



Número: **0805947-87.2019.8.14.0028**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Última distribuição : **17/11/2023**

Valor da causa: **R\$ 140.961,00**

Processo referência: **0805947-87.2019.8.14.0028**

Assuntos: **Taxa de Licenciamento de Estabelecimento**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
ITAU UNIBANCO S.A. (APELANTE)	ANTONIO CHAVES ABDALLA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE MARABA (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
19917138	06/06/2024 17:46	Acórdão	Acórdão

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0805947-87.2019.8.14.0028

APELANTE: ITAU UNIBANCO S.A.

APELADO: MUNICIPIO DE MARABA

RELATOR(A): Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de recurso de apelação interposto contra sentença que julga improcedente a ação anulatória de débito fiscal, em que a parte autora busca desconstituir a cobrança de Taxa de Localização e Funcionamento, Taxa de Expediente e Taxa de Concessão e Renovação;
2. A Taxa de Licença para Localização é cobrada em decorrência da competência tributária e do Poder de Polícia do ente, a teor do disposto no artigo 145, II da CF/88 e artigos 77 e 78 do CTN;
3. A taxa, instituída em função do poder de polícia, pode ser calculada com base na natureza da atividade exercida pelo contribuinte, desde que esta seja mensurável por critérios objetivos e que reflita os custos do exercício do poder de polícia;
4. A consideração do tipo de atividade realizada pelo estabelecimento fiscalizado como critério para determinar o valor da taxa está alinhada ao princípio da capacidade contributiva, pois leva em conta as particularidades individuais do sujeito obrigado ao pagamento tributário;
5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada pelo julgamento do RE 990.094/SP, reconhece a constitucionalidade da utilização do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como parâmetro para definição do valor da taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia;
6. Recurso de apelação conhecido e desprovido. Sentença mantida.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 18ª Sessão Ordinária do seu Plenário Virtual, realizada no período de 27/05/2024 a 05/06/2024, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao recurso de apelação, nos



termos da fundamentação.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Trata-se de **recurso de apelação** (Id. 13180920) interposto por **ITAÚ UNIBANCO S.A**, contra sentença prolatada pelo Juízo da 3ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Marabá (Id. 13180905 e 13180919) que julga **improcedente a ação anulatória de débito fiscal**, em que a parte autora buscava desconstituir a cobrança de Taxa de Localização e Funcionamento, Taxa de Expediente e Taxa de Concessão e Renovação, referente ao ano de 2019.

Os autos versam sobre Ação Anulatória proposta por Itaú Unibanco S/A em face do Município de Marabá, visando desconstituir cobrança de Taxas de Localização e Funcionamento, Taxa de Expediente e Taxa de Concessão e Renovação. O autor questionou o valor cobrado pelo município, alegando falta de relação com o custo da atividade de fiscalização realizada pela administração pública. Requereu a desconstituição da cobrança ou, subsidiariamente, a fixação em parâmetros razoáveis.

Em suas razões, o apelante relata que a cobrança das taxas em valores desproporcionais em relação a outras atividades **viola o princípio da referibilidade** e da isonomia, **além de configurar caráter confiscatório**. Alega que a base de cálculo das taxas não guarda relação com o custo real da atividade estatal e que a discrepância nos valores cobrados para diferentes setores econômicos é injustificada.

Requer o apelante que seja o recurso recebido no efeito suspensivo, conhecido e provido, reformando-se a sentença, para declarar a inconstitucionalidade da exação, desconstituindo-se o crédito, ou sucessivamente, para que seja reduzida.

Contrarrazões em que a parte apelada refuta os argumentos recursais e pugna pelo desprovimento do recurso (Id. 13180926).

Certificado a tempestividade do recurso de apelação e das contrarrazões (Id. 13180927).

Processo distribuído à relatoria da Desembargadora Ezilda Pastana Mutran, que recebeu o recurso no efeito devolutivo (Id. 13266022).

O Banco Itaú, apelante, opôs embargos de declaração (Id. 13464311), da decisão que recebeu o recurso de apenas no efeito devolutivo, sustentando que a respeitosa decisão carece de fundamentação, pois teria a



relatora deixado de apreciar os argumentos trazidos em sede recursal, que demonstram o cumprimento dos requisitos da probabilidade do direito e perigo de dano, estes que dão ensejo ao recebimento do recurso em ambos os efeitos.

Ministério Público nesta instância manifestou-se pela ausência de interesse, nos termos do art. 178, do CPC (Id. 13693082).

Contrarrazões aos embargos de declaração (Id. 13877254).

Por motivo de foro íntimo, a Excelentíssima Senhora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran, declarou-se suspeita para atuar no presente feito, determinando a redistribuição (Id. 16973099).

Vieram os autos à minha relatoria por redistribuição.

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Inicialmente registro que os embargos de declaração opostos no Id. (Id. 13464311), contra a decisão que recebeu o recurso apenas no efeito devolutivo, restam prejudicados, **haja vista que na parte dispositiva da sentença o juízo a quo, preservou os efeitos da liminar de suspensão da exigibilidade do crédito, até que haja o deslinde final da demanda, posto que é direito do contribuinte discutir a legalidade do tributo antes de sofrer a efetiva diminuição patrimonial, encontrando-se, portanto, acobertada pela efeito suspensivo do art. 1.012, V, do CPC.**

Julgo, pois prejudicado os aclaratórios.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação.

Trata-se de **recurso de apelação** (Id. 13180920) interposto por **ITAÚ UNIBANCO S.A**, contra sentença prolatada pelo Juízo da 3ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Marabá (Id. 13180905 e 13180919) que julga **improcedente a ação anulatória de débito fiscal**, em que a parte autora buscava desconstituir a cobrança de Taxa de Localização e Funcionamento, Taxa de Expediente e Taxa de Concessão e Renovação, referente ao ano de 2019.

Cuida-se de ação anulatória de débito fiscal, proposta por **Itaú Unibanco S/A** em face do **Município de Marabá, visando desconstituir cobrança de Taxas de Localização e Funcionamento, Taxa de Expediente e Taxa de Concessão e Renovação**. O autor questionou o valor cobrado pelo município, alegando falta de relação com o custo da atividade de fiscalização realizada pela administração pública. Requereu a desconstituição da cobrança ou, subsidiariamente, a fixação em parâmetros razoáveis.



Junta os seguintes documentos de Id. 13180872-13180883.

Em 01/08/2019, restou deferida a liminar determinando a suspensão da exigibilidade do crédito, nos termos da decisão de Id. 13180884.

O Município contesta alegando que a Autora não traz na exordial, **nenhuma discussão quanto a eventual vício formal e/ou vício material no procedimento administrativo tributário de cobrança da taxa de licença para localização, funcionamento e fiscalização (TLLF)**. Logo, completamente precluso qualquer questionamento nesse sentido, estando, portanto, superada tal discussão. Contesta a alegação de que os valores das taxas são indevidos, argumentando que estão de acordo com a legislação municipal e refletem os custos da atividade fiscalizatória realizada pelo município.

Apresentada a réplica à contestação (Id. 13180903).

Realizada a audiência de conciliação, que restou infrutífera, o juízo a quo saneou o processo, oportunidade em que as partes manifestaram-se pela desnecessidade de produção de provas (Id. 13180804).

Prolatada sentença, nos seguintes termos:

“Vistos.

Trata-se de AÇÃO ANULATÓRIA C/C DECLARATÓRIA movida pelo ITAU UNIBANCO S.A em face do MÚNICIPIO DE MARABÁ, pelo procedimento previsto no Código de Processo Civil.

Arguiu o Autor a ilegalidade na forma do cálculo da taxa de localização, tributo de competência municipal, devido à desconsideração do custo efetivo do serviço de fiscalização prestado ou posto à sua disposição, levando-se em conta, na base do cálculo, a natureza da atividade exercida e o signo presuntivo de riqueza que o autor ostenta, de forma que, ajuizou esta demanda pretendendo, liminarmente, a suspensão da exigibilidade do débito.

Foi deferida a liminar.

O Município Réu contestou, arguindo inexistência de inconstitucionalidade na base de cálculo do tributo, uma vez que considerado o custo efetivo do serviço, levando-se em conta a dimensão do estabelecimento, a localização e a natureza das atividades a serem objeto do serviço de fiscalização. Por fim, sustenta que o autor confessa ser devedor do tributo, por tanto, inquestionável o fato gerador, sendo que a razoabilidade na base do cálculo está demonstrada por meio do anexo contida na lei que regula o tributo, o qual junta aos autos, e apresenta os valores dos diversos tipos de estabelecimentos, em todos os logradouros.

Por sua, vez o autor apresentou réplica, reafirmando seus dizeres iniciais e combatendo as teses defensivas da contestação.

Realizada audiência de conciliação, onde se definiu os pontos controvertidos e ambas as partes optaram por não produzir outras provas.

Eis o relatório. FUNDAMENTO E DECIDO.

A matéria vertida não exige outras provas que não a documental, a qual já foi oportunizado às partes a produção e o exercício do contraditório, além do que ambas as partes requeraerm o julgamento antecipado da lide, assim, nos termos do art. 355, I, do CPC, passo ao julgamento antecipado da lide.

O cerne da questão diz respeito a possibilidade de este órgão jurisdicional intervir na atividade fazendária do ente Réu, reconhecendo a exoneração parcial do contribuinte em relação a taxa de funcionamento e localização de seus estabelecimento comercial, sob o fundamento de desrespeitos aos pressupostos fáticos da taxa de serviço, estabelecidos no Código Tributário Nacional, norma geral que cria os contornos legais do tributo em apreço e observância e simetria é obrigatória no exercício pelos Estados e Municípios.

A época em que apreciada e deferida a liminar, a Suprema Corte tinha posicionamento consolidado no sentido de que a natureza da atividade exercida pelo contribuinte não era considerada critério legítimo para compor a base de cálculo da taxa de localização e funcionamento, de competência do Município.

No entanto, revisitando o tema, consultei a jurisprudência da Suprema Corte e percebi que tal posicionamento fora superado, ocorrendo o chamado *overruling*, em 09/03/2019, de modo que, para manter a uniformidade e coerência na atividade jurisdicional hei por bem acatar e aplicar a mudança de posicionamento da Suprema Corte neste caso concreto, no julgamento do mérito da causa pela improcedência.

A evolução na jurisprudência ocorreu no julgamento da REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 990.094/SP, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, tendo o plenário da corte proclamado por vencedor o voto presidente da Corte, ministro Dias Toffoli.

Entendo pertinente colocar que, o novo entendimento estabeleceu a partir da premissa de que o custo efetivo do serviço, o qual é dividido, deve ser mensurado por critérios objetivos, inclusive, podendo conter um ou mais dos elementos da base de cálculo de imposto, desde que mantida a diferença no fato gerador.[1]

Consolidou-se por meio desse novo entendimento que o que se buscava estabelecer com a expressão custo efetivo do serviço era segurança jurídica para o exercício da atividade econômica, dessa forma, **restou uniformizado o pensamento de que a natureza da atividade e o porte do estabelecimento objeto da fiscalização são critérios objetivos, de forma que podem compor a base de cálculo do Tributo em questão por refletirem divisibilidade.**

Isto posto, diante do *overruling* ocorrido na jurisprudência, tal como já explicitado, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO INICIAL, nos termos do art. 487, I, CPC.

Tendo em vista que o Autor prestou caução idônea, minimizando o risco de insucesso de um futura execução fiscal, entendo que a liminar de suspensão da exigibilidade do crédito lançado deve ser mantida até que haja o deslinde final da demanda, posto que é direito do contribuinte discutir a legalidade do tributo antes de sofrer a efetiva diminuição patrimonial.

Condeno o Réu, como vencido que foi, de acordo com o art. 85 do Código de Processo Civil, não só ao pagamento dos honorários sucumbenciais, que fixo em 10% do valor corrigido da causa, mas também ao das custas processuais, **NELAS INCLUÍDAS AS INTERMEDIÁRIAS, CONFORME DISPÕE A LEI ESTADUAL N° 8.328/2015.**

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Cumpra-se, servindo essa de expediente.

Após o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se os autos.”

A taxa de Licença para Localização e Funcionamento é cobrada em decorrência da competência tributária e do Poder de Polícia do ente, a teor do disposto no artigo 145, II da CF/88 e artigos 77 e 78 do CTN.

Vejamos os citados dispositivos:

CF



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

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;

§ 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.”

CTN

“**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.

Art. 78. Considera-se poder de polícia 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.”

Pode ser instituída pelos entes federados 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 e cobradas quando o exercício do fato gerador disser respeito ao exercício regular do poder de polícia ou mediante a utilização de serviço público específico e divisível.

Nos termos do **art. 273, do Código Tributário do Município de Marabá – Lei Complementar nº 04/2010**, a **Taxa de Licença Para Localização e Funcionamento – TLPL** é devida pela atividade municipal de fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora do uso e ocupação do solo urbano, da higiene, saúde, segurança, ordem ou tranquilidade pública e tem como fato gerador a concessão de licença obrigatória para o funcionamento de estabelecimentos pertencentes a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, industriais e comerciais, profissionais, sociedade ou associações civis, instituições prestadoras de serviços e outros que venham exercer atividades no Município, ainda que em recinto ocupado por outro estabelecimento.

No que diz respeito a **base cálculo o art. 281, inciso III**, prevê que a referida taxa será recolhida através de DAM, em qualquer exercício, havendo alteração de endereço e/ou de atividade, na data da alteração cadastral e será calculada de acordo com a tabela estabelecida no anexo III desta Lei.

O Anexo III da Lei traz parâmetros para o cálculo da taxa – UFM x faixa de metragem quadrada da área do estabelecimento, levando em consideração a atividade desenvolvida pelo contribuinte.

Nos termos do art. 283, a taxa será cobrada em função da natureza da atividade, da área física fiscalizada e de outros fatores pertinentes, em conformidade com a Tabela do Anexo III.

No caso, a controvérsia central deste recurso gravita em torno da in(constitucionalidade) do art. 283 da Lei **Complementar nº 04/2010** (Código Tributário do Município de Marabá), em que se estabeleceu a base de cálculo da taxa de fiscalização, localização e funcionamento em função da natureza da atividade do contribuinte.

O Supremo Tribunal Federal em 2019, no julgamento do ARE 990.094/SP, reconheceu repercussão geral *“da questão relativa à constitucionalidade da fixação do valor de taxa, instituída em razão do exercício do poder de polícia, em função do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento”* (**Tema 1.035**). Segue a transcrição da ementa:

“Recurso Extraordinário. Direito Tributário. Taxa Instituída Em Razão Do Exercício De Poder De Polícia. Repercussão Geral. Base De Cálculo. Atividade exercida pelo estabelecimento.

1. Reconhecimento da repercussão geral da questão relativa à constitucionalidade da fixação do valor de taxa, instituída em razão do exercício do poder de polícia, em função do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento.

2. **Proposta de reafirmação de jurisprudência com fixação de tese segundo a qual é constitucional a utilização do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como parâmetro para definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia rejeitada pelo Plenário virtual. Submissão do feito ao Plenário físico.** (STF - ARE: 990094 SP, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/03/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/09/2019)”

Apesar de o Supremo Tribunal Federal não ter firmado posicionamento sobre o tema, a majoritária jurisprudência daquela Corte Constitucional entende pela constitucionalidade da Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento em razão da atividade exercida pelo contribuinte. Nesse sentido:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CÁLCULO. REGULAR EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. LEI MUNICIPAL Nº 13.477/2002. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL DE FISCALIZAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. 1. É constitucional a Lei municipal nº 13.477/2002. Não merece prosperar o argumento de inconstitucionalidade da base cálculo utilizada, determinada pela lei, pois esta fixa parâmetros objetivos e guarda correspondência com os custos do exercício do poder de polícia. [...] 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 906203 AgR, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 06- 09-2017 PUBLIC 08-09-2017).”

“[...] no julgamento do RE 588.322 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 217), assentou a constitucionalidade de taxa de fiscalização e funcionamento, desde que se possa inferir, pela existência de órgão administrativo na municipalidade, o efetivo exercício do poder de polícia.[...]” (ARE 1039295 ED, Relator (a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017)”



Analisando o anexo III da Lei Complementar nº 04/2010, verifico que o valor definido para cada atividade varia de acordo com o tipo de estabelecimento e a atividade econômica exercida. Considera ainda a maior ou menor grau de complexidade no exercício da atividade fiscalizatória e, por conseguinte, os custos referentes ao poder de polícia. Dessa forma, não identifiquei ofensa ao art. 145, da CF, estando em perfeita consonância com a jurisprudência do STF.

Conforme explicado pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto, “o tipo de atividade realizada pelo estabelecimento sujeito à fiscalização é um critério válido para determinar o valor da taxa instituída em função do exercício do poder de polícia. Portanto, não se pode desconsiderar que o exercício do poder de polícia, que abrange atividades de controle, vigilância e fiscalização de estabelecimentos, implicará em custos diferentes para o Poder Público, dependendo da natureza da atividade exercida pelo estabelecimento sujeito à fiscalização” (RG no ARE 990.094/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento em 07/03/2019, DJE 26/09/2019).

Ademais, compreendo que a consideração do tipo de atividade realizada pelo estabelecimento fiscalizado como um critério para determinar o valor da taxa está alinhada ao princípio da capacidade contributiva (conforme estabelecido no § 1º do art. 145 da CF), uma vez que o tributo previsto na legislação municipal em questão leva em conta, para promover a justiça fiscal, as particularidades individuais do sujeito obrigado ao pagamento tributário.

Assim, impõe-se a manutenção da sentença que julgou **improcedente a ação anulatória de débito fiscal**.

Ante o exposto, conheço do recurso de apelação, e, no mérito **nego provimento**, nos termos da fundamentação.

Diante do desprovimento do recurso, em cumprimento ao que dispõe o artigo 85, § 11º, do Código de Processo Civil, majoro os honorários sucumbenciais para 15% (quinze por cento) sobre o valor da causa.

Considerando os deveres de boa-fé e de cooperação para a razoável duração do processo, expressamente previstos nos arts. 5º e 6º do CPC, as partes ficam advertidas de que a interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios, ou que promovam indevidamente rediscussões de mérito, poderá ensejar a aplicação das multas previstas nos arts. 81 e 1.026, §§ 2º e 3º, do CPC.

É o voto.

Belém, 27 de maio de 2024.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 06/06/2024

