

04/08/2015

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 856.185 PARANÁ

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**AGTE.(S)** : HSBC BANK BRASIL S/A - BANCO MÚLTIPLO  
**ADV.(A/S)** : EVARISTO ARAGÃO SANTOS E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

**EMENTA:** DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL DE FISCALIZAÇÃO. PRECEDENTES.

1. Nos termos da jurisprudência da Corte, a taxa de renovação de licença de funcionamento é constitucional, desde que haja o efetivo exercício do poder de polícia, o qual é demonstrado pela mera existência de órgão administrativo que possua estrutura e competência para a realização da atividade de fiscalização.

2. A base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento fundada na área de fiscalização é constitucional, na medida em que traduz o custo da atividade estatal de fiscalização. Quando a Constituição se refere às taxas, o faz no sentido de que o tributo não incida sobre a prestação, mas em razão da prestação de serviço pelo Estado. A área ocupada pelo estabelecimento comercial revela-se apta a refletir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo

**RE 856185 AGR / PR**

regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 04 de agosto de 2015.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR**

04/08/2015

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 856.185 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**AGTE.(S)** : **HSBC BANK BRASIL S/A - BANCO MÚLTIPLO**  
**ADV.(A/S)** : **EVARISTO ARAGÃO SANTOS E OUTRO(A/S)**  
**AGDO.(A/S)** : **MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de agravo regimental cujo objeto é decisão monocrática que conheceu do agravo para negar-lhe provimento, pelos seguintes fundamentos:

“Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que julgou prejudicado o recurso extraordinário interposto contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, assim ementado (fls. 215):

‘APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO C/C REPETIÇÃO DO INDÉBITO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. LEGALIDADE DA COBRANÇA FACE AO PODER DE POLÍCIA. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO DESPROVIDO’.

Os embargos declaratórios opostos foram parcialmente acolhidos (fls. 241/5).

O recurso extraordinário busca fundamento no 102, III , a, da Constituição. A parte recorrente alega violação aos arts. 5º,

**RE 856185 AGR / PR**

XXXV e LV; 93, IX; e 145, II e § 2º, da Carta. Sustenta, em síntese, que: **(i)** o acórdão recorrido revelou-se omissivo quanto às questões constitucionais alegadas, o que deu ensejo a violação dos princípios da inafastabilidade de jurisdição, do contraditório e da ampla defesa; **(ii)** que inexistiu exercício regular do poder de polícia e utilização efetiva ou potencial do serviço público prestado a legitimar a cobrança da taxa de fiscalização e funcionamento; e **(iii)** a base de cálculo da taxa em questão não se refere ao custo de uma atividade estatal específica.

A decisão agravada negou seguimento ao recurso sob o seguinte fundamento: *o entendimento do acórdão recorrido sobre a constitucionalidade da referida taxa, diante do efetivo exercício do poder de licença e fiscalização do Município de Ponta Grossa, está em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no RE 588.322.* Em sede agravo, a parte argumenta que o recurso aborda questões constitucionais que não foram discutidas no RE 588.322.

A pretensão não merece acolhida. Inicialmente, há que se esclarecer que o recurso foi declarado prejudicado ante à identidade da matéria com o decidido no RE 588.322, julgado sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Na oportunidade, o Plenário desta Corte assentou que a taxa de renovação de licença de funcionamento é constitucional desde que haja o efetivo exercício do poder de polícia, o qual é demonstrado pela mera existência de órgão administrativo que possua estrutura e competência para a realização da atividade de fiscalização. Não tendo sido interposto recurso de agravo quanto a este tópico, restou preclusa a questão.

Ademais, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal assentou a ausência de repercussão geral da controvérsia referente à violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade de jurisdição, quando o julgamento da causa depender de prévia análise da adequada aplicação de normas infraconstitucionais (ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes).

**RE 856185 AGR / PR**

Quanto à alegação de ofensa ao art. 93, IX, da Constituição, o plenário deste Tribunal já assentou o entendimento de que as decisões judiciais não precisam ser necessariamente analíticas, bastando que contenham fundamentos suficientes para justificar suas conclusões (AI 791.292-QO-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Particularmente sobre a base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento do Município de Ponta Grossa/PR, observo que o Tribunal de origem consignou expressamente no acórdão que julgou os embargos declaratórios o seguinte (fls. 244):

‘A exigência da taxa em discussão é feita por estabelecimento, com um valor determinado em função da área ocupada, tomada isoladamente, e isso nada mais é do que um critério de aferição da intensidade, da frequência, da extensão e dos custos do serviço de fiscalização que é de interesse da coletividade [...]’.

Este me parece ser um critério adequado para determinar a base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento. Isso porque a área ocupada pelo estabelecimento comercial reflete a área que será fiscalizada pela autoridade administrativa e, conseqüentemente, traduz o custo da atividade estatal de fiscalização. Revela-se, portanto, como um parâmetro que quantifica a extensão do fato gerador da taxa. Nesse sentido, confira-se a ementa do AI 812.563-AgR, julgado sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

‘AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE LOCALIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO. REGULARIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA: CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO: ÁREA DE FISCALIZAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO’.

**RE 856185 AGR / PR**

Diante do exposto, com base no art. 544, § 4º, II, *b*, do CPC e no art. 21, § 1º, do RI/STF, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário”.

2. A parte agravante reitera a nulidade do acórdão que julgou os embargos de declaração por ofensa aos arts. 5º, XXXV e LV; e 93, IX, da Constituição. Insiste que o recurso extraordinário não poderia estar prejudicado em face da decisão no RE 588.322, pois a tese jurídica levantada no presente recurso trata não apenas da constitucionalidade da cobrança da TLF, mas, também, da nulidade do acórdão de apelação por ofensa aos arts. 5º, XXXV e LV; e 93, IX, da CF e, ainda, da inconstitucionalidade da base de cálculo. Sustenta a inconstitucionalidade da base de cálculo da referida taxa de fiscalização, uma vez que deveria ter levado em conta o custo das diligências necessárias à prática do ato de polícia, do contrário, tratar-se-ia de imposto.

4. É o relatório.

04/08/2015

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 856.185 PARANÁ

V O T O

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. O agravo regimental não merece provimento, tendo em vista que a parte recorrente se limita a repetir argumentos já devidamente rechaçados.

2. De início, cumpre registrar que a jurisprudência desta Corte é no sentido da constitucionalidade da Taxa em questão, tendo a decisão no RE 588.322 apenas confirmado o referido entendimento. Confiram-se:

“TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E INSTALAÇÃO DE ESTABELECIMENTO INDUSTRIAL. RENOVAÇÃO ANUAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, COM BASE NOS ELEMENTOS DOS AUTOS, AFIRMOU A EXISTÊNCIA E EFETIVA ATUAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL, NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA, QUE ENSEJA O TRIBUTO EM QUESTÃO. IRREVISIBILIDADE DESSAS CONCLUSÕES NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA (SÚMULA 279). ALEGAÇÃO, TAMBÉM, DA INADMISSIBILIDADE DO USO DO NUMERO DE EMPREGADOS, COMO ELEMENTO DO CALCULO DA TAXA. MATÉRIA, POREM, DECIDIDA, POR UNANIMIDADE, NO JULGAMENTO DA APELAÇÃO, NÃO ATACADO NO R.E. (SUMULAS 354 E 355). AGRAVO DE INSTRUMENTO COM SEGUIMENTO NEGADO PELO RELATOR NO S.T.F. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.” (AI 116.698-AgR/SP, Rel. Min. Sydney Sanches)

“TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA.

**RE 856185 AGR / PR**

ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO. - Ausência de prequestionamento - fundamento suficiente, que não restou impugnado pela agravante. - A cobrança da taxa de localização e funcionamento, pelo Município de São Paulo, prescinde da efetiva comprovação da atividade fiscalizadora, diante da notoriedade do exercício do poder de polícia pelo aparato administrativo dessa municipalidade. Precedentes. - Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 222.252-AgR SP, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Ellen Gracie)

3. Quanto à base de cálculo das taxas, de fato, seu objeto tem caráter sinalagmático, pois o valor deve mostrar-se proporcional ao custo do serviço ou atividade prestados pelo Estado. Todavia, caso o cálculo preciso do seu custo seja de difícil ou mesmo de impossível determinação, não há óbice para que a administração pública estabeleça um valor aproximado, proporcional ao custo do serviço, porquanto a Constituição quando se refere às taxas, o faz no sentido de que o tributo não incida sobre a prestação, mas em razão da prestação de serviço pelo Estado.

4. Tal como constatou a decisão agravada, a área ocupada pelo estabelecimento comercial está apta a refletir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante o decidido no AI 812.563-AgR, julgado sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Ainda, no mesmo sentido, colaciono as seguintes ementas:

“TRIBUTÁRIO. TAXA DE LICENÇA E FISCALIZAÇÃO PARA LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. SÚMULA VINCULANTE 29 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base



**RE 856185 AGR / PR**

e outra (Súmula Vinculante 29 do STF). II – Agravo regimental improvido.” (RE 501.876-AgR/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

“TRIBUTÁRIO. TAXA DE LICENÇA E FISCALIZAÇÃO PARA LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. CONTROLE. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. RECURSO PROTETATÓRIO. MULTA. AGRAVO IMPROVIDO. I - Constitucionalidade de taxas cobradas em razão do serviço de fiscalização exercido pelos municípios quanto ao atendimento às regras de postura municipais. II - Presunção a favor da administração pública do efetivo exercício do poder de polícia, que independe da existência ou não de órgão de controle. Precedentes. III - Constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra. IV - Recurso protetatório. Aplicação de multa. V - Agravo regimental improvido.” (AI 654.292-AgR/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Município de Natal. Taxa de coleta de lixo domiciliar. Legitimidade. Reexame de fatos e provas e de legislação infraconstitucional local. Base de cálculo. Metragem do imóvel. Constitucionalidade. Improcedência. Precedentes. 1. Pacífica é a jurisprudência desta Corte no sentido de ser legítima a cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, haja vista ser esse serviço de caráter divisível e específico. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos e de legislação infraconstitucional local. Incidência das Súmulas nºs 279 e 280 do STF. 3. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido da constitucionalidade da utilização

**RE 856185 AGR / PR**

da área do imóvel como base de cálculo da taxa de coleta de lixo domiciliar. 4. Agravo regimental não provido.” (RE 596.945-AgR/RN, Rel. Min. Dias Toffoli)

5. Não merece prosperar o argumento do agravante no sentido de que a base de cálculo da taxa em questão teria o condão de qualificá-la como imposto, porquanto se afigura razoável o cálculo da base do tributo fundado na área ocupada pelo estabelecimento, uma vez que tal base de cálculo tem relação direta e proporcional ao custo das diligências necessárias à prática do ato de polícia.

6. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental.



**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 856.185**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

AGTE.(S) : HSBC BANK BRASIL S/A - BANCO MÚLTIPLO

ADV.(A/S) : EVARISTO ARAGÃO SANTOS E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

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

**Decisão:** A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. 1ª Turma, 4.8.2015.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Roberto Barroso e Edson Fachin. Compareceu o Senhor Ministro Dias Toffoli para julgar processo a ele vinculado, assumindo a cadeira do Senhor Ministro Edson Fachin.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Cláudia Sampaio Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Secretária da Primeira Turma