aurélio em seu voto, que não é possível aplicar a súmula 323 do STF a esse caso posto que a retenção se dá devido à diferença tributária apurada mediante arbitramento da autoridade fiscal.

Ressalta-se, além disso, que existe uma corrente, minoritária, de autores favoráveis às sanções políticas. Para Adriano Antônio Gomes Dutra (2010, p.14/15) representante dessa corrente, as súmulas editadas pelo STF, de fato, expõem situações de claro abuso do poder

público, que força o contribuinte ao recolhimento de tributos através de medidas restritivas, ele defende, entretanto, que não é possível tomar, a priori, toda e qualquer medida restritiva aplicada ao contribuinte inadimplente, sob o aspecto da preservação da liberdade de exercício de atividade econômica como um princípio absoluto, que não admite restrições.

Nada obstante, é possível asseverar que a jurisprudência é pacífica quanto a inaplicabilidade de medidas desarrazoadas, isto é, que ferem direitos fundamentais, para compelir o sujeito passivo ao pagamento de seus tributos, caracterizando-as como sanções políticas. Tal entendimento está firmado pelo STF inclusive em teses com Repercussão Geral, ou seja, que representam a uniformização da solução jurídica dada pelo Poder Judiciário para a questão. Entretanto, como se constata acima, a análise ocorre caso a caso, pois há situações em que a aplicação de restrições não é considerada uma sanção política.

Entende-se, desse modo, que as vantagens e prerrogativas do crédito tributário previstas no CTN não englobam a coação indireta dos contribuintes. Não existe a figura da execução administrativa do crédito tributário, ou seja, o Fisco não pode, por seus próprios meios, promover o bloqueio ou a indisponibilidade de bens, tampouco expropriar o devedor para que este realize o pagamento de tributos. Para tanto existe a ferramenta legalmente prevista da ação de execução fiscal.

4.2 O artigo 212-A do CTM de Fortaleza como uma sanção política

No final do exercício de 2021, o Poder Executivo municipal de Fortaleza encaminhou à Câmara municipal o Projeto de Lei nº 81/2021, que entre outras alterações sugeria a inserção de artigo no CTM condicionando a concessão de licenças municipais de qualquer natureza à prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais. A mensagem do Prefeito recomendando a aprovação do referido Projeto cita entre outros objetivos o de criar mecanismos de eficiência na arrecadação dos tributos municipais por meio do incentivo ao cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e da reprimenda à evasão fiscal.

Aprovado em discussão única, por maioria de votos, o texto final da Lei Complementar nº 318 de 23 de dezembro de 2021 inseriu, através do seu art. 20, o art. 212-A no CTM de Fortaleza, desconsiderando-se a emenda supressiva nº 004/2021 proposta por um dos vereadores, segundo a qual a inclusão do referido dispositivo representaria uma sanção

política vedada pelo ordenamento jurídico pátrio. Segue abaixo o texto do artigo inserido no CTM:

Art. 212-A. Os órgãos e entidades municipais responsáveis pelo exercício regular do poder de polícia de competência deste Município, para fins de concessão de licenças de qualquer natureza, são obrigados a exigir prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais, na forma deste Título e do disposto em regulamento. (Artigo acrescido pelo art. 20 da Lei Complementar nº 318, de 23 de dezembro de 2021)

O núcleo da análise desse trabalho reside em verificar se a obrigação instaurada através da adição do art. 212-A no CTM de Fortaleza constitui-se, de fato, em uma sanção política, tendo em vista que, no caso afirmativo, mesmo aprovada por lei tal norma seria desprovida de validade jurídica. Isso porque, como explanado anteriormente, sanções políticas são consideradas inconstitucionais em vastas discussões doutrinárias e em reiteradas decisões judiciais.

Conforme a lição de Roque Antonio Carrazza (2013, p. 437) a República Federativa do Brasil "constitui-se em Estado Democrático de Direito" nos dizeres do art. 1º, caput, da CF de 1988, para o prestigiado autor o termo “Democrático” antes da expressão “de Direito” demonstra que o constituinte originário priorizou direitos e liberdades dos indivíduos ante qualquer forma ou estrutura jurídica, devendo estas limitar-se a atender ao interesse geral, desde que mantida a segurança jurídica.

Assim, não apenas os atos do Executivo e do Judiciário estão submetidos ao princípio da legalidade, estando o Legislativo livre para atuar, a Constituição é o fundamento de validade de toda a ordem jurídica nacional, disciplinando a atuação dos Poderes Executivo, Judiciário e também, do Poder Legislativo. De modo que, não se pode admitir no ordenamento jurídico a inserção de dispositivo de lei inconstitucional.

4.2.1 Repercussões jurídicas da inserção do artigo 212-A no CTM

Infere-se, do artigo acrescentado, que vincular a concessão de licenças “de qualquer natureza”, emitidas pelo município em razão de seu poder de polícia, à apresentação de prova de regularidade fiscal representa, segundo a análise realizada no capítulo 1 desta exposição, condicionar o funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais, agropecuários, de prestação de serviços ou similares e o desenvolvimento de atividades diversas; condicionar a execução de obras ou a permissão para utilização de novas edificações; condicionar a execução

de projetos de urbanização; condicionar o serviço de transporte urbano de pessoas e cargas; condicionar a atividade de publicidade e propaganda, entre outras, ao pagamento de todas as “obrigações tributárias municipais”.

Consoante também já descrito no capítulo 2 deste estudo, a prova de regularidade relativa às obrigações tributárias municipais é feita através de Certidão Negativa de Débitos - CND, expedida pela Administração Tributária à vista de requerimento do interessado e ela será fornecida quando o sujeito passivo estiver com seus dados cadastrais atualizados e adimplente com as obrigações tributárias. O Regulamento do CTM estabelece, ainda, outras exigências como a regularização do pagamento de todas as parcelas de IPTU do exercício correspondente à data do requerimento da certidão; a quitação de valores inscritos em dívida ativa e ainda não executados, a quitação de valores referentes às execuções fiscais e aqueles lançados via Auto de Infração, entre outras exigências para as pessoas físicas.

Em caso de pessoa jurídica, a obtenção da CND está condicionada além das exigências acima citadas, segundo o Regulamento do CTM, a não omissão quanto à entrega de declarações ou de escrituração fiscal obrigatórias; a ausência de divergências entre os valores declarados e os valores pagos de ISSQN; bem como a inexistência de pendências quanto a bloco ou formulário de Nota Fiscal de Serviços vencidos.

Destaca-se, portanto, que a mera desatualização de dados cadastrais relativos às obrigações fiscais ou a existência de divergências ordinárias entre os valores declarados e pagos a título de ISSQN ou mesmo o simples atraso no pagamento de parcela de IPTU relativa ao exercício corrente impediriam a obtenção de uma CND e por conseguinte a obtenção de qualquer licença do município. Também a ausência de pagamentos dos valores inscritos em dívida ativa, ainda não executados ou a inadimplência relativa a processos em execução impossibilitariam a obtenção de licenças, mesmo que, da inscrição em dívida ativa, ainda acuda ao sujeito passivo recorrer à análise judicial para a validação da cobrança, vez que até então o processo terá sido analisado apenas no âmbito administrativo.

O Código da Cidade, Lei Complementar nº 270/2019, prevê em seu Capítulo II, do Livro IV, do Título II, as ações ou omissões, cometidas voluntária ou involuntariamente, por pessoa física ou jurídica que implicam em infrações a serem fiscalizadas pelo município. Indicando ainda quais as penalidades a serem aplicadas.

As infrações e penalidades previstas estão divididas entre aquelas referentes a infrações no ambiente natural, no ambiente construído, nas posturas e, por fim, na ética na relação entre Poder Público e a sociedade. Entre essas infrações elencadas é possível citar algumas relacionadas à obrigação de apresentação de licenciamento para o regular funcionamento dos estabelecimentos, para a execução de atividades ou para a prestação de serviços.

Segundo o art. 752 do CC a ação de “Construir, reformar, instalar, fazer funcionar ou ampliar estabelecimento, obra ou serviço potencialmente poluidores sem a respectiva licença ou autorização emitida pelo órgão ambiental competente” é considerada infração gravíssima e deve ser punida com multa simples, suspensão parcial ou total das atividades, cassação de alvarás, licenças e autorizações. Já a infração prevista no art. 756 “Instalar anúncio indicativo, publicitário ou provisório sem o devido licenciamento” é considerada uma infração média, cuja penalidade aplicável é multa simples, remoção, e em caso de impossibilidade de regularização do anúncio, apropriação, inutilização ou destruição do mesmo.

O art. 796 estabelece que “Executar aterramentos, terraplenagem e exploração de jazidas de areia, argila e cascalho, no território do Município, sem licença ambiental” é infração gravíssima, sujeita a multa simples, suspensão total das atividades, apropriação, inutilização ou destruição do produto, remoção, reparação, reposição ou reconstituição. O art. 815, por sua vez, indica que “Alterar projeto, anteriormente licenciado, sem prévia autorização do Poder Executivo Municipal é infração grave e deve ser punida com multa simples, suspensão parcial ou total das atividades, cassação de alvarás, licenças e autorizações.

O art. 876 define que “Funcionar estabelecimento ou atividade com Alvará de Funcionamento, Licença Sanitária ou qualquer outro Alvará, Licença, Autorização ou Permissão obrigatórias vencidas, ou exercer a atividade licenciada em desacordo com as condições fixadas na licença ou autorização” é infração média cuja penalidade aplicável é multa simples, e interdição do estabelecimento até a regularização. Entretanto, de acordo com o art. 877, “Funcionar estabelecimento ou atividade sem o Alvará de Funcionamento, Licença Sanitária ou sem qualquer outro Alvará, Licença, Autorização ou Permissão obrigatórios” é infração grave a ser penalizada com multa simples e suspensão total das atividades.

Assim, por exemplo, uma simples desatualização de dados cadastrais impediria o contribuinte de emitir a prova de sua regularidade fiscal, a CND, conforme aponta o caput do

art. 537 do Regulamento do CTM, o que, por conseguinte, o impediria de obter ou renovar o seu alvará de funcionamento. E, conforme anteriormente apontado, operar sem alvará de funcionamento é infração grave, que sujeita o estabelecimento ao pagamento de multa simples e a suspensão total de suas atividades, enquanto que operar com alvará de funcionamento vencido é infração média e sujeita o estabelecimento a multa simples e a sua interdição até a regularização.

É preciso salientar que a obtenção do alvará de funcionamento é regulamentada no município de Fortaleza através do Decreto nº 15.114/2021 e leva em consideração o grau do risco da atividade que será desempenhada, este definido de acordo com o impacto urbano, ambiental e sanitário da atividade, levando em consideração, ainda, critérios de segurança contra incêndio e pânico, de sorte que não existe uma correlação direta entre a manutenção da atualização dos dados cadastrais relativos às obrigações fiscais, por exemplo, e o atingimento das condições necessárias para o adequado funcionamento de um estabelecimento.

Afigura-se um despropósito a interdição de um estabelecimento comercial que desenvolve atividade lícita, em face da não apresentação de licença, ocasionada pelo descumprimento de qualquer dos diversos requisitos previstos para se obter uma CND de tributos, posto que da cobrança cabem impugnações administrativas e judiciais que suspendem a exigibilidade do pagamento.

Efetuando-se outras interseções entre os critérios para a obtenção de uma CND *versus* as licenças necessárias para o funcionamento de estabelecimentos, prestação de serviços e a realização de atividades *versus* as infrações e penalidades previstas pela ausência de licenciamento percebe-se uma desproporcionalidade na obrigação criada através da inserção do art. 212-A no CTM de Fortaleza, isso porque o cumprimento das obrigações fiscais não tem conexão com a qualidade das atividades econômicas ou dos serviços prestados, da mesma forma que não representa critério de aferição de desempenho adequado dos empreendimentos, que justifique a atuação do Estado em defesa do interesse público e a mitigação das liberdades individuais.

Não parece haver outra necessidade para a implementação de tal obrigatoriedade, com força de lei, senão o propósito arrecadador do Poder Público, como fica explícito na própria mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara, quando a título de fundamentação alega genericamente que “As demais mudanças propostas visam apenas criar mecanismos para

permitir maior eficiência na arrecadação dos tributos municipais, por meio do incentivo ao cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e da reprimenda à evasão fiscal”.

À vista disso, claro está que a obrigatoriedade inserida no CTM de Fortaleza através do art. 212-A é forma indireta para a obtenção do pagamento de tributos por parte dos contribuintes, ou seja, um mecanismo para compelir o contribuinte a regularizar sua situação fiscal, enquadrando-se no conceito de sanção política e, por tanto, inconstitucional.

A obrigação instituída fere os princípios do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, incisos LIV e LV da CF/88, respectivamente, visto que ao contribuinte não é dada a possibilidade de impugnar o crédito tributário antes de sofrer as sanções pela não apresentação das licenças, pois não existe, nesse caso, possibilidade de contestação de tal imposição estabelecida pela Administração.

Fere ainda o direito a livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, previstos nos artigos 5º, XIII e artigo 170, parágrafo único, pois impede o exercício da atividade econômica dos contribuintes, bem como fere os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que as sanções aplicadas são inadequadas para estimular o cumprimento satisfatório da atividade sancionada e desproporcionais ao restringirem desnecessariamente direitos dos particulares.

4.3 O Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais

Diante de tal constatação, cabe analisar qual remédio jurídico deve ser aplicado para sanar a inconstitucionalidade inserida na lei municipal através do art. 212-A considerando-se que respeitar a Constituição é a condição de validade de qualquer norma que componha o ordenamento jurídico pátrio.

Leis incongruentes com as disposições constitucionais não podem ser introduzidas no ordenamento jurídico pois são nulas, inaplicáveis, sem validade posto que a própria competência do órgão legislativo que as elabora deriva da Constituição como ensina Paulo Bonavides (2016, p. 303).

Para combater essas anomalias, Bernardo Gonçalves Fernandes (2017, p. 1449) ensina que a CF/88 prevê dois tipos de controle de constitucionalidade o controle concentrado e o controle difuso. O primeiro realizado somente pelo STF, via ações específicas previstas na própria Constituição, no qual não há um caso concreto, a questão principal será a análise da lei

em tese. O segundo, o controle difuso, realizado por todos os juízes, por via de exceção, ou seja, numa defesa, analisa a repercussão da questão prejudicial num caso concreto.

No caso de se arguir a inconstitucionalidade de lei municipal de forma incidental, ou seja, no caso concreto, a decisão obtida aplicar-se-ia apenas às partes permanecendo em vigor a norma questionada. Com relação às ações de controle concentrado de inconstitucionalidade, apenas a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) abarca a possibilidade de se questionar diretamente ao STF uma lei ou dispositivo de lei municipal que ferir em abstrato preceitos constitucionais. Adota-se, para tanto, como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República.

Também é cabível, em tese, o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente, conforme julgamento do Recurso Extraordinário nº 650898/RS, ocorrido em 2017, onde firmou-se com repercussão geral a Tese nº 484, de que os Tribunais de Justiça dos estados têm competência para exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que de reprodução obrigatória pelos estados, conforme ementa abaixo:

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido (RE 650898, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017).

A análise de cabimento da ADPF nº 535/SC, ocorrida em fevereiro de 2021, corrobora o entendimento de que é possível propor ADI aos Tribunais Estaduais em face de inconstitucionalidades verificadas em leis municipais. Em sua decisão o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, negou seguimento à ação assentando que a alegada violação da Lei Municipal à Constituição Federal, objeto da ação, deve ser intentada, a priori, perante o Tribunal

Estadual, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, posto que a Constituição do Estado de Santa Catarina prevê essa opção e tendo em conta que à ADPF aplica-se o princípio da subsidiariedade.

Considerando-se as decisões acima aventadas, sustenta-se a viabilidade de se propor Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca do mencionado dispositivo da Lei Municipal junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, tendo em vista que embora a Constituição do Estado do Ceará não faça menção expressa aos princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa ou ainda a livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, estes são princípios norteadores do estado democrático de direito brasileiro.

A seção XI – Do Controle Direto de Constitucionalidade, do Capítulo II – Poder Judiciário, do Título V – Dos Poderes Estaduais, da Constituição do Estado do Ceará elenca em seu artigo 127 as partes legítimas para propor uma ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo em relação a esta constituição, são elas no caso dos municípios: o Prefeito; a Mesa da Câmara ou entidades de classe e organizações sindicais; e os partidos políticos com representação na Câmara.

Ocorre que os legitimados para propor tais ações, com exceção das entidades de classe e organizações sindicais, são os mesmos agentes que propõem e aprovam as leis com vieses inconstitucionais, de modo que os cidadãos fortalezenses têm pouca ou nenhuma alternativa, quanto a imposição de tal condicionante que fere direitos fundamentais. A falta de conhecimentos e os custos de se recorrer ao judiciário, muitas vezes levam os cidadãos a acatarem as medidas abusivas.

5 CONCLUSÃO

Da análise realizada ao longo desse estudo depreende-se que o poder de polícia é a forma como age a Administração Pública em defesa dos interesses públicos ainda que em detrimento de interesses individuais. Entretanto esse poder não é absoluto, dado que o Brasil se constitui como um Estado Democrático de Direito e, portanto, qualquer ato ou ação pode e deve ser revisto e a sua legalidade estará condicionada ao cumprimento de princípios constitucionais fundamentais, tais como os da proporcionalidade e da razoabilidade.

O poder de polícia se materializa através de atos administrativos, que por sua vez são categorizados em espécies e entre as espécies de atos administrativos estão os negociais em que há uma confluência de interesses privados e públicos, são atos realizados pelos particulares, mas com a anuência da Administração. A licença é espécie de ato negocial vinculado e definitivo, ou seja, previsto legalmente e com sentido de definitividade, pois só pode ser revogado em razão do descumprimento dos requisitos definidos em lei para a sua concessão ou da percepção de fraude na apresentação dos requisitos quando da sua obtenção.

No município de Fortaleza as licenças concedidas em razão do exercício do poder de polícia abarcam diversos aspectos da vida social da cidade, pois regulam o funcionamento e as medidas sanitárias relativas a estabelecimentos, atividades e a prestação de serviços; regulam a construção, a reforma de obras e a concessão de autorização para utilização de imóvel novo (habite-se); regulam todas as atividades relacionadas a urbanização da cidade como loteamento, desmembramento e remembramento de terrenos; regulam as atividades que possuam potencial de agressão ao meio ambiente; regulam o serviço de transporte de pessoas e cargas dentro do ente; e regulam a utilização de engenhos de publicidade e propaganda.

Desse modo, a inclusão do art. 212-A do CTM de Fortaleza quando condiciona a concessão de licenças de qualquer natureza a prova de regularidade fiscal cria uma obrigação descabida quanto às obrigações licenciadas, vez que a inserção tem o claro objetivo arrecadatório, não possuindo qualquer relação com os interesses resguardados pelo poder de polícia, tais como: a segurança, a higiene, a ordem, os costumes, a disciplina da produção e do mercado, a tranquilidade pública o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, entre outros.

É preciso salientar que a prova de regularidade Fiscal no município de Fortaleza é representada pela apresentação de CND ou de CPD-EM, documentos que estão sujeito a

critérios específicos para a sua obtenção, tais como o pagamento de todos os débitos fiscais, a ausência de pendências relativas a obrigações acessórias dos tributos municipais, ou mesmo de pendências cadastrais dos contribuintes, de modo que uma mínima inconsistência pode impossibilitar a sua obtenção pelo interessado.

Ressalta-se que o processo administrativo tributário é conduzido pela Administração Fazendária, que coordena o processo de lançamento do crédito tributário e também preside o contencioso tributário, no qual são decididas as lides em âmbito administrativo. Os créditos tributários lançados vencidos e não pagos, impugnados ou não, são remetidos para a inscrição na dívida ativa do município, consubstanciando-se numa CDA, título executivo extrajudicial.

A principal ferramenta de que dispõe a Fazenda municipal para forçar os contribuintes inadimplentes ao pagamento de tributos é a ação de execução fiscal, com todas as garantias e prerrogativas de que goza o crédito tributário durante o processo judicial, tais como a ordenação de bloqueio e de indisponibilidade dos bens dos devedores, a preferência do crédito tributário a todos os outros créditos, exceto os trabalhistas, em processos de falência, entre outras. Todavia, o município de Fortaleza pode ainda realizar o protesto de CDAs e a inscrição dos contribuintes inadimplentes em cadastro de devedores como forma de compeli-los ao pagamento de suas dívidas.

É consenso na Doutrina e há vasta jurisprudência no sentido de que mecanismos indiretos de arrecadação que ferem direitos fundamentais, quando exigidos pelos entes nacionais, são inconstitucionais, sendo nomeados como sanções políticas. Nas palavras do Ex-Ministro Joaquim Barbosa, sanções políticas são restrições não-razoáveis ou desproporcionais ao exercício de atividade econômica ou profissional lícita, utilizadas como forma de indução oblíqua ou coação indireta ao pagamento de tributos.

Assim, a obrigação criada através do art. 212-A do CTM de Fortaleza, que condiciona a emissão de licenças de qualquer natureza a apresentação de regularidade fiscal, enquadra-se perfeitamente no conceito de sanção política, embora a própria mensagem do Prefeito, que recomendava a aprovação do Projeto de Lei que o inseriu no ordenamento do município, não deixasse dúvidas quanto a intenção meramente arrecadatória da medida. De modo que, não é aceitável que uma tal aberração continue vigente mitigando direitos fundamentais dos cidadãos fortalezenses.

A flagrante inconstitucionalidade pode ser arguida judicialmente através de ADI proposta ao Tribunal de Justiça Estadual conforme estabelecido no julgamento do RE nº 650.898/ RS em que se firmou, com repercussão geral, a Tese nº 484 sustentando que os Tribunais de Justiça dos Estados podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, quando se tratarem de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Pode ser questionada também, diretamente ao STF através de ADPF desde que aplicado o princípio da subsidiariedade.

À vista disso, sugere-se a proposição de ADI junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para sanar definitivamente a inconstitucionalidade inserida no ordenamento jurídico municipal. Cabe salientar que a Constituição do Estado do Ceará prevê como legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade o Prefeito; a Mesa da Câmara ou entidades de classe e organizações sindicais; e os partidos políticos com representação na Câmara.

Assim, embora constatada a inconstitucionalidade do art. 212-A do CTM de Fortaleza tendo em vista que se classifica como uma sanção política, posto que medida de cunho meramente arrecadatório e que fere direitos fundamentais dos cidadãos, a solução elementar para a questão, que seria a proposição de ADI ao Tribunal Estadual, cabe, em parte, aos mesmos atores responsáveis pela proposição e pela aprovação do dispositivo inconstitucional.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BONAVIDES, Paulo Bonavides. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9051.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade n. 5.135/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, Brasília, DF, 09 nov. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, n.22, 06 fev. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313633602&ext=.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 914045/MG. Relator: Min. Edson Fachin, Brasília, DF, 16 out. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, n.232, 18 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308184784&ext=.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1376543/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DF, 19 abr. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, n.75, 20 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350730228&ext=.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n .535/ SC. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, DF, 30 jun. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 131, 01 jul. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346929071&ext=.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 241340/PE. Relator: Min. Joaquim Barbosa, DF, 14 mar. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 62, 26 mar. 2012. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20120326_062.pdf, acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 565.048/RS. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 29 mai. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 113, 11 jun. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6911989> acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 650898/RS. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 01 fev. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 25, 08 fev. 2017.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312496264&ext=.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 666405/RS. Relator: Min. Celso de Mello, DF, 23 ago. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 169, 27 ago. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4179496> acesso em 13 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 550769/RJ. Relator: Min. Joaquim Barbosa, DF, 22 mai. 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 66, 03 abr. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=211925460&ext=.pdf> acesso em 10 de dezembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1090591/SC. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 16 jun. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 242, 02 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344589334&ext=.pdf> acesso em 10 de dezembro de 2022.

CARNEIRO, Claudio. **Processo tributário: administrativo e judicial**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Nathalie de Paula. **Uma Análise Econômica dos Direitos Fundamentais dos Contribuintes em Face da Necessidade de Comprovação de Regularidade Fiscal**. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará, 1989: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Sanções tributárias. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, v. 22, p. 385, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DUTRA, Adriano Antônio Gomes. A legitimidade das sanções políticas na perspectiva do dever fundamental de pagar tributos. **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**. vol. VII, n. 1/2, jan./dez. 2010. p. 9-25.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

FORTALEZA. **Decreto nº 10.109, de 20 de junho de 1997**. Delega à Empresa Técnica de Transporte Urbano S.A – ETTUSA as competências que indica e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, n. 11126, 20 jun. 1997. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/5cbc8c35-9cd5-4ddd-9350-4480cc1d75f8;1.0&numero=11126> Acesso em: 31 maio 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.601 de 03 de junho de 2015**. Regulamenta a Lei Complementar nº 171 de 27 de novembro de 2014, no pertinente aos Atos de Inscrição em Dívida Ativa e Cobrança Extrajudicial por Parte da Procuradoria da Dívida Ativa – PRODAT. Diário Oficial do Município, Fortaleza, n. 15.541, 12 jun. 2015. Disponível em: <file:///E:/2022.1/ART.%20212%20A%20CTM/ARTIGOS%20CAP.%203/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20FORTALEZA/DECRETO%20DIVIDA%20ATIVA%2013601-2015.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.716, de 22 de dezembro de 2015**. Aprova o Regulamento do Código Tributário do Município de Fortaleza instituído pela Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, n. 15.674s, 22 mai. 2015. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/c0b0c73d-6026-4793-aef3-9b12e0eed5d3;1.1&numero=15674s> Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 15.114 de 09 de setembro de 2021**. Regulamenta o Alvará de Funcionamento instituído pelo Código da Cidade, Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019; classifica as atividades conforme o risco; regulamenta o baixo risco para aplicação da Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e revoga o Decreto Municipal nº 14.501, de 18 de setembro de 2019. Diário Oficial do Município, Fortaleza, n. 17.139, 09 de setembro 2021. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/7e802595-4365-4bf0-85cf-90c5a6fa8ebf;1.0&numero=17139>. Acesso em: 30 maio 2022.

FORTALEZA. EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA S/A. **Relatório de Diretoria 2021**. Fortaleza, 2021. Disponível em: <file:///E:/2022.1/ART.%2012%20A%20CTM/TAXAS/6.%20FISCALIZA%C3%87%C3%83O%20DOS%20TRANSPORTES%20URBANOS/relat%C3%B3rio%20da%20diretoria%202021.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 159, 26 de dezembro de 2013**. Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1029/text?> Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 208 de 15 de julho de 2015**. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental, cria o Licenciamento Ambiental Simplificado, o Licenciamento por Autodeclaração, a Ficha de Caracterização, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2296/text>. Acesso em: 30 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 236 de 11 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/350/text?> Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 270, 02 de agosto de 2019**. Dispõe sobre o Código da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3439/text?> Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 305 de 05 de novembro de 2021**. Dispõe sobre a competência, a estrutura e a organização do contencioso administrativo tributário do Município de Fortaleza, bem como sobre o processo administrativo tributário que nele tramita e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3791/text?> Acesso em: 30 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 315 de 23 de dezembro de 2021**. Consolida e altera a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3808/text?> Acesso em: 30 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 318 de 23 de dezembro de 2021**. Altera a Lei Complementar Nº 159, De 23 De Dezembro De 2013, que Instituiu o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá Outras Providências. (08 Emendas). Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/13344/lc_318.pdf Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62 de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/252/text?> Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 7.481, 23 de dezembro de 1993.** Autoriza a criação da Empresa Técnica de Transporte Urbano S/A – ETTUSA, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, n. 10.268, 03 jan. 1994. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/18d7e364-b617-4dd9-ba78-64d5a1fcd9d7;1.0&numero=10268>. Acesso em: 25 maio 2022.

FORTALEZA. **Projeto de Lei nº 81/2021.** Altera a Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013, que instituiu o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <file:///E:/2022.1/ART.%2012%20A%20CTM/LIVROS%20TRIBUT%C3%81RIO/lc00812021%20-%20projeto%20de%20lei%20executivo.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FORTALEZA. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE. **Manual do Alvará de Funcionamento.** Fortaleza, 2020. Disponível em: file:///E:/2022.1/ART.%2012%20A%20CTM/TAXAS/1.%20ALVAR%C3%81%20DE%20FUNCIONAMENTO/manual_alvara_funcionamento.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

FRANCO JÚNIOR, Nilson José. **Sanções políticas em matéria tributária.** 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria Geral do Direito Tributário.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário.** 10. ed. rev e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Regimes especiais de fiscalização e devedores contumazes: revisando o tema das sanções políticas em matéria tributária. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 2, p. 86-108, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Formação, efeitos e extinção dos atos administrativos negociais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 158, p. 15-19, 1984.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Rafael Rezende Carvalho de. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SEIFERT, Stephan Michael. **Da Prescrição Intercorrente no Processo Administrativo Fiscal**. 2019. 43 f. Monografia. Curso de Direito, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.