



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA Nº 5010161-  
94.2021.8.24.0004/SC**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR CARLOS ADILSON SILVA

**APELANTE:** MUNICÍPIO DE ARARANGUÁ (INTERESSADO)

**APELADO:** ----- (IMPETRANTE)

**RELATÓRIO**

Trata-se de apelação cível interposta pelo Município de Araranguá contra sentença proferida pelo juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Araranguá, que, em mandado de segurança impetrado pela advogada ----- contra ato tido como ilegal praticado pelo Prefeito Municipal, concedeu a segurança pleiteada na inicial, garantindo à impetrante desempenhar sua atividade profissional (advocacia) independentemente da emissão do alvará exigido pela autoridade impetrada, mas sem prejuízo de posterior fiscalização, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei n. 13.874/19.

Extrai-se da parte dispositiva:

*"Pelo exposto, **CONCEDO A SEGURANÇA**, confirmando a liminar deferida no evento 5, de modo a autorizar a impetrante a desempenhar sua atividade profissional independentemente da emissão do alvará de licença exigido pela autoridade impetrada, mas sem prejuízo de posterior fiscalização desta, nos termos do art. art. 3º, §2º, da Lei nº 13.874/2019.*

*Custas pelo impetrado, das quais é isento.*

*Incabível a condenação em honorários sucumbenciais (art. 25 da Lei nº 12.016/2009).*

*Publique-se. Registre-se. Intimem-se.*

*Sentença sujeita ao reexame necessário, por força do art. 14, § 1º, da Lei nº 12.016/2009.*

*Havendo a interposição de recurso, intime-se a parte apelada para apresentar contrarrazões no prazo legal e, observando-se o disposto no art. 1.010, §3º, do CPC, ascendam os autos ao E. Tribunal de Justiça, com as anotações de estilo.*

*Transitada em julgado, e cumpridas as formalidades, arquivem-se."*

Em suas razões recursais, o ente público sustenta que: a) o art. 3º, I, da Lei n. 13.874/19 está eivado de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 153, III, da CRFB/88; e b) inexistente lei municipal que ampare a pretendida isenção do tributo, "*pois com isso estaria abrindo mão de exercer a fiscalização de estabelecimentos que podem estar instalados de forma irregular ou que venha causar lesão aos seus cidadãos habitantes do município*".

Apresentadas as contrarrazões, os autos ascenderam a esta Corte igualmente por força do reexame necessário, sendo distribuídos a este Relator.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do apelo (evento 13, 2G).

Foi deferido o pedido de ingresso da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Santa Catarina - OAB/SC, como *amicus curiae*, assegurando-lhe o direito de apresentar memoriais ou requerer a juntada de documentos, vedada, porém, a interposição de recursos, exceto embargos de declaração, conforme previsto no art. 138, §§ 1º e 2º, do CPC (evento 15, 2G).

Nos seus memoriais, além da inexigibilidade do alvará, a OAB/SC entende que seria "*(...) inviável a exigência de tributo sobre essa atividade estatal efetiva ou potencial, ante a inexistência de um fato gerador subsumível à legalidade da taxa (art. 114 do CTN)*", eis que a nova legislação "*(...) reduziu os requisitos necessários para a fiscalização administrativa para as atividades de baixo risco*" (evento 36, 2G).

É o relatório.

## VOTO

### 1. Admissibilidade:

Destaco, inicialmente, que embora existam processos mais antigos pendentes sob minha relatoria, o julgamento deste reclamo não caracteriza violação ao art. 12 do CPC, diante da flexibilização da obrigatoriedade de a jurisdição ser prestada conforme a ordem cronológica, consoante inovação da Lei n. 13.256/16, que retirou o caráter absoluto da regra.

Referida modificação traz melhoria da gestão de gabinete, permitindo a apreciação imediata de demandas repetitivas, visando desafogar a distribuição de processos, cada vez mais exacerbada neste Tribunal de Justiça.

No mais, afigura-se cabível o recurso, porquanto tempestivo e preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1.009 e seguintes do Código de Processo Civil.

## 2. Mérito:

A advogada impetrante almeja ver-se desobrigada de qualquer ato de liberação para que possa desempenhar a sua atividade profissional, bem como "*declarar a dispensa de cobrança de qualquer taxa de localização e funcionamento relativas ao escritório*".

A sentença concedeu a segurança pleiteada na inicial, autorizando o exercício da atividade profissional da advocacia, independentemente de alvará, porém com a ressalva de que não há prejuízo para posterior fiscalização do estabelecimento, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei n. 13.874/19.

A tese invocada na exordial é de que, em razão da atividade profissional que exerce a impetrante (advocacia), enquadrada como atividade de baixo risco, seria descabida qualquer exigência, *inclusive* fiscal.

O pedido vem amparado no art. 3º, I, da Lei n. 13.874/19, assim redigido:

*"Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:*

*I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;"*

Adianta-se que o recurso do ente público deve ser desprovido.

A Lei n. 13.874/19, antes MP 881/19, chamada de Lei da Liberdade Econômica, foi editada no intuito de afastar intervenções *administrativas* em situações definidas como de menor necessidade, dispensando a exigência de prévios atos públicos de liberação da atividade econômica, tais como licença, autorização, concessão, inscrição, permissão, alvará, cadastro, credenciamento, estudo, plano, registro, ou demais atos exigidos, sob qualquer denominação, como *condição* para o exercício de certas atividades econômicas (art. 1º, § 6º).

A intenção foi a de reduzir o caminho burocrático para o início, continuação e fim de determinadas atividades.

Realmente, não há mais obrigação daqueles que exercem atividades de "baixo risco" em obter prévio ato público de liberação econômica, dispensando-se, com base nas disposições da Lei n. 13.874/19, exigência de obtenção de alvará prévio.

De acordo com a doutrina:

*"Cada caso deverá ser analisado individualmente. A cada atividade com que os fiscais ou o setor se depararem deverá ser feita a análise com o objetivo de diagnosticar em qual dos graus aquela atividade se enquadra, perfazendo-se os procedimentos e conceituações nos moldes em que a Resolução nº 51/2019, do CGSIM, ou a lei municipal, caso exista, em conjunto com a Lei Federal nº 13.784/2019 estabelecem. Se da análise for consumada a qualificação de 'baixo risco', estará esse empreendedor, empresa, particular ou comerciante abrigado pelas dispensas afixadas na DDLE, o que afasta o condicionamento de atos públicos regulatórios para o exercício de suas atividades, salvo aquelas profissões reguladas por lei federal.*

[...]

*A fiscalização municipal não ficará inerte. O parágrafo 2º do art. 3º da Lei Federal 13.974/2019 assegura a fiscalização posterior do exercício das atividades, seja de ofício ou por provocação (denúncia), em suma, embora não exijam, num primeiro momento, as formalidades para abertura e exploração, o Município manterá o poder de fiscalizar, posteriormente, se de fato se trata de atividade reconhecida por lei, ato ou resolução como de 'baixo risco'." (A dispensa dos atos de liberação da lei de declaração de liberdade econômica nos Municípios. Revista brasileira de direito municipal RBDM. ano 21, n. 75, janeiro/março 2020. Coord. Cristiane da Costa Nery e Vanêscia Buzelato Prestes. pág. 40-41).*

Ocorre que a expedição de alvarás está tradicionalmente vinculada nos municípios à concomitante exigência de Taxa de Licença Para Localização, Instalação e Funcionamento.

No Município de Araranguá, para que a licença seja emitida é necessário que a parte interessada antes efetue o pagamento de Taxa de Licença Para Localização, Instalação e Funcionamento, conforme previsto nos arts. 121 e seguintes da Lei Complementar Municipal n. 163/14 (CTM), o que pretende o ente público apelante.

Partindo dessa premissa, a impetrante deveria antes pagar o tributo para só então obter a licença para desempenhar a profissão, uma vez que a atividade profissional dos advogados não está abarcada nas hipóteses de isenção previstas no art. 137 do CTM:

*"Art. 137 São isentos de pagamento da Taxa de Licença Para Localização, Instalação e Funcionamento:*

*I - Os vendedores ambulantes de jornais, revistas e bilhetes de loteria;*

*II - Os engraxates ambulantes;*

*III - Os vendedores de artigos de artesanato doméstico de sua fabricação, sem auxílio de empregados;*

*IV - As escolas, orfanatos e asilos mantidos pelo poder público;*

V - *As atividades desenvolvidas por pessoas físicas deficientes consideradas como tais e cadastradas junto ao setor competente da assistência social do Município, que exerçam o comércio ou serviço eventual ou ambulante em terrenos.*

VI - *Os que venderem nas feiras livres, exclusivamente, os produtos de sua lavoura e os de criação própria - aves e pequenos animais desde que exerçam o comércio pessoalmente e que estejam inscritos em órgão competente, como produtor rural.*

VII - *As Sociedades Civis, sem fins lucrativos, e dedicadas ao exercício de, ao menos, uma das seguintes atividades:*

*a) culturais, recreativas e esportivas;*

*b) sindicais;*

*c) religiosas;*

*d) caritativas;*

*e) Casa de Saúde e educacionais."*

Neste ponto é que reside a ilegalidade da condição, na medida em que as atividades de baixo risco agora estão dispensadas de quaisquer exigências decorrentes de atos públicos de *liberação de atividade* econômica – tal como licenças e alvará de funcionamento, por exemplo, inclusive sob a ótica da própria Lei Complementar Municipal n. 307/2020, que, em conformidade com a Lei n. 13.874/19, passou a conferir tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios:

*"Art. 4º Institui-se no âmbito municipal o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado aos pequenos negócios e **atividades de baixo risco** e aos Microempreendedores individuais, em conformidade com o que dispõe a alínea "d" do inciso III do art. 146, o inciso IX do art. 170 e o art. 179, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as previsões contidas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e as diretrizes e procedimentos instituídos nas Leis Federais nº 11.598, de 03 de dezembro 2007 e nº 13.874, de 20 de setembro de 2019."* [grifou-se]

Opinou no mesmo o eminente representante ministerial, Dr. João Fernando Quagliarelli Borrelli:

*"[...] Todavia, no ano de 2019, com o advento da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), dispensou-se a necessidade de prévios atos públicos de liberação de atividade econômica, isto é, em relação às pessoas naturais ou jurídicas que exerçam atividade empresarial de baixo risco.*

*[...]*

*No ano subsequente, em 2020, o Poder Legislativo do Município de Araranguá estabeleceu novas diretrizes para a simplificação de seus procedimentos para abertura e registro de negócios, por meio da Lei Complementar Municipal n. 307/2020. Da legislação em questão,*

*denota-se que o disposto na Lei da Liberdade Econômica foi ratificado pela própria lei municipal, em capítulo chamado*

*"TRATAMENTO DIFERENCIADO E FAVORECIDO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS". Transcrevendo:*

*Art. 4º Institui-se no âmbito municipal o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado aos pequenos negócios e atividades de baixo risco e aos Microempreendedores individuais, em conformidade com o que dispõe a alínea "d" do inciso III do art. 146, o inciso IX do art. 170 e o art. 179, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as previsões contidas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e as diretrizes e procedimentos instituídos nas Leis Federais nº 11.598, de 03 de dezembro 2007 e nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. (grifou-se)*

*Sendo assim, tem-se que, ao Município de Araranguá, não é estranha a dispensa de "Documento de Licença" ou quaisquer outros atos públicos de liberação de atividade econômica; porquanto através da Lei Complementar 307/2020, o disposto no art. 3º, I, § 1º, da Lei n. 13.874/2019, foi regulamentado no âmbito municipal.*

*Ademais, não há que se falar em eventual "inconstitucionalidade, uma vez que não se está diante de uma isenção de tributo municipal pela União Federal, segundo alega o Município em suas razões recursais (ev. 32, p. 7-12, origem).*

*Para que haja isenção tributária, há necessidade de que, primeiro, haja uma obrigação sobre a qual se possa isentar o pagamento/cobrança. No caso em comento, não há obrigação daqueles que exercem atividades de baixo risco em obter prévio ato público de liberação econômica. Logo, não há como instituir uma isenção sobre uma obrigação tributária que não existe.*

*Importante destacar que a isenção tributária se refere à dispensa do pagamento do tributo, mas a obrigação continua existindo.*

*Por sua vez, no que tange à adequação do serviço de advocacia enquanto atividade econômica de baixo risco, verifico a ausência de disposição municipal sobre a temática. Dessa forma, consoante regulado pela Lei n. 13.874/2019, resta apropriada a aplicação da legislação estadual.*

*À vista disso, cita-se a Lei Estadual n. 18.091/2021, que alterou os ditames da Lei n. 14.675/2009, e classificou as atividades econômicas que podem ser consideradas de "baixo risco", para fins de aplicação do disposto no art. 3º, I, § 1º (Lei n. 13.874/2019).*

*Na legislação em referência, é possível perceber o enquadramento dos serviços de advocacia como de baixo risco, uma vez que listado como número 257, no Anexo Único.*

*Ainda, dispõe o ato normativo que aos Municípios é permitido estabelecer legislação própria de classificação de atividades de baixo risco, sendo esta última de caráter complementar ao rol constante no Anexo Único da Lei Estadual (arts.4º e 5º da Lei n. 11.091/2021).*

*Nesse norte, mesmo que a veredito a quo não tenha feito menção à recente alteração dada pela Lei n. 18.091/2021, a lógica interpretativa tomada pelo togado demonstra-se igualmente correta, uma vez que ao considerar o serviço de advocacia como atividade de baixo risco, o magistrado tomou como base a Resolução n. 57/2020 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), que também pode ser utilizada como parâmetro (art. 3º, § 1º, II, da Lei n. 13.874/2019).*

*Cabe pontuar que a presente análise restringe à averiguação do acerto ou desacerto da decisão atacada, cujo ponto controvertido reside na interpretação do juízo a quo quando da concessão da segurança e consequente dispensa de exigência de alvará de funcionamento, com base nas disposições da Lei n. 13.874/2019."*

Embora dispensadas a emissão de licenças e alvarás para o desempenho de atividades de baixo risco, nada impede que os municípios, no exercício do seu poder fiscalizatório (art. 3º, § 2º, da Lei n. 13.874/19), exijam as taxas correspondentes decorrentes do poder de polícia.

Foi o que decidiu a magistrada na origem.

Ora, licença é *ato administrativo* pelo qual o Poder Público faculta "(...) o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pág. 192).

É etapa que a Lei n. 13.874/19 quis suprimir, afastando esse tipo de intervenção, como visto, de caráter *administrativo*, nas situações tipificadas como de menor necessidade.

Todavia, a nova lei não interfere na competência do ente tributante e não infirma a exigibilidade de taxa que decorra do poder de polícia, conforme previsto no § 3º do art. 1º:

*“Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.*

[...]

*§ 3º O disposto neste Capítulo e nos Capítulos II e III desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 3º desta Lei". (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021) [grifou-se]*

A alteração legislativa é recente e ainda não há uma interpretação consolidada sobre a incidência de taxa concomitantemente à dispensa de alvarás e licenças.

Tal "(...) questão é controversa, e numa atualização da Nota Técnica nº 9/2019, a Confederação Nacional de Municípios, **embora tenha reconhecido a dispensa dos alvarás e licenças, posicionou-se em sentido favorável à manutenção da cobrança de taxas, ainda que os alvarás e licenças estejam dispensados para atividades de 'baixo risco A'**, embasada, justamente, no estabelecido pelo § 3º do artigo 1º da DDLE (eventual não aplicação dos dispositivos ao direito tributário)" (A dispensa dos atos de liberação da lei de declaração de liberdade econômica nos Municípios. Revista brasileira de direito municipal - RBDM. ano 21, n. 75, janeiro/março 2020. Coord. Cristiane da Costa Nery e Vanêsa Buzelato Prestes. pág. 32).

Por ora, filio-me à compreensão de que a Taxa de Licença Para Localização, Instalação e Funcionamento decorre do exercício do poder de polícia municipal, nos aspectos da segurança, higiene, urbanismo, propriedade, meio ambiente, costumes e tranquilidade pública, e, por si só, a par do art. 1º, § 3º, da Lei n. 13.874/19, não representa nenhuma forma de controle do exercício da atividade profissional dos advogados.

O fato gerador do tributo é o exercício do poder de polícia nos estabelecimentos situados no ente tributante, o que ocorre com a contribuinte/impetrante, assim como todos àqueles sujeitos à fiscalização, como dito, nos aspectos da segurança, saúde, habitabilidade.

De acordo com o art. 121 do CTM:

*"Art. 121 A hipótese de incidência da Taxa de Licença Para Localização, Instalação e Funcionamento é o exame e fiscalização, com vistas ao licenciamento obrigatório para cada exercício, das condições de localização e funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, de acordo com as determinações contidas na legislação urbanística e administrativa do Município, concernentes a higiene, saúde, moralidade, tranquilidade pública, direitos e costumes individuais e coletivos.*

*§ 1º A licença a que se refere o caput deste artigo, quando do primeiro licenciamento, abrange a localização e o funcionamento e, nos exercícios subseqüentes, a permanência das condições iniciais que permitiram a concessão da licença.*

*§ 2º Fica configurado como o exercício do poder de polícia, para fins de ocorrência do fato gerador a existência e a manutenção do Departamento de Fiscalização Tributária composto por servidores públicos municipais competentes para fiscalizar, a qualquer tempo, o cumprimento das condições estabelecidas nesta Lei e demais legislação pertinente, em especial aquilo relatado no caput deste artigo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 203/2017)*

*§ 3º Caso a fiscalização constate a omissão de inscrição, será a mesma efetuada de ofício."*

O exercício fiscalizatório passível de ser exercido a



qualquer momento pela municipalidade não representa nenhuma forma de controle sobre a atividade profissional da advocacia.

A respeito da possibilidade de cobrança do *tributo*, esta Segunda Câmara de Direito Público já decidiu:

**"TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE LICENÇA E LOCALIZAÇÃO - TLL. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA EXAÇÃO, TENDO EM VISTA QUE NÃO SE TRATA DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS ADVOGADOS. ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO PARA AFASTAR A TESE DE ILEGALIDADE E, CONSEQUENTEMENTE, DETERMINAR O RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA O PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL.**

*Sobre a questão, o entendimento mais recente do STJ é no sentido de que "a taxa em comento decorre do exercício do poder de polícia municipal relativo ao controle das atividades urbanas em geral, inclusive, de escritórios de advocacia. Não se trata, portanto, de controle do exercício da atividade profissional dos advogados" (REsp 658.998/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 21/09/2004, DJ 08/11/2004, p. 190.)" (AgRg no AREsp 358.371/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/09/2013, DJe 25/09/2013)." (TJSC, Apelação n. 0302197-35.2016.8.24.0005, rel. Des. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 10-08-2021).*

No mesmo sentido, mais recentemente:

**"APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. APELO DA IMPETRANTE. TAXA DE LICENÇA E LOCALIZAÇÃO - TLL. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA EXAÇÃO. PRESCINDIBILIDADE DA COMPROVAÇÃO DO EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PRECEDENTES DESTA CORTE. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJSC, Apelação n. 5003122-61.2020.8.24.0075, rel. Sandro Jose Neis, Terceira Câmara de Direito Público, j. 12-072022). [grifou-se]**

De acordo com o voto condutor proferido pelo Relator, o eminente Des. Sandro José Neis, inclusive sob a ótica da Lei n. 13.874/19:

*"[...] Defende a Impetrante que, dada a natureza contraprestacional da taxa, inexistindo a atuação estatal (poder de polícia ou serviço público) não há razão para haver a exigência da respectiva taxa. E, dada a atividade que desempenha (sociedade de advogados), estaria enquadrada como atividade de baixo risco, o que tornaria descabida a exigência da exação.*

*Porém, melhor sorte não socorre à Apelante.*

*Observa-se que a cobrança do "Evento 1, ALVARA4" refere-se ao recolhimento da TFF - Taxa de Fiscalização e Funcionamento, cujo fundamento legal encontra-se previsto no art. 266 do Código Tributário Municipal de Tubarão (Lei Complementar n. 1, de 27 de dezembro de 2002), que assim dispõe:*

*Art. 226 - A hipótese de incidência da Taxa de Licença é o prévio exame e fiscalização, dentro do território do Município, das condições de localização, segurança, higiene, saúde, incolumidade, bem como de respeito à ordem, aos costumes, à tranqüilidade pública, à propriedade, aos direitos individuais e coletivos e à legislação urbanística a que se submete qualquer pessoa física ou jurídica que pretenda: realizar obra; veicular publicidade em vias e logradouros públicos, em lugares visíveis ou de acesso ao público; localizar-se e fazer funcionar estabelecimento comercial, industrial, prestador de serviços, agropecuários e outros; ocupar vias e logradouros públicos com móveis e utensílios; manter aberto estabelecimento fora dos horários normais de funcionamento; exercer qualquer atividade; ou ainda manter em funcionamento o estabelecimento previamente licenciado.*

*É necessário consignar que, nos moldes do art. 30 da Constituição Federal, cabe aos Municípios o exercício de poder de polícia na fiscalização de assuntos de interesse local, ou ainda da ocupação ou uso do solo urbano dentro de seu território.*

*Já a cobrança de taxas está prevista no art. 145 na Carta Magna, in verbis:*

*Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*

*I - impostos;*

*II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.*

*§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.*

*§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (grifo nosso).*

*Destarte, o fato gerador das taxas é o exercício regular do poder de polícia, nos termos do que prevê o art. 77 do CTN, in verbis:*

*Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.*

*Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.*

*Em seu art. 78, o Código Tributário Nacional considera 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".*

*Aliás, é entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, com Repercussão Geral reconhecida (RE 588.322/RO; Tema 217), no sentido de que é necessária a comprovação do efetivo exercício do poder de polícia, mas tal comprovação se dá pela demonstração da existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício e não pela comprovação da fiscalização empreendida in locu, no caso concreto.*

*A ementa é do seguinte teor:*

*Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.*

(RE 588322, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-164 DIVULG 02-09-2010 PUBLIC 03-09-2010 EMENT VOL-02413-04 PP-00885 RTJ VOL-00224-01 PP-00614 RIP v. 12, n. 63, 2010, p. 243-255 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 149-157; grifou-se).

*Aliás, da leitura da ementa é possível se inferir que é constitucional, e legítima, a cobrança da taxa de localização e fiscalização "desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estruturas competentes para o respectivo exercício".*

*Ou seja, a tese referendada pelo STF é no sentido de que o exercício do poder de polícia é indispensável, e que a simples existência do aparato administrativo pressupõe o efetivo exercício do poder de polícia.*

*No mesmo sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:*

**PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ALEGADA AFRONTA AO ART. 20 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. LEGITIMIDADE DA COBRANÇA. DISCUSSÃO SOBRE OS REQUISITOS DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE. ENFOQUE CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA.**

1. *Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição não fica caracterizada ofensa ao art. 535 do CPC.*

2. *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia" (Súmula 284/STF).*

3. *Não obstante a cobrança da taxa em comento seja baseada no exercício do poder de polícia (e não na utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível), cumpre esclarecer que eventual discussão sobre a necessidade da taxa ser específica e divisível é inviável em sede de recurso especial, porquanto requer a verificação sobre eventual contrariedade ao art. 145, II, da CF/88.*

4. *Considerada válida pelo Tribunal de origem a legislação municipal que instituiu a taxa de fiscalização e funcionamento, mostra-se inviável, em sede de recurso especial, verificar a compatibilidade entre tal legislação e o art. 97, IV, do CTN, tendo em vista que compete ao Supremo Tribunal Federal julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida julgar válida lei local contestada em face de lei federal.*

5. ***A jurisprudência da Primeira Seção/STJ, seguindo orientação do STF, firmou-se no sentido de que é legítima a cobrança da taxa de fiscalização e funcionamento quando notório o exercício do poder de polícia pelo aparato administrativo do ente municipal, de modo que é dispensável a comprovação do exercício efetivo de fiscalização.***

6. *Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.*

*(REsp n. 936.487/ES, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/8/2010, DJe de 30/9/2010; grifou-se).*

*Assim, tem-se que nada há de ilegal na cobrança da Taxa de Licença e Localização, pois se trata de atividade passível de ser fiscalizada/regulamentada pelo poder de polícia, em razão do*

*potencial de afetação do interesse da coletividade, nos seguintes aspectos: segurança, higiene, urbanismo, propriedade, meio ambiente, costumes e tranquilidade pública, estando tais interesses diretamente relacionados ao exercício do poder de polícia.*

*E da forma como bem explicitou o Procurador de Justiça. Dr. Paulo Ricardo da Silva:*

*Pertinente ao mérito, indubitável que a edição da Medida Provisória nº 881/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.874/2019, a qual foi chamada de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, objetiva descongestionar a agenda econômica submetida à Administração Pública, trazendo inúmeras mudanças para as relações jurídicas entre pessoas jurídicas e o poder público, sobretudo ao processo de abertura e funcionamento de empresas.*

*A exemplo, nos moldes do pleiteado na presente via mandamental, dispõe o art. 3º da referida legislação:*

*“Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:*

*I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;*

*[...]”*

*O entendimento do relator da lei e de muitos juristas é que tal norma limita a competência tributária dos Municípios no que pertine à cobrança de taxas em função do poder de polícia dos órgãos municipais de fiscalização e licenciamento, ou seja, não havendo uma atuação estatal, com a prestação de serviço público ou Poder de polícia, não há razão para cobrança da contraprestação inerente às taxas, por exemplo, relativas à vistoria, fiscalização ou licenciamento das atividades ditas de baixo risco.*

*Com efeito, por meio da mencionada lei federal, a União legislou sobre normas gerais de direito econômico, nos moldes da previsão contida no art. 24, §1º, da Constituição Federal.*

*Contudo, tais normativas não se impõem de forma coercitiva contra o papel de intervenção do Estado, pois, por ser uma lei geral, as normas especiais trazidas em outras leis, anteriores ou posteriores à edição da lei federal, irão prevalecer em face dos direitos de liberdade econômica ali elencados.*

*De fato, é o casuísmo que irá definir, através de leis específicas, as hipóteses em que a livre iniciativa será preterida em face da licença prévia, para resguardo de um determinado interesse público.*

*De outro tanto, a taxa cobrada pelo exercício do poder de polícia exercido pelos municípios está prevista nos artigos 77 e 78 do CTN, cuja competência, prevista no art. 145, II, da CF/88, não foi alterada pela Lei nº 13.874/19.*

*Além do mais, imperioso destacar que o §3º do art. 1º da Lei nº 13.874/19 é taxativo no sentido de que: “O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º”.*

*Sendo assim, percebe-se que a exigência de taxa de licença e localização, como no caso dos autos, pode ser realizada mesmo após a edição da lei federal em questão, quando o Poder Público Municipal efetivamente exercer o seu poder de polícia, ou seja, quando a autoridade competente realizar a fiscalização da atividade do particular dentro de uma das hipóteses previstas na legislação municipal para a cobrança dessa modalidade de taxa.*

[...]

*Com efeito, da análise da legislação competente, verifica-se que o Município de Tubarão possui legitimidade para exigir que o particular leve à Administração Municipal informações sobre a atividade que está exercendo e a forma como o faz, bem como que a impetrante, ora apelante, é empresa que presta atividade de baixo risco, pois presta serviços de advocacia, estando enquadrada no item M.6911-7/01 do Anexo I do decreto acima mencionado.*

*No entanto, percebe-se que a legislação específica municipal dispensa a emissão de licença para a atividade prestada pelo impetrante, sem, todavia, dispensá-lo do pagamento da taxa correspondente nem da prestação de informações ao Município. (Evento 9, PROMOÇÃO1).*

*A respeito já decidiu esta Corte:*

**TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE LICENÇA E LOCALIZAÇÃO - TLL. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA EXAÇÃO, TENDO EM VISTA QUE NÃO SE TRATA DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS ADVOGADOS. ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO PARA AFASTAR A TESE DE ILEGALIDADE E, CONSEQUENTEMENTE, DETERMINAR O RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA O PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL.**

*Sobre a questão, o entendimento mais recente do STJ é no sentido de que "a taxa em comento decorre do exercício do poder de polícia municipal relativo ao controle das atividades urbanas em geral, inclusive, de escritórios de advocacia. Não se trata, portanto, de controle do exercício da atividade profissional dos advogados" (REsp 658.998/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 21/09/2004, DJ 08/11/2004, p. 190.)" (AgRg no AREsp 358.371/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/09/2013, DJe 25/09/2013).*

*(TJSC, Apelação n. 0302197-35.2016.8.24.0005, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 10-08-2021).*

**APELAÇÃO. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TFF-TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. VEREDICTO DE IMPROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DO BANCO EMBARGANTE.**

[...]

**SUSTENTADA ILEGALIDADE DA EXAÇÃO, EM VIRTUDE DA NÃO COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. ASSERÇÃO IMPROFÍCUA. DESNECESSIDADE DE PROVA DO EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRECEDENTES**

"O Superior Tribunal de Justiça possui orientação no sentido da prescindibilidade da comprovação do efetivo exercício do poder de polícia por parte da edilidade, para autorizar a cobrança da taxa de renovação das licenças de funcionamento e localização conferidas ao particular, tendo em vista a notoriedade da atuação do Poder Público" (STJ, REsp n. 1.764.635/SP, rel. Min. Og Fernandes, j. em 03/02/2020).

SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJSC, Apelação n. 0304124-15.2019.8.24.0075, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 08-06-2021; grifou-se)."

Também há um precedente recente do TJPR:

"APELAÇÃO CÍVEL - TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO MANDADO DE SEGURANÇA NA ORIGEM - SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA - RECURSO PELO IMPETRANTE - ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO À ISENÇÃO DA TAXA DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO (VERIFICAÇÃO E ALVARÁ), DIANTE DO DISPOSTO NO ART. 3º, INC. I, DA LEI FEDERAL Nº 13.874/2019 (DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA) - LEGISLAÇÃO FEDERAL QUE NÃO CONCEDE QUALQUER ISENÇÃO TRIBUTÁRIA, TAMPOUCO SE PRESTA A, NO CASO CONCRETO, AFASTAR A OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR TAXA CORRETAMENTE EXIGIDA, DIANTE DO EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELO MUNICÍPIO - ARTS. 92, 93 (INC. I) E 98 (§§ 1º, 3º E 5º) DA LEI MUNICIPAL Nº 2087/2008, CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL - ART. 78 (CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO) DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - ART. 145 (INC. II) DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO NEM DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO ALEGADO, NEM DA ABUSIVIDADE OU ILEGALIDADE NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA - SENTENÇA MANTIDA.RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJPR - 2ª C.Cível - 0004399-75.2020.8.16.0026 - Campo Largo - Rel.: Desembargador Eugenio Achille Grandinetti, j. em 06-12-2021) [grifou-se]

Referido acórdão privilegia a constatação de que a Lei n. 13.874/19 em momento algum cuida de incidência ou não incidência *em matéria tributária*, tanto que - a fim de que não paire qualquer dúvida sobre o alcance de suas prescrições - no próprio art. 1º, § 3º, expressamente firmou que "O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário (...), ressalvado o inciso X do caput do art. 3º".

De uma forma geral, não há qualquer ilegalidade na exação, que tem por fato gerador o exercício do poder de polícia sobre estabelecimento no qual a impetrante presta serviços advocatícios, "(...)

atividade que não é afastada pela dispensa dos atos públicos de liberação, nos termos do art. 3º, §2º, da Lei de Liberdade Econômica", como, aliás, apontou a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina - FECAM (evento 11, ofício 06, 2G).

Pode ser cobrada a taxa de localização e funcionamento.

Basta que o tributo não seja exigido enquanto condicionante para a liberação da atividade econômica, aspecto no qual deve ser mantida a sentença que concedeu a segurança:

*"[...] a Lei nº 13.874/2019, ao dispensar a emissão de licença para atividades econômicas de baixo risco, nada mais fez do que garantir proteção à livre iniciativa (fundamento constitucional - art. 1º, IV e art. 170, parágrafo único, da CRFB), assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

*Por fim, registro que a Lei nº 13.874/2019 ressalva em seu art. 1º, § 3º, que ela **não se aplica** "(...) ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 3º".*

*Nessa toada, não merece guarida a tese trazida pelo impetrado no sentido de que a limitação trazida pela Lei n. 13.874/2019 é, em verdade, de isenção heterônoma, vedada pelo ordenamento jurídico.*

*Indo de encontro à argumentação lançada, e ponderando que isenção é a dispensa legal de pagamento de tributo, vê-se que **a legislação não dispensa de pagamento taxa decorrente do poder de polícia exercido pelo ente municipal**, mas sim determina que a fiscalização da atividade seja feita a posteriori, inclusive de ofício. E a conduta do impetrado é justamente o que visa a lei evitar: as barreiras impostas ao livre desenvolvimento da atividade profissional.*

*Tanto é assim que o art. 1º da referida lei reporta à regulamentação do art. 170, parágrafo único, da Carta Constitucional que, por sua vez, evidencia que "é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". [grifou-se]*

Com efeito, bem delimitado o alcance da pretensão inicial, deve ser concedida a ordem postulada neste mandado de segurança, tão somente para que a impetrante seja desobrigada de qualquer ato administrativo prévio de liberação no que diz respeito ao desempenho da sua atividade profissional (advocacia), sem prejuízo de posterior fiscalização do Poder Público, nos termos do art. 3º, § 2º, e cobrança do respectivo tributo que tenha como fato gerador o exercício do poder de polícia (art. 1º, § 3º).

Em resumo, é ilegal apenas a exigência de alvará de funcionamento então imposta pela municipalidade, ato administrativo que obstaculiza o exercício da profissão.

O ente tributante ainda poderá cobrar taxa que tenha



como fato gerador o exercício do poder de polícia, desde que não seja erigida como condição ao exercício da atividade profissional definida como de "baixo risco", nos termos do art. 3º, I, da Lei n. 13.874/19.

Por oportuno, embora a OAB/SC discorra sobre a inexigibilidade do tributo de uma forma geral (evento 36, 2G), tem-se que a pretensão ainda vai de encontro aos limites objetivos da lide.

A sentença concedeu a segurança para dispensar a licença enquanto *ato administrativo* prévio, a fim de que não paire tal óbice para o livre exercício da atividade profissional, mas com a expressa ressalva no sentido de que "***a legislação não dispensa de pagamento taxa decorrente do poder de polícia exercido pelo ente municipal***".

É verdade que a tese invocada na inicial dizia respeito à ilegalidade de qualquer exigência, *inclusive* fiscal, mas a sentença não acolheu a pretensão de forma indiscriminada, como visto, e a parte impetrante não interpôs recurso de apelação.

Além do que, seria vedado agravar a situação da Fazenda Pública em sede de reexame necessário.

Extrai-se da jurisprudência:

***"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO — MANDADO DE SEGURANÇA — APELAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA E REEXAME NECESSÁRIO — IMPOSSIBILIDADE DE REFORMATIO IN PEJUS — PEDIDO DO PARTICULAR PARA MODIFICAÇÃO DA SENTENÇA — INVIABILIDADE.***

*Tantum devolutum quantum appellatum: o recurso deve ser avaliado nos seus limites, estendendo-se o pensamento ao reexame necessário (que não pode prejudicar a Fazenda Pública: Súmula 45 do STJ).*

***O acórdão embargado, como lhe era possível, cuidou do proposto pela Administração e daquilo que poderia ser avaliado por conta da remessa de ofício. A sentença, no que prejudicial ao particular, que não recorreu, não poderia ser revista nessa porção.***

*Muito menos se poderia, agora, em embargos de declaração do impetrante, tratar de ponto que dependia de oportuna apelação de sua parte.*

*Recurso desprovido." (TJSC, Apelação / Remessa Necessária n. 0305039-64.2018.8.24.0054, rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 02-03-2021). [grifou-se]*

Não há acréscimo de honorários em grau recursal, uma vez que incabível a fixação da verba honorária em mandado de segurança (art. 25 da Lei n. 12.016/09).

Custas isentas.

Ante o exposto, voto por conhecer do recurso voluntário e

negar-lhe provimento, mantidos todos os demais termos da sentença em sede de reexame necessário.

---

Documento eletrônico assinado por **CARLOS ADILSON SILVA, Desembargador**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **2758904v57** e do código CRC **f7cce38f**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): **CARLOS ADILSON SILVA**

Data e Hora: 11/10/2022, às 18:22:25

---

**5010161-94.2021.8.24.0004**

**2758904.V57**