

23/05/2022

PRIMEIRA TURMA

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.376.543
PARANÁ**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
EMBTE.(S) : MUNICIPIO DE LONDRINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA
EMBDO.(A/S) : CONSTRUTORA DAHER LTDA - EPP
ADV.(A/S) : BRUNO MONTENEGRO SACANI

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO ADMINISTRATIVO DE ANEXAÇÃO DE IMÓVEIS. EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DOS DÉBITOS TRIBUTÁRIOS OU APRESENTAÇÃO DE CAUÇÃO REAL COMO CONDIÇÃO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 172, § 7º, DA LEI 7.303/97 DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO PACIFICADO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA 856 DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. O órgão julgador pode receber, como agravo interno, os embargos de declaração que notoriamente visam a reformar a decisão monocrática do Relator, sendo desnecessária a intimação do embargante para complementar suas razões quando o recurso, desde logo, exibir impugnação específica a todos os pontos da decisão embargada. Inteligência do art. 1.024, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015.

2. Quanto à suposta violação aos arts. 183 do CTN; e 18, III, da Lei Federal 6.766/1979, não cabe a análise de legislação infraconstitucional em sede de Recurso Extraordinário.

3. O Tribunal de origem decidiu 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 é inconstitucional, por

ARE 1376543 ED / PR

estabelecer restrição ao livre exercício de atividade econômica - qual seja, o pagamento de débitos tributários.

4. Sobre a matéria, o Plenário desta CORTE, no julgamento do ARE 914.045-RG (Rel. Min. EDSON FACHIN, Tema 856, DJe de 19/11/2015), fixou a seguinte tese: “II - **É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.**”

5. O acórdão recorrido seguiu esse entendimento.

6. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual da Primeira Turma, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em converter os embargos de declaração em agravo interno e em negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 23 de maio de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

23/05/2022

PRIMEIRA TURMA

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.376.543
PARANÁ**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
EMBTE.(S) : MUNICIPIO DE LONDRINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA
EMBDO.(A/S) : CONSTRUTORA DAHER LTDA - EPP
ADV.(A/S) : BRUNO MONTENEGRO SACANI

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Município de Londrina contra decisão que negou provimento ao respectivo Recurso Extraordinário com Agravo, ao argumento de que o acórdão recorrido observou a jurisprudência desta SUPREMA CORTE firmada no julgamento do ARE 914.045-RG (Rel. Min. EDSON FACHIN, Tema 856, DJe de 19/11/2015 - “II - **É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.**”).

Sustenta, a parte embargante, que a decisão recorrida incorreu em vício de fundamentação, sendo omissa quanto à necessidade de *distinguishing* do caso em apreço em relação ao referido precedente paradigma.

É o relatório.

23/05/2022

PRIMEIRA TURMA

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.376.543
PARANÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

O presente recurso tem notório propósito infringente. Assim, em nome do princípio da fungibilidade recursal, deve-se conhecê-lo como agravo interno.

Nessa circunstância, o art. 1.024, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015 determina seja concedido prazo ao embargante para que complemente suas razões, “de modo a ajustá-las às exigências do art. 1.021, § 1º”. Trata-se de medida pensada para evitar que se convertam os embargos em agravo interno, mas imediatamente se lhe negue conhecimento por não impugnar especificamente a decisão embargada/agravada.

No presente caso, todavia, a providência é despicienda, pois os embargos já propõem argumentação específica e apta a abarcar toda a decisão recorrida.

Passo ao exame do agravo interno. Eis a decisão ora agravada:

“DECISÃO

Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fl. 1, Vol. 11):

“APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE PEDIDO ADMINISTRATIVO DE ANEXAÇÃO DE IMÓVEIS. EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DOS DÉBITOS TRIBUTÁRIOS OU APRESENTAÇÃO DE CAUÇÃO

ARE 1376543 ED / PR

REAL COMO CONDIÇÃO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 172, §7º, DA LEI MUNICIPAL 7.303/97 - CTM - QUE ESTABELECE REFERIDO REQUISITO. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS. OFENSA AO ART. 170 DA CF. ENTENDIMENTO PACIFICADO NO STF EM REPERCUSSÃO GERAL. ARE 914.045-RG/MG. MATÉRIA RELATIVA AO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, ADEMAIS, QUE SE ENCONTRA DISCIPLINADA NA LEI FEDERAL N. 6.766/79, QUE NÃO PREVÊ A EXIGÊNCIA ESTABELECIDNA NA NORMA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL QUE É APENAS COMPLEMENTAR NESTE TEMA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 17, II, DA CE E ARTIGO ART. 30, II DA CF.

Recurso desprovido. Sentença mantida em Reexame Necessário. "

Opostos embargos de declaração (Vol. 14), foram rejeitados nos termos da seguinte ementa (Vol. 16):

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. QUESTÕES DEVIDAMENTE ABORDADAS E FUNDAMENTADAS. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO MÉRITO. SUFICIÊNCIA DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS.

Embargos de Declaração não providos.”

No RE (Vol. 19), com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, o MUNICÍPIO DE LONDRINA alega ter o acórdão recorrido violado os arts. 5º, LXIX; e 146, III, “b”, da Constituição Federal; os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; bem como os arts. 183 do CTN; e 18, III, da Lei Federal 6.766/1979, pois:

(a) “no âmbito do Município de Londrina, a

ARE 1376543 ED / PR

anexação de lotes segue as diretrizes fixadas na Lei Municipal n° 11.672/2012, que dispõe sobre o parcelamento do solo par fins urbanos” (Vol. 19, fl. 4);

(b) “a quitação dos tributos é condição para a aprovação do projeto de anexação, condição esta que também possui previsão no Código Tributário Municipal – Lei n. 7.303/97 - , em seu art. 172, § 7º” (Vol. 19, fl. 5), concluindo que, “sobre os imóveis em questão, que se pretende a anexação, há débitos tributários, conforme extrato imobiliário anexados” (Vol. 19, fl. 6);

(c) “permitir a aprovação da subdivisão de imóvel com dívida levará ou ao engano do comprador final ou à negativa de registro posteriormente ou, pior de tudo, caso consiga registrar sem dívida e engane o comprador final” (Vol. 19, fl. 9);

(d) “o legislador municipal possui expressa competência para instituir garantia específica do crédito tributário local, (...) de forma que não há que se falar em desproporção ou irrazoabilidade na garantia opcional à quitação prevista na lei local (caução) para fins de aprovação de projetos de subdivisão de imóveis, por restringir, de maneira supostamente intensa, direito fundamental do contribuinte à propriedade e à liberdade (notas típicas do que se considera uma sanção política” (fl. Vol. 19, fl. 9).

O Tribunal de origem negou seguimento ao RE, aos argumentos de que: (a) não houve o prequestionamento do art. 146, III, “b”, da CF e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que atrai os óbices das Súmulas 282 e 356 ambas do Supremo Tribunal Federal; (b) não cabe Recurso Extraordinário por ofensa a dispositivos infraconstitucionais; e (c) rever o entendimento formulado pelo acórdão recorrido

ARE 1376543 ED / PR

demandaria a análise de legislação local, providência vedada pela Súmula 280/STF, bem como da Lei Federal 6.766/1979, tratando-se, desse modo, de ofensa meramente reflexa ao texto constitucional (Vol. 23).

No Agravo (Vol. 26), o recorrente alega que (a) houve violação aos arts. 5º, LXIX, e 97 da Constituição, bem como à SV 10; (b) são inaplicáveis os óbices das Súmulas 7/STJ e 279/STF; (c) cumpriu o requisito do prequestionamento; e (d) “pouco importa, para fins de Recurso Extraordinário interposto, o teor da lei local”, sendo, portanto, impertinente a orientação prevista na Súmula 280/STF. Reitera, no mais, os argumentos desenvolvidos no apelo extremo.

É o relatório. Decido.

Quanto à suposta violação aos arts. 183 do CTN; e 18, III, da Lei Federal 6.766/1979, não cabe a análise de legislação infraconstitucional em sede de Recurso Extraordinário.

No mais, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia nos seguintes termos (Vol. 11, fl. 2):

“Construtora Daher Ltda impetrou Mandado de Segurança contra ato praticado pelo Sr. Diretor de Loteamentos do Município de Londrina, que indeferiu pedido administrativo de anexação de 2 lotes de sua propriedade, ante a existência de débitos tributários incidentes sobre imóvel (processo administrativo nº 127593/2014). Em suma, sustenta a impetrante que o Fisco está utilizando meios coercitivos para a cobrança de tributos.

(...)

Sobre a exigência de pagamento dos débitos tributários incidentes sobre imóvel antes da Administração Pública autorizar a sua anexação,

ARE 1376543 ED / PR

subdivisão ou parcelamento é pacífico neste Tribunal que este requisito se trata de meio coercitivo e abusivo de cobrança, até porque o Fisco possui meios próprios para perseguir seus créditos.

(...)

Veja-se que no próprio acórdão do incidente[4] arguido ao Órgão Especial deste Tribunal asseverou-se que “A norma invectivada, do artigo 172, §7º, do Código Tributário Municipal de Londrina – Lei Municipal 7303/97, ao instituir a exigência de certidão negativa de débitos tributários ou apresentação de caução real, como requisito para admitir a apresentação de pedido administrativo de desmembramento de imóvel, estabelece uma restrição ao livre exercício de atividade econômica.

E, nesse passo, ofende o artigo 170 da Constituição Federal, verbis: [Art. 170. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.]

Inegável, sob essa perspectiva, que o dispositivo legal em comento visa forçar o pagamento de débitos tributários, em detrimento do livre exercício da atividade econômica da parte impetrante, o que constitui o emprego de via coercitiva para a cobrança de tributos.

Desse modo, é de fácil percepção que o Supremo Tribunal Federal possui antigo entendimento no sentido de coibir o emprego de meio coercitivo para fins da cobrança de tributos.

E essa é exatamente a situação verificada no caso vertente, com a exigência imposta ao impetrante, pela municipalidade, da quitação integral dos débitos tributários para fins de ver aprovado seu pedido de desmembramento imobiliário.

E o Supremo Tribunal Federal culminou por pacificar a matéria ao julgar, em regime de repercussão geral, o ARE 914045 RG/MG, em 15.10.2015, relatado pelo

ARE 1376543 ED / PR

Ministro Edson Fachin, p. DJe 18.11.2015

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
(...)”

Se não bastasse isso, a aludida exigência de quitação dos débitos tributários que se encontra prevista no artigo 172, §7º, da Lei Municipal n. 7.303/1997[5], extrapola a competência legislativa complementar atribuída aos Municípios pelo artigo 30, da Constituição Federal e, especificamente no que tange ao parcelamento do solo urbano, pelo artigo 1º, § único, da Lei Federal n. 6.766/79.

Explico.

Veja-se que o aludido artigo da Constituição Federal indica expressamente que compete aos municípios: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; c) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Por sua vez, o artigo 1º, § único da Lei Federal n. 6.766/1979 expõe que os “Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

No que diz respeito aos documentos necessários para aprovação do projeto de desmembramento, dispõe em seu

ARE 1376543 ED / PR

artigo 10:

(...)

Claro está que em nenhum momento a Legislação Federal estabeleceu como critério para aprovação do projeto de desmembramento a necessidade de quitação dos tributos incidentes sobre o imóvel e, diante da competência apenas complementar da municipalidade e de sua possibilidade de legislar apenas sobre assuntos de interesse local (no qual a quitação de tributos não se encontra inserido), evidente que o Município de Londrina acabou legislando de forma contrária a norma federal.

Enfatizando que a legislação municipal é contrária a Lei Federal n. 6.766/1979, veja-se que esta lei estabelece que é necessário a apresentação de certidão negativa de débitos (federais, estaduais e municipais) quando do registro imobiliário do projeto de loteamento ou de desmembramento aprovado pela municipalidade.

(...)

3. Desta forma, voto pelo desprovimento do recurso e pela manutenção da sentença em reexame necessário, ante a manifesta ilegalidade e inconstitucionalidade do artigo 172, §7º, da Lei Municipal n. 7.303/1997.”

O Tribunal de origem decidiu 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 é inconstitucional, por estabelecer uma restrição ao livre exercício de atividade econômica - qual seja, o pagamento de débitos tributários.

Sobre a matéria, o Plenário desta CORTE, no julgamento do ARE 914.045-RG (Rel. Min. EDSON FACHIN, Tema 856, DJe de 19/11/2015), fixou a seguinte tese:

“I - É desnecessária a submissão à regra da reserva

ARE 1376543 ED / PR

de plenário quando a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário ou em Súmula deste Supremo Tribunal Federal;

II - É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.”

O acórdão encontra-se assim ementado:

“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

ARE 1376543 ED / PR

repercussão geral, do inciso III do §1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais.” (grifo nosso)

No mesmo sentido:

“EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO. COBRANÇA DE OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO. ART. 97 DA LEI MAIOR. RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS. REPERCUSSÃO GERAL. ARE 914.045-RG, REL. MIN. EDSON FACHIN, PLENO, DJE 19.11.2015. CONSONÂNCIA DA DECISÃO EMBARGADA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. CARÁTER INFRINGENTE. DECLARATÓRIOS OPOSTOS SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973.

1. Não se prestam os embargos de declaração, não obstante sua vocação democrática e a finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para o reexame das questões de fato e de direito já apreciadas no acórdão embargado.

2. “O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que é inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.” Precedente: ARE 914.045-RG, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 19.11.2015.

3. Ausência de omissão justificadora da oposição de embargos declaratórios, nos termos do art. 535 do CPC, a evidenciar o caráter meramente infringente da insurgência.

4. Embargos de declaração rejeitados.” (ARE 675.968-

ARE 1376543 ED / PR

AgR-ED, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 21/9/2018)

O acórdão recorrido seguiu esse entendimento.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que não houve fixação de honorários advocatícios nas instâncias de origem.

Publique-se.”

Não há reparo a fazer no entendimento aplicado, pois o agravo regimental não apresentou qualquer argumento apto a desconstituir os óbices apontados.

A rigor, a presente impugnação mostra-se manifestamente improcedente: sua fundamentação limita-se ao mínimo para se credenciar ao conhecimento e não revela qualquer esforço real e efetivo em reverter o ato atacado.

Ante o exposto, **RECEBO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COMO AGRAVO INTERNO, AO QUAL NEGO PROVIMENTO.**

É o voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.376.543

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

EMBTE.(S) : MUNICIPIO DE LONDRINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

EMBDO.(A/S) : CONSTRUTORA DAHER LTDA - EPP

ADV.(A/S) : BRUNO MONTENEGRO SACANI (29563/PR)

Decisão: A Turma, por unanimidade, converteu os embargos de declaração em agravo interno e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 13.5.2022 a 20.5.2022.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Cármen Lúcia, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Disponibilizou processo para esta Sessão o Ministro André Mendonça, não tendo participado do julgamento desse feito a Ministra Cármen Lúcia.

Luiz Gustavo Silva Almeida
Secretário da Primeira Turma