



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



**ASSUNTO:** Projeto de Lei do Executivo nº 11/2018, de autoria do  
Prefeito Municipal de Jacareí

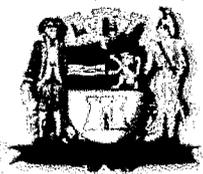
**“Dispõe sobre a realização de feiras por particulares para comercialização direta de bens no Município de Jacareí e dá outras providências”.**

***Propositura que tramita em regime de urgência***

## **PARECER Nº 136/2018/SAJ/WTBM**

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, Dr. IZAÍAS SANTANA, que visa regularizar a realização de feiras particulares para comercialização direta de bens em nosso Município.

Conforme consta na Mensagem que acompanha a propositura, a falta de regularização das feiras supramencionadas implica em concorrência injusta com os comerciantes locais, vez que os mesmos arcam com obrigações trabalhistas e fiscais que não se aplicam aos expositores.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Destacou também o autor que “a necessidade da feira possuir empresa organizadora ou promotora com sede ou filial no Município de Jacareí visa garantir os direitos do consumidor”;

Pois bem.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, dispõe que é competência dos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Os Municípios brasileiros têm, portanto, autonomia administrativa para, de acordo com suas particularidades, organizarem-se da forma mais conveniente possível.

Ocorre que tal autonomia não é absoluta, pois é preciso atender os regramentos estipulados nas normas constitucionais que fundamentam o ordenamento jurídico. E dentre tais dispositivos, encontram-se aqueles que tratam da ordem econômica, da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como os que tratam dos princípios tributários.

Consta no artigo no *caput* do artigo 170 da Constituição Federal que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. E dentre os princípios elencados como norteadores da ordem econômica está o da livre concorrência (inciso VII).

Outrossim, o Carta Magna também estabelece o princípio da isonomia tributária, que assim está disposto:



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



CF, art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Com a devida vênia, a propositura, ao apresentar condições diferenciadas para realização de feiras para empresa com sede ou filial em Jacareí, macula os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia tributária, em que pesem seus nobres objetivos.

Tais violações ficam evidentes em relação à exigência de que a empresa organizadora tenha sede ou filial em Jacareí, como disposto no artigo 1º, inciso III do projeto, e no condicionamento do pagamento da taxa mencionada no artigo 3º para as empresas estabelecidas em outras cidades.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar os termos da Lei Complementar 273/03, do Município de São José dos Campos, declarou a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 4º e 9º, justamente em razão dos motivos supramencionados. Eis a ementa:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Município de São José dos Campos. Lei Municipal nº 273/03. Limitação da realização das feiras a uma vez ao ano e limitação abstrata ao



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



tempo de duração das feiras para comercialização de bens no Município. Afronta aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência. Inteligência do art. 170, IV CF. Taxas de licença, fiscalização e funcionamento em valor diferenciado para empresas com sede no Município em relação a empresas de outras cidades. Afronta ao princípio da igualdade tributária. Inteligência do art.150, II CF Incidente acolhido, inconstitucionalidade decretada. (Processo 0185391-77.2013.8.26.0000, TJ/SP)

No acórdão supramencionado consta a lição de que é inconstitucional a atuação da Administração que, “sem respaldo legal, impõe regra ou o cumprimento de legislação local que restringe a atividade econômica, visando expressamente a eliminação de concorrência econômica natural em prol dos comerciantes locais, como se fora sócia em exploração direta da atividade”.

E mais:

“Além de desobedecer aos ditames constitucionais, ao obstruir o curso da livre concorrência, (o Município) facilita a dominação do mercado e provoca indiretamente o aumento arbitrário dos lucros daqueles que representam o poder econômico local, privilegiando-o em detrimento dos munícipes consumidores, real mola propulsora das economias.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Só existe mercado na presença do consumidor, e não o contrário. E só existe consumo se houver saúde financeira daqueles para quem são dirigidos os produtos ou serviços. A proteção não foi dirigida ao munícipe, mas a setor econômico específico. Privou o consumidor das opções que lhe poderiam ser mais vantajosas, em contrariedade ao inciso V do artigo 170 da Constituição Federal.”

Em relação à “taxa” de 15% (quinze por cento) sobre o faturamento estimado da feira, que só seria exigida de empresa sem sede, filial ou domicílio em Jacareí, temos ainda que é flagrante a sua inconsistência perante as regras do direito tributário, vez que sequer é possível classificá-la adequadamente.

Conforme ensina KIOSHI HARADA, taxa é um tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, quer pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo difere, necessariamente, da de qualquer imposto (Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal; 3a edição; Editora Atlas S.A.: São Paulo, 2007, pág. 84).

A taxa pressupõe então a atuação específica do Estado pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação efetiva ou potencial de serviço público específico, mensurável, divisível e suscetível de ser referido a determinado, e deve guardar relação direta com o custo do serviço prestado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Não foram apresentados motivos válidos para a diferenciação no tratamento dos contribuintes, assim como não foram especificados os demais requisitos que compõem os preços do serviço público patrocinado pela referida “taxa”.

Assim, estipular como base de cálculo o faturamento previsto da feira, e não o respectivo custo da prestação estatal referente ao evento, temos que aquilo que foi chamado de “taxa” assemelha-se, na verdade, a um verdadeiro imposto sobre os lucros.

As regras previstas nos artigos 145, II da Constituição Federal, e no artigo 77, do Código Tributário Nacional não foram atendidas pelo presente projeto:

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;

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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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.

Assim, concluímos que o assunto da presente proposta é, salvo melhor juízo, **inconstitucional**, pelo que opinamos pelo seu **arquivamento**.

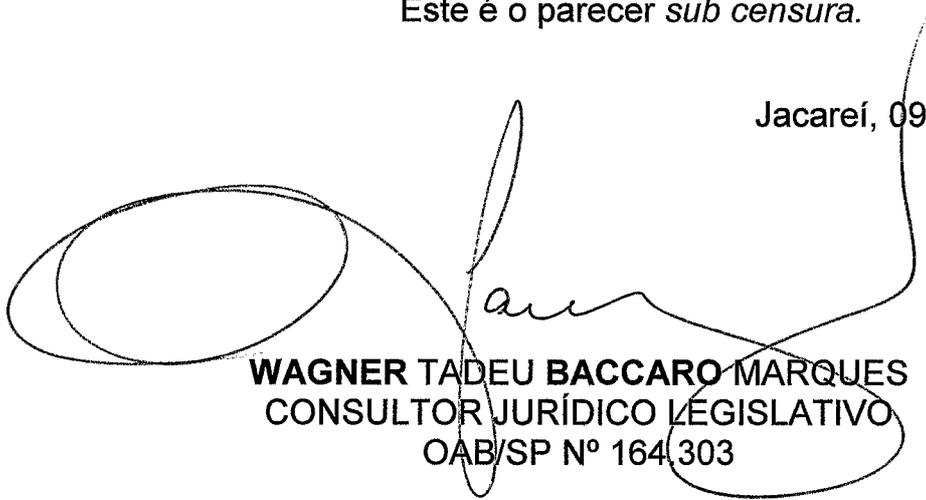
Caso seja outro o entendimento, a propositura deverá ser submetida às **Comissões de: a) Constituição e Justiça; e b) Desenvolvimento Econômico**.

O trâmite deverá ocorrer em regime de urgência, nos termos dispostos no artigo 91, inciso I, da Resolução 642/2005 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí.

Para aprovação é necessário do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

Este é o parecer *sub censura*.

Jacareí, 09 de maio de 2018



**WAGNER TADEU BACCARO MARQUES**  
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO  
OAB/SP Nº 164.303



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



## Projeto de Lei do Executivo nº 011/2018

**EMENTA:** *Projeto de Lei de autoria do Executivo que dispõe sobre a realização de feiras por particulares para comercialização direta de bens no Município. Inconstitucionalidade material. Afronta a ordem econômica e as limitações ao poder de tributar. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo. Arquivamento.*

### DESPACHO

Aprovo o judicioso parecer de nº 136/2018/SAJ/WTBM (fls. 07/13) por seus próprios fundamentos.

O projeto em questão, embora sensível a problemática do comércio local, acaba por violar a Constituição Federal no aspecto da *ordem econômica* (art. 170, inc. VII) e no *campo tributário* (art. 150, inc. II), o que inviabiliza seu prosseguimento.

Nesse sentido, os precedentes citados pelo insigne parecerista, cujos acórdãos acosto nesta oportunidade.

Ainda que se suprimisse apenas os dispositivos flagrantemente inconstitucionais da propositura (art. 1º, inc. III, art. 3º e art. 6º), os dispositivos remanescentes já possuem regulamentação específica (Lei Complementar Municipal nº 068/2008), de modo que se esvaziaria o conteúdo apresentado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Destaco que a inconstitucionalidade do artigo 6º (cláusula de vigência) recai sobre o *princípio da anterioridade*, assim prescrito pela Carta Magna:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

(...)

*III - cobrar tributos:*

(...)

*b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;*

Portanto, a denominada espécie tributária a ser instituída com a presente propositura, não poderia – acaso válida – ter sua cobrança permitida este ano, conforme permite o artigo 6º, razão pela qual patente sua inconstitucionalidade.

Assim, reitero o sobredito parecer e recomendo a Presidência o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*<sup>1</sup>, e artigo 88, inciso III<sup>2</sup>, ambos do Regimento Interno.

Jacareí, 10 de maio de 2018.

**Jorge Alfredo Cespedes Campos**

*Secretário-Diretor Jurídico*

<sup>1</sup> Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

<sup>2</sup> Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:  
III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Registro: 2014.0000204156

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Argruição de Inconstitucionalidade nº 0185391-77.2013.8.26.0000, da Comarca de São José dos Campos, em que é suscitante 5ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM PROCEDENTE A ARGUIÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, EROS PICELI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 2 de abril de 2014

**Samuel Júnior**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0185391-77.2013.8.26.0000

Voto nº 29.591

Comarca de São José dos Campos

Suscitante: 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Interessados: Municipalidade de São José dos Campos e Prestige Promoções e Eventos S/C Ltda. e outros

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – Município de São José dos Campos – Lei Municipal nº 273/03 – Limitação da realização das feiras a uma vez ao ano e limitação abstrata ao tempo de duração das feiras para comercialização de bens no Município – Afronta aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência – Inteligência do art. 170, IV CF – Taxas de licença, fiscalização e funcionamento em valor diferenciado para empresas com sede no Município em relação a empresas de outras cidades – Afronta ao princípio da igualdade tributária – Inteligência do art.150, II CF – Incidente acolhido, inconstitucionalidade decretada.

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade de lei municipal suscitado pela C. 05ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do mandado de segurança impetrado por Prestige Promoções e Eventos S/C Ltda. e outros contra ato do Chefe de Divisão e Diretor do Departamento de Fiscalização e Posturas Municipais de São José dos Campos, cujo teor da ementa é o seguinte:

*APELAÇÃO CÍVEL - Lei Municipal nº 273/03 de São José dos Campos que dispõe sobre a realização de feiras para comercialização direta de bens no Município - Limitação da realização de feiras a uma vez por ano, por no máximo sete dias - Taxas de licença, fiscalização e funcionamento em valor diferenciado para empresas com sede no Município em relação a empresas de outras cidades - Indícios de inconstitucionalidade - Matéria a ser analisada pelo C. Órgão Especial deste E. Tribunal. Artigo 97 da Constituição Federal e Súmula Vinculante*



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

*10 do E. Supremo Tribunal Federal - Suspensão do julgamento - Remessa que se determina.*

É o relatório.

Rezam os arts. 2º e 4º da Lei Municipal nº 273/03 que *dispõe sobre a realização de feiras para comercialização direta de bens no Município:*

*“Artigo 2º - Somente Será autorizada a realização de uma feira por ano de cada segmento empresarial*

*(...)*

*Artigo 4º - O período de realização das feiras de que trata o artigo 1º desta lei complementar será de no máximo 07 (sete) dias corridos”*

Com efeito, os Municípios brasileiros são dotados de autonomia administrativa que lhes garante competência para organizar o seu próprio funcionamento, consoante as conveniências locais.

Tal autonomia, todavia, não se revela irrestrita, devendo ser exercida de acordo com as normas constitucionais que tratam as relações jurídicas como um todo, bem assim os princípios gerais que regulam as atividades econômicas, dentre os quais se inserem o da livre iniciativa e da livre concorrência.

Sobre o tema, determina a Constituição Federal em seu artigo 170, IV:

*“Artigo 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*IV - **livre concorrência**,”* (grifo nosso)

# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

E da simples leitura do artigo impugnado se extrai, sem esforço, a afronta à Carta Constitucional, uma vez que a limitação da frequência com que podem ser realizadas, bem assim a estipulação abstrata do tempo de duração das feiras no município, não se compraz com os princípios supramencionados.

Neste sentido, aliás, o bem lançado parecer do Procurador Geral de Justiça, *verbis*:

*“Com efeito, o dispositivo mostra-se inconstitucional por mais de uma razão, pois o legislador municipal a pretexto de legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, da CR), desconsiderou princípios que regem a atividade econômica, especificamente a livre iniciativa e a livre concorrência (art.170, IV, CF), mesmo porque às atividades comercial e econômica são aplicáveis os princípios constitucionais que a regem, entre os quais o da livre iniciativa e a livre concorrência.”* (fls. 911/924)

Dessa forma, houve deliberada ofensa do art.4º da Lei Municipal ao que dispõe a Carta Constitucional no artigo 170, IV.

Estabelece, por seu turno, o art.9º da mesma lei:

*“As taxas de licença, fiscalização e funcionamento devidas pelas empresas promotoras e expositoras, que deverão ser recolhidas, uma vez obedecidos os requisitos da lei e após a aprovação do pedido de licença, ficam fixadas em:*

*I - R\$ 1.276,92 (mil duzentos e setenta e seis reais e noventa e dois centavos) para empresas promotoras ou organizadoras de feiras;*

*II – R\$ 638,46 (seiscentos e trinta e oito reais e quarenta e seis centavos) para cada empresa expositora.*

*§ 1º - As taxas constantes dos itens I e II do artigo 9º desta lei complementar serão limitadas a 5% (cinco por cento) dos valores ali*



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

*fixados, quando se tratar de empresas promotoras ou expositoras com sede no Município de São José dos Campos e inscritas no cadastro mobiliário municipal*

*§2º - As entidades filantrópicas, autorizadas de acordo com as disposições do artigo 8º desta lei complementar, estão isentas da taxa de licença”*

De clareza solar a inconstitucionalidade do dispositivo em referência, uma vez que fere de morte o princípio da isonomia tributária, insculpido no art. 150, II da Constituição Federal, a saber:

*“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*(...)*

*II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”*

Sobre o tema, aliás, já se pronunciou esta Corte em acórdão proferido na Apelação 0072814-60.2010.8.26.0000, da lavra do Eminentíssimo Desembargador Nelson Calandra, cujas razões adoto na íntegra:

*“No que se refere ao princípio da igualdade tributária, previsto no inciso II do artigo 150 da Constituição Federal como espécie do princípio de igualdade genérico do artigo 5º, "caput", da Carta Magna, segundo Kiyoshi Harada (1 HARADA, Kiyoshi; Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal; 3ª edição; Editora Atlas S.A.: São Paulo, 2007; p. 66) é vedado o tratamento diferenciado entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, salvo em caso pertinência lógica com a*

# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

razão diferencial:

O princípio genérico da igualdade de todos perante a lei está inscrito o art. 5º da CF. O princípio específico da igualdade de todos perante o Fisco é uma decorrência natural do princípio genérico, mas os constituintes de vários países julgaram necessária a inserção desse princípio tributário nas Constituições promulgadas após o advento da Revolução Francesa.

(...)

Este princípio tributário veda o tratamento jurídico diferenciado de pessoas sob os mesmos pressupostos de fato; impede discriminações tributárias, privilegiando ou favorecendo determinadas pessoas físicas ou jurídicas.

Daí por que desse princípio de igualização dos contribuintes infere-se o princípio da generalidade da tributação, da mesma forma que do princípio *nullum tributum sine lege* infere-se o princípio da legalidade da isenção, isto é, não pode haver isenção sem lei. E não pode haver isenção sem obediência ao princípio da isonomia. A lei isentiva não pode importar no estabelecimento de uma situação de desigualdade jurídica formal, estabelecimento tratamento desigual de pessoas que se encontram sob os mesmos pressupostos fáticos, sob pena de inconstitucionalidade.

Apesar de repetitiva, a norma do art. 150, 11, da CF, é salutar, uma vez que, através de seu enunciado detalhado, não permite que seja escamoteado o princípio da isonomia tributária, por meio de rótulos dados aos rendimentos, títulos ou direitos, bem como veda a distinção em razão de ocupação profissional ou função exercida pelo contribuinte.

E oportuno ressaltar que, quando o tratamento diferenciado, dispensado pelas normas jurídicas, guardar relação de pertinência lógica com a razão diferencial (motivo do tratamento discriminatório), não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia. Da mesma forma, não afronta esse princípio quando a lei elege determinada situação objetivamente considerada para prescrever a inclusão ou exclusão de determinado benefício, ou a imposição de certo gravame.

3. A taxa, prevista no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, e no artigo 77 do CTN, vincula-se



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

à atuação específica do Estado pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação efetiva ou potencial de serviço público específico, mensurável, divisível e suscetível de ser referido a determinado contribuinte, cuja base de cálculo difere da de qualquer imposto, devendo guardar relação direta com o custo do serviço prestado.

Dentre outras garantias constitucionais, a fixação do valor da taxa deve primar pela obediência aos princípios da reserva de competência impositiva, da legalidade, da isonomia e da anterioridade, conforme a doutrina colacionada e que refere a posicionamento do egrégio Supremo Tribunal Federal:

Taxas são tributos vinculados a uma atuação específica do Estado, e estão previstas no art. 145, II, da CF e art. 77 do CTN. Podem ser decorrentes do exercício do poder de polícia - taxa de polícia (exemplo: taxa de fiscalização de estabelecimentos, taxa de licença de publicidade) - ou da prestação de serviço público específico e divisível - taxa de serviço (taxa de limpeza, taxa judiciária).

Pedra de toque em matéria de taxa é o exame de sua base de cálculo, que não pode ser aquela própria de impostos (§ 2º do art. 145 da CF),

Se essa base de cálculo não guardar proporção com o custo de serviço prestado, caracterizar-se-á um imposto inominado, burlando a rígida discriminação constitucional de rendas tributárias.

Desse modo, podemos conceituar a taxa como um tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, quer pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo difere, necessariamente, da de qualquer imposto. (HARADA, opus cit. Fls.84).

(...) por expressa vedação constitucional, as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (...).

Essa proibição tem por finalidade impedir, por via reflexa, aumentos abusivos e inconstitucionais dos impostos, por meio de taxas que não tenham por fato gerador "prestação de serviços específico, mensurável, divisível e suscetível" de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio

# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

do produto da arrecadação dos impostos gerais. O Supremo Tribunal Federal consagrou a obrigatoriedade de o Poder Público respeitar, como princípios regentes na fixação de taxas, "dentre outras, as garantias essenciais: (a) da reserva de competência impositiva; (b) da legalidade; (c) da isonomia; (d) da anterioridade".(HARADA,opus cit.p.84)

A Municipalidade não apresentou a necessária lógica para a diferenciação no tratamento dos contribuintes da taxa municipal, nem mesmo especificou os custos ou sua origem. Nem mesmo fez referência às espécies de diligências. Não justifica o aumento o fato de os expositores serem de outros Municípios, pois os empresários locais não cadastrados antecipadamente pagam a mesma quantia. Ou seja, independentemente das diligências necessárias, ao expositor. HARADA, Kiyoshi; opus c/f.; p. 84.

(...)

4. Ao discorrer sobre a competência municipal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, Alexandre de Moraes, (Direito Constitucional 21ª edição, editora Atlas S.A. pgs. 291/293) considerando a hierarquia das leis e o conceito de "interesse local", afirma que: (...) a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão "interesse local" como catalisador dos assuntos de competência municipal.

(...)

Apesar de difícil conceituação, "interesse local" refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (...).

(...)

Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante ("princípio da predominância do interesse").

# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Assim, por exemplo, é de competência da municipalidade a disciplina a respeito da exploração da atividade de estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento.

Igualmente, o horário de funcionamento do comércio local (lojas, "shopping centers" etc.) deverá ser fixado pelo próprio município, no exercício de sua competência (Súmula 645 do STF). Da mesma forma, a fixação de horário para funcionamento de farmácias e drogarias e de plantões obrigatórios, por tratar-se de patente interesse local de cada município.

Diversamente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a matéria referente à determinação do horário de funcionamento bancário é de competência exclusiva da União porque transcende ao interesse local do município. No mesmo sentido, a Súmula n° 19 do Superior Tribunal de Justiça, que afirma: "A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União." Isso não impede, porém, que os Municípios possam estabelecer obrigações às instituições financeiras, desde que presente o interesse local, inclusive sendo competentes para dispor sobre o tempo de atendimento ao público nas agências localizadas no seu respectivo território.

Salvo exceções, a regulação dos horários de funcionamento do comércio é matéria de interesse local, de competência do Município.

No entanto, a limitação temporal da atividade econômica esbarra em dispositivos constitucionais. O que prevê uma ordem econômica fundada, entre outros, no princípio da livre concorrência, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos (artigo 170, inciso IV, e parágrafo único); o que garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (artigo 5o, inciso XIII); respaldado por um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito desta República: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, inciso IV).

Como princípio geral da atividade econômica, nos termos da Constituição Federal, o Estado só pode explorar diretamente atividade econômica quando necessária a imperativos da segurança nacional ou a



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei (artigo 173). Complementando o dispositivo, seu § 4º impõe a repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Ainda que o caso prático não seja de exploração direta de atividade econômica pelo Estado, aplica-se o princípio vivificador do dispositivo por analogia de situação: a Administração, sem respaldo legal, impõe regra ou o cumprimento de legislação local que restringe a atividade econômica, visando expressamente a eliminação de concorrência econômica natural em prol dos comerciantes locais, como se fora sócia em exploração direta da atividade.

Além de desobedecer os ditames constitucionais, ao obstruir o curso da livre concorrência, facilita a dominação do mercado e provoca indiretamente o aumento arbitrário dos lucros daqueles que representam o poder econômico local, privilegiando-o em detrimento dos munícipes consumidores, real mola propulsora das economias.

Só existe mercado na presença do consumidor, e não o contrário. E só existe consumo se houver saúde financeira daqueles para quem são dirigidos os produtos ou serviços. A proteção não foi dirigida ao munícipe, mas a setor econômico específico. Privou o consumidor das opções que lhe poderiam ser mais vantajosas, em contrariedade ao inciso V do artigo 170 da Constituição Federal.

Violou também o disposto no artigo 179 da Constituição Federal, que impõe dever de incentivar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, simplificando suas obrigações administrativas e tributárias.

Finalmente, os Entes Federativos devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (artigo 180 da CF/88). Diversas cidades têm no turismo de negócios importante fonte de recursos. O prazo de duração das feiras e eventos está ligado diretamente às oportunidades para hotéis, restaurantes, e até mesmo para os empresários do setor, concorrentes, considerando a migração consumidores ante a possível formação de um polo do setor. Maculou outro importante dispositivo.

# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

5. Sobre o princípio da razoabilidade, que informa necessariamente as decisões da Administração, discorreu a doutrina:

“O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas competências – inclusive tributárias - e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.

No campo tributário, o que se exige da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é uma coerência lógica na utilização e imposição de suas competências tributárias, bem como na aplicação dessas medidas restritivas.

(...)

A transgressão à razoabilidade na imposição de medidas tributárias será flagrantemente inconstitucional, permitindo eficaz controle pelo Poder Judiciário”.

6. Em suma, ao impedir a dilação do prazo de realização do evento e elevar o valor das taxas, somente para alguns, em verdadeiro confisco, violou todos princípios constitucionais basilares referidos nesta fundamentação, motivo pelo qual a concessão da segurança deve ser mantida.

7. Ante o exposto, nego provimento ao recurso, mantida a r. sentença por seus próprios fundamentos”.

Em face de tais razões, julga-se procedente o incidente para declarar a **inconstitucionalidade** dos artigos 2º, 4º e 9º, todos da Lei Municipal nº 273/03, determinando o retorno dos autos à C. 3ª Câmara de Direito Público para os devidos fins.

**SAMUEL JÚNIOR**

Relator



▼ MENU

## Consulta de Processos do 2º Grau

### Dados para Pesquisa

Seção:

Pesquisar por:

Unificado  Outros

Número do Processo:



Este processo é digital. Clique aqui para visualizar os autos.

### Dados do Processo

Recurso: Agravo Regimental (2047678-50.2018.8.26.0000)  
 Área: Cível  
 Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO-Servidor Público Civil-Sistema Remuneratório e Benefícios-Irredutibilidade de Vencimentos  
 Origem: Comarca de Jacareí / Foro de Jacareí / 2ª Vara Cível  
 Números de origem: 0002515-69.2004.8.26.0292  
 Recebido em: 5º Grupo de Direito Público  
 Relator: ANTONIO CARLOS VILLEN  
 Volume / Apenso: 1 / 0  
 Processo Principal: 2047678-50.2018.8.26.0000

### Apensos / Vinculados

Não há processos apensos ou vinculados para este processo.

### Números de 1ª Instância

Não há números de 1ª instância para este processo.

### Partes do Processo

Exibindo todas as partes. »Exibir somente as partes principais.

Agravante: Câmara Municipal de Jacareí  
Advogado: Jorge Alfredo Cespedes Campos

Agravado: Wanderlei Benedicto Ramos  
Advogada: Odete Medauar

Agravado: Benedito Anselmo Tursi  
Advogada: Odete Medauar

Agravada: Djanira Eugênio de Sousa  
Advogada: Odete Medauar

Agravada: Izildinha Fátima de Oliveira Ramos  
Advogada: Odete Medauar

Agravado: João Antonio Grecco  
Advogada: Odete Medauar

Agravada: Vanda Elisa Diogo  
Advogada: Odete Medauar

Interessado: Presidente da Camara Municipal de Jacarei  
Interessado: Município de Jacareí

### Movimentações

Exibindo 5 últimas. »Listar todas as movimentações.

Data	Movimento
23/04/2018	Inclusão em Pauta Para 04/06/2018
19/04/2018	Processo encaminhado para o Processamento de Grupos e Câmaras - À mesa
19/04/2018	Despacho Voto n. 271/18. À Mesa.
15/04/2018	Petição Intermediária Juntada

12



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO**

236

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

**ACÓRDÃO**



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Reexame Necessário nº 990.10.072814-8, da Comarca de São José dos Campos, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS e Recorrente JUIZO EX OFFICIO sendo apelados ROBINSON LEAL ME (E OUTROS(AS)), EXPOSITORES MALHARIA SHANGRI LA LTDA ME, MALHARIA FERREIRADZI LTDA ME, CONFECÇÕES DE MALHAS FAUSTINO LTDA ME, PALOMO & RIBAS LTDA, DEBORA RIBEIRO TRICOT LTDA, ALESSANDRA RODRIGUES DA SILVA TAVEIRA, GABRIELLA SANCHEZ MODAS LTDA, DANILO GERALDO BOUTIQUE ME, RHOYMA TEXTIL LTDA, CONFECÇÕES ZORTEA LTDA ME, LUIZ APARECIDO DE MORAES BISCUOLA MALHARIA ME, ASTRO A B C INDUSTRIA E COMERCIO LTDA ME, RUBIA CARLA AGUIAR CONFECÇÕES ME, DOCEMA & SILVA LTDA ME, YAZDA MAHMOUD HINDI ME, I P MEURER & CIA LTDA, FERNANDO MEIRA PENETRA ME, ANDREA LUCIANE CAMPOS BIGAO ROMAGNOLI ME, CAMILA APARECIDA DE GODOI ME, EMILIA BURIGO SIQUEIRA, VANTUIR PIRES DE MORAES MALHARIA ME, MARINA MORENA MALHAS LTDA ME, PROX COMERCIO DE PRODUTOS PARA INFORMATICA E CONFECÇÕES LTDA ME, PERFECTA TRICOT LTDA EPP, ITALO MATEUS CASAGRANDE ME, REAL TRICOT INDUSTRIA E COMERCIO, MARIVAL MALHAS LTDA ME, MALHAS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA ME, ELISA VIRGINIA DE PAIVA TEIXEIRA, G A DE CARVALHO DEFAVERE ME, JOSE RAIMUNDO LEMES ME, F P CAVALCANTE, FATIMA APARECIDA DE CASTRO CHAVES ME, BENEDITO BRESSAN ME, HERMES LEONARDO NESVERA ME, TORINO ROUPAS LTDA ME, LEONTINA APARECIDA DIANA

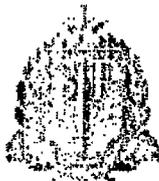


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

GOTARDELO ME, M APARECIDA RUBENO SABIO MANTOVANI ME, LUARA AMANDA BIJUTERIAS LTDA, GISELMA MARIA DA SILVA ME, CREAÇÕES IVONE LTDA ME, LUIZ ALFREDO DE OLIVEIRA SANTOS, M R BRAMMER CONFECÇÕES DE ROUPAS LTDA ME, MURILLO LABEGALINI, JOAO A DE CAMARGO SOCORRO, E A G MARQUES ME, CLARICE RAMALHO ME, ROSINEI DA COSTA ME, MARIA CRISTINA RAFFAELLI ME, RAFAELA GAVAZZI ME, MARCEL PERACOLI RIBEIRO, M M A PERUSSELI CONFECÇÕES, ARTE LANA COMERCIO DE ROUPAS LTDA, R DINIZ COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS, ALEXANDRE DE OLIVEIRA LOURENÇO ME, CONFECÇÕES BININI LTDA ME, WAGNER GOMES DOS SANTOS, KEILA MARIA MORAIS DE ALBUQUERQUE, ALESSANDRO RICARDO JUNQUEIRA BAURU ME, JULIA ABREU IND E COM DE MALHAS LTDA, LUIZ ANTONIO STRACCI MALHAS ME, L K MALHAS LTDA, INDUSTRIA E COMERCIO DE MALHAS JOHEMAR LTDA EPP, ADELINO CARDOSO ME, DERLI BUENO FIORAVANTE ME, ARIANE CONFECÇÕES E MALHARIA LTDA EPP, T M ZANELLA & CIA LTDA ME, AMILTON ROZO LONGO, LUIS CARLOS DA SILVA PINTO MALHARIA EPP, GETULIO BRASIL DE OLIVEIRA, MALHARIA TRICOT BELLA LTDA, FOCO INDUSTRIA DE MALHAS LTDA, RESTAURANTE TAGAWA LTDA ME, INDUSTRIA E COMERCIO DE MALHAS DAVID S LTDA EPP e CARLOS ALBERTO FRANCO DE GODOY ME.

ACORDAM, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO**

Desembargadores HENRIQUE NELSON CALANDRA  
(Presidente), LINEU PELEADO E VERA ANGRISANI.

São Paulo, 29 de junho de 2010.

**HENRIQUE NELSON CALANDRA**  
**PRESIDENTE E RELATOR**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



236

2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Voto nº 15.383

Apelação Cível nº 990.10.072814-8

Apelante: Prefeitura Municipal de São José dos Campos

Recorrente: Juízo "Ex Officio"

Apelado: Robinson Leal ME e outros, Malharia Shangri-La Ltda. ME, Malharia Ferreiradzi Ltda. ME, Confecções de Malhas Faustino Ltda. ME; Palomo & Ribas Ltda. e Débora Ribeiro Tricot Ltda.

Interessado: Chefe do Departamento de Fiscalização e Posturas Municipais de São Jose dos Campos

*Apelação em Mandado de segurança. Decisão que indeferiu dilação de prazo para realização de evento e determinou diferenciação injustificada no valor das taxas municipais. Violação do princípio da igualdade tributária. Artigos 150, inciso II, e 5º, "caput", da Constituição Federal. Cobrança que descaracterizou o tributo taxa, por ausência de relação entre a base de cálculo e a prestação do serviço público. Artigos 145, inciso II, da CF/88 e 77 do CTN. Ocorrência de confisco, nos termos do artigo 150, inciso IV, da CF/88. Ausência de "interesse local", configurando violação aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, da defesa do consumidor, entre outros. Aplicação dos artigos 1º, inciso IV; 5º, inciso XIII; 30, incisos I e II; e 170, incisos IV e V e parágrafo único, todos da Carta Magna. Aplicação analógica do § 4º do artigo 173 da CF/88. Violado o dever de incentivar as microempresas e empresas de pequeno porte e de incentivar o turismo de negócios (artigos 179 e 180 da Constituição Federal). Ausência da necessária razoabilidade na determinação. Sentença mantida. Recurso não provido.*

Trata-se de recurso de apelação contra r. sentença de fls. 256/262, que julgou procedentes os pedidos e concedeu a segurança para declarar incidentalmente a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



inconstitucionalidade dos artigos 4º e 9º da Lei Municipal nº 273/03, tornando definitiva a liminar concedida, proferida em sede de Mandado de Segurança impetrado por: Robinson Leal ME; Malharia Shangri La Ltda. ME; Malharia Ferreiradzi Ltda. ME; Confecções de Malhas Faustino Ltda. ME; Palomo & Ribas Ltda.; Débora Ribeiro Tricot Ltda.; Alessandra Rodrigues da Silva Taveira ME; Gabriella Sanchez Modas Ltda.; Danilo Geraldo Boutique ME; Rhoyma Têxtil Ltda.; Confecções Zortea Ltda. ME; Luiz Aparecido de Moraes Biscuola Malharia ME; Astro ABC Indústria e Comércio Ltda. ME; Rubia Carla Aguiar Confecções ME; Docema & Silva Ltda. ME; Yazda Mahmoud Hindi ME; I P Meurer & Cia Ltda.; Fernando Meira Penetra ME; Andréa Luciane Campos Bigão Romagnoli ME; Camila Aparecida de Godoi ME; Emília Burigo Siqueira; Vantuir Pires de Moraes Malharia ME; Marina Morena Malhas Ltda. ME; Prox Comércio de Produtos para Informática e Confecções Ltda. ME; Perfecta Tricot Ltda. EPP; Ítalo Mateus Casagrande ME; Real Tricot Indústria e Comércio Ltda.; Papiko's Ind. Com. e Confecções Ltda.; Marival Malhas Ltda. ME; Eva Malhas Indústria e Comércio Ltda. ME; Elisa Virgínia de Paiva Teixeira; G A de Carvalho Defavere ME; José Raimundo Lemes ME; F P Cavalcante; Fátima Aparecida de Castro Chaves ME; Benedito Bressan ME; Hermes Leonardo Nesvera ME; Torino Roupas Ltda. ME; Leontina Aparecida Diana Gotardelo ME; M Aparecida Rubino Sabio Mantovani ME; Luara Amanda Bijuterias Ltda.; Giselma Maria da Silva ME; Creações Ivone Ltda. ME; Luiz Alfredo de Oliveira Santos; M R Brammer Confecções de Roupas Ltda. ME; Murilo Labegalini; João A de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Camargo – Socorro; E A G Marques ME; Clarice Ramalho ME; Rosinei da Costa ME; Maria Cristina Raffaelli ME; Rafaela Gavazzi ME; Marcel Peracoli Ribeiro; M M A Perusseli Confecções; Arte Lana Comércio de Roupas Ltda.; R Diniz Comércio de Produtos Alimentícios; Alexandre de Oliveira Lourenço ME; Confecções Benini Ltda. ME; Wagner Gomes dos Santos; Keila Maria Morais de Albuquerque; Alessandro Ricardo Junqueira Bauru ME; Júlia Abreu Ind. e Com de Malhas Ltda.; Luiz Antonio Stracci Malhas ME; L K Malhas Ltda.; Indústria e Comércio de Malhas Johemar Ltda. EPP; Adelino Cardoso ME; Derli Bueno Fioravante ME; Ariane Confecções e Malharia Ltda. EPP; T M Zanella & Cia Ltda. ME; Amilton Roza Longo; Luis Carlos da Silva Pinto Malharia EPP; Getúlio Brasil de Oliveira; Malharia Tricot Bella Ltda.; Foco Indústria de Malhas Ltda.; Restaurante Tagawa Ltda. ME; Indústria e Comércio de Malhas David's Ltda. EPP; e Carlos Alberto Franco de Godoy ME, em face do Chefe do Departamento de Fiscalização e Posturas Municipais de São José dos Campos, tendo a Municipalidade de São José dos Campos se manifestado na qualidade de assistente litisconsorcial (fls. 224/233 e 243).

Recorreu a Municipalidade (fls. 265/273), alegando, resumidamente, possibilidade de limitação do prazo de duração das feiras como forma de proteção à economia pública local, e maior custo na fiscalização das empresas não cadastradas.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**



Recurso recebido no seu efeito devolutivo (fls. 274), não tendo sido apresentadas as contrarrazões, apesar da intimação (fls. 274 e 276).

O douto membro do Ministério Público manifestou-se às fls. 49/50, deixando de apreciar o mérito da ação.

**É o relatório.**

1. O Departamento de Fiscalização e Posturas Municipais autorizou a realização do evento "XVI FEMAVALE" entre os dias 21 a 27/06/09 (fls. 175), mas indeferiu o pedido de prorrogação do prazo e o de cobrança isonômica da taxa entre os expositores que não possuem sede no Município e os da localidade (fls. 177), com base nos artigos 4º e 9º, § 1º, ambos da Lei Complementar Municipal nº 273/03 (fls. 179/181).

A Lei limita em 07 os dias para realização da feira em que participam as impetrantes, promotora e expositoras, apesar de excepcionar feiras ligadas a outras especializações (artigos 4º e 3º), e determina que as empresas sediadas no Município de São José dos Campos paguem taxas de licença, fiscalização e funcionamento no patamar de 05% do valor fixado em Lei, dirigido tanto às empresas sediadas em outros Municípios quanto às empresas locais não inscritas no cadastro mobiliário municipal (artigo 9º, incisos I e II e § 1º).

2. No que se refere ao princípio da igualdade tributária, previsto no inciso II do artigo 150 da Constituição Federal



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



como espécie do princípio de igualdade genérico do artigo 5º, "caput", da Carta Magna, segundo Kiyoshi Harada<sup>1</sup>, é vedado o tratamento diferenciado entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, salvo em caso pertinência lógica com a razão diferencial:

*O princípio genérico da igualdade de todos perante a lei está inscrito no art. 5º da CF. O princípio específico da igualdade de todos perante o Fisco é uma decorrência natural do princípio genérico, mas os constituintes de vários países julgaram necessária a inserção desse princípio tributário nas Constituições promulgadas após o advento da Revolução Francesa.*

*A nossa Carta Magna de 1988 prescreve:*

Art. 150. (...) é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

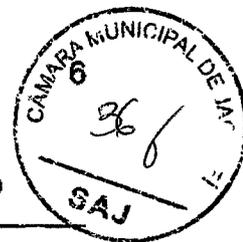
II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

*Este princípio tributário veda o tratamento jurídico diferenciado de pessoas sob os mesmos pressupostos de fato; impede discriminações tributárias, privilegiando ou favorecendo determinadas pessoas físicas ou jurídicas.*

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi; Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal; 3ª edição; Editora Atlas S.A.: São Paulo, 2007; p. 66.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*Daí por que desse princípio de igualização dos contribuintes infere-se o princípio da generalidade da tributação, da mesma forma que do princípio nullum tributum sine lege infere-se o princípio da legalidade da isenção, isto é, não pode haver isenção sem lei. E não pode haver isenção sem obediência ao princípio da isonomia. A lei isentiva não pode importar no estabelecimento de uma situação de desigualdade jurídica formal, estabelecimento tratamento desigual de pessoas que se encontram sob os mesmos pressupostos fáticos, sob pena de inconstitucionalidade.*

*Apesar de repetitiva, a norma do art. 150, II, da CF, é salutar, uma vez que, através de seu enunciado detalhado, não permite que seja escamoteado o princípio da isonomia tributária, por meio de rótulos dados aos rendimentos, títulos ou direitos, bem como veda a distinção em razão de ocupação profissional ou função exercida pelo contribuinte.*

*É oportuno ressaltar que, quando o tratamento diferenciado, dispensado pelas normas jurídicas, guardar relação de pertinência lógica com a razão diferencial (motivo do tratamento discriminatório), não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia. Da mesma forma, não afronta esse princípio quando a lei elege determinada situação objetivamente considerada para prescrever a inclusão ou exclusão de determinado benefício, ou a imposição de certo gravame.*

3. A taxa, prevista no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, e no artigo 77 do CTN, vincula-se à atuação específica do Estado pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação efetiva ou potencial de serviço público específico,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



mensurável, divisível e suscetível de ser referido a determinado contribuinte, cuja base de cálculo difere da de qualquer imposto, devendo guardar relação direta com o custo do serviço prestado.

Dentre outras garantias constitucionais, a fixação do valor da taxa deve primar pela obediência aos princípios da reserva de competência impositiva, da legalidade, da isonomia e da anterioridade, conforme a doutrina colacionada e que refere a posicionamento do egrégio Supremo Tribunal Federal:

*Taxas são tributos vinculados a uma atuação específica do Estado, e estão previstas no art. 145, II, da CF e art. 77 do CTN. Podem ser decorrentes do exercício do poder de polícia – taxa de polícia (exemplo: taxa de fiscalização de estabelecimentos, taxa de licença de publicidade) – ou da prestação de serviço público específico e divisível – taxa de serviço (taxa de limpeza, taxa judiciária).*

*Pedra de toque em matéria de taxa é o exame de sua base de cálculo, que não pode ser aquela própria de impostos (§ 2º do art. 145 da CF). Se essa base de cálculo não guardar proporção com o custo de serviço prestado, caracterizar-se-á um imposto inominado, burlando a rígida discriminação constitucional de rendas tributárias.*

*Desse modo, podemos conceituar a taxa como um tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, quer pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*cuja base de cálculo difere, necessariamente, da de qualquer imposto.<sup>2</sup>*

*(...) por expressa vedação constitucional, as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (...)*

*Essa proibição tem por finalidade impedir, por via reflexa, aumentos abusivos e inconstitucionais dos impostos, por meio de taxas que não tenham por fato gerador "prestação de serviços específico, mensurável, divisível e suscetível" de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. O Supremo Tribunal Federal consagrou a obrigatoriedade de o Poder Público respeitar, como princípios regentes na fixação de taxas, "dentre outras, as garantias essenciais: (a) da reserva de competência impositiva; (b) da legalidade; (c) da isonomia; (d) da anterioridade".<sup>3</sup>*

A Municipalidade não apresentou a necessária lógica para a diferenciação no tratamento dos contribuintes da taxa municipal, nem mesmo especificou os custos ou sua origem. Nem mesmo fez referência às espécies de diligências.

Não justifica o aumento o fato de os expositores serem de outros Municípios, pois os empresários locais não cadastrados antecipadamente pagam a mesma quantia. Ou seja, independentemente das diligências necessárias, ao expositor

<sup>2</sup> HARADA, Kiyoshi; opus cit.; p. 84.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



sediado em Bento Gonçalves, Estado do Rio Grande do Sul (Confecções Zortea Ltda.) foi imposta taxa com o mesmo valor cobrado para expositor local não cadastrado antecipadamente.

E como os expositores de outras localidades não têm a opção do desconto, ainda que sejam inscritos antecipadamente no cadastro mobiliário municipal, vislumbra-se a ilegalidade na cobrança excedente, verdadeiro confisco, nos termos do artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal, ou apreensão de bens pertencentes ao contribuinte sem a contrapartida de justa indenização, nos termos da doutrina colacionada<sup>4</sup>:

*Apesar de dificuldade na definição dos contornos conceituais e jurisprudenciais, confisco ou confiscação pode ser entendido como o ato do poder público de decretação de apreensão, adjudicação ou perda de bens pertencentes ao contribuinte, sem a contrapartida de justa indenização. Como lembra Pinto Ferreira, confisco "é palavra procedente do latim 'confiscatio', de 'confiscare'. É ato de apreensão ou adjudicação ao fisco, sem indenização, de bens pertencentes a outrem, em decisão judicial ou decisão administrativa, com base em lei". Nesse mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho define confisco da seguinte forma: "em sentido estrito, há confisco sempre que o proprietário de um bem o perde, em benefício do Poder Público, sem a justa indenização".*

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de; Direito Constitucional; 21ª edição, atualizada; Editora Atlas S.A.: São Paulo, 2007; pp. 817/818.

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre de; *opus cit.*; p. 834.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



4. Ao discorrer sobre a competência municipal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, Alexandre de Moraes, considerando a hierarquia das leis e o conceito de "interesse local", afirma que<sup>5</sup>:

*(...) a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão "interesse local" como catalisador dos assuntos de competência municipal.*

*(...)*

*Apesar de difícil conceituação, "interesse local" refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (...).*

*(...)*

*Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante ("princípio da predominância do interesse").*

*Assim, por exemplo, é de competência da municipalidade a disciplina a respeito da exploração da atividade de*

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de; *opus cit.*; pp. 291/293.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento.*

*Igualmente, o horário de funcionamento do comércio local (lojas, "shopping centers" etc.) deverá ser fixado pelo próprio município, no exercício de sua competência (Súmula 645 do STF). Da mesma forma, a fixação de horário para funcionamento de farmácias e drogarias e de plantões obrigatórios, por tratar-se de patente interesse local de cada município.*

*Diversamente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a matéria referente à determinação do horário de funcionamento bancário é de competência exclusiva da União porque transcende ao interesse local do município. No mesmo sentido, a Súmula nº 19 do Superior Tribunal de Justiça, que afirma: "A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União." Isso não impede, porém, que os Municípios possam estabelecer obrigações às instituições financeiras, desde que presente o interesse local, inclusive sendo competentes para dispor sobre o tempo de atendimento ao público nas agências localizadas no seu respectivo território.*

Salvo exceções, a regulação dos horários de funcionamento do comércio é matéria de interesse local, de competência do Município. No entanto, a limitação temporal da atividade econômica esbarra em dispositivos constitucionais. O que prevê uma ordem econômica fundada, entre outros, no princípio da livre concorrência, sendo assegurado a todos o livre exercício de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos (artigo 170, inciso IV, e parágrafo único); o que garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (artigo 5º, inciso XIII); respaldado por um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito desta República: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, inciso IV).

Como princípio geral da atividade econômica, nos termos da Constituição Federal, o Estado só pode explorar diretamente atividade econômica quando necessária a imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei (artigo 173). Complementando o dispositivo, seu § 4º impõe a repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Ainda que o caso prático não seja de exploração direta de atividade econômica pelo Estado, aplica-se o princípio vivificador do dispositivo por analogia de situação: a Administração, sem respaldo legal, impõe regra ou o cumprimento de legislação local que restringe a atividade econômica, visando expressamente<sup>6</sup> a eliminação de concorrência econômica natural em prol dos comerciantes locais, como se fora sócia em exploração direta da atividade.

---

<sup>6</sup> "o que se perquiriu e se pretende é a regulação das feiras desenvolvidas no Município, (...) evitando-se prejuízo ao comércio e a (sic) economia pública local (...)", *in* recurso de apelação de fls. 269.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Além de desobedecer os ditames constitucionais, ao obstruir o curso da livre concorrência, facilita a dominação do mercado e provoca indiretamente o aumento arbitrário dos lucros daqueles que representam o poder econômico local, privilegiando-o em detrimento dos munícipes consumidores, real mola propulsora das economias.

Só existe mercado na presença do consumidor, e não o contrário. E só existe consumo se houver saúde financeira daqueles para quem são dirigidos os produtos ou serviços. A proteção não foi dirigida ao munícipe, mas a setor econômico específico. Privou o consumidor das opções que lhe poderiam ser mais vantajosas, em contrariedade ao inciso V do artigo 170 da Constituição Federal.

Violou também o disposto no artigo 179 da Constituição Federal, que impõe dever de incentivar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, simplificando suas obrigações administrativas e tributárias.

Finalmente, os Entes Federativos devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (artigo 180 da CF/88). Diversas cidades têm no turismo de negócios importante fonte de recursos. O prazo de duração das feiras e eventos está ligado diretamente às oportunidades para hotéis, restaurantes, e até mesmo para os empresários do setor, concorrentes, considerando a migração de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



consumidores ante a possível formação de um polo do setor. Maculou outro importante dispositivo.

5. Sobre o princípio da razoabilidade, que informa necessariamente as decisões da Administração, discorreu a doutrina<sup>7</sup>:

*O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas competências – inclusive tributárias –, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.*

*No campo tributário, o que se exige da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é uma coerência lógica na utilização e imposição de suas competências tributárias, bem como na aplicação dessas medidas restritivas.*

(...)

*A transgressão à razoabilidade na imposição de medidas tributárias será flagrantemente inconstitucional, permitindo eficaz controle pelo Poder Judiciário.*

6. Em suma, ao impedir a dilação do prazo de realização do evento e elevar o valor das taxas, somente para alguns, em verdadeiro confisco, violou todos princípios

<sup>7</sup> MORAES, Alexandre de; opus cit.; pp. 835/836.

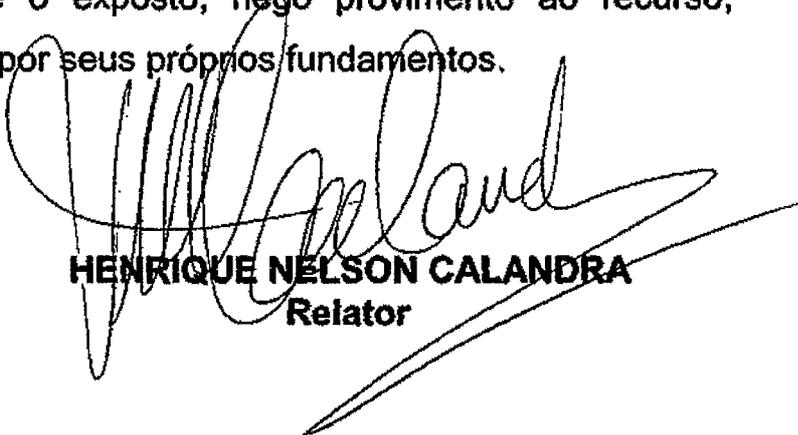


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



constitucionais basilares referidos nesta fundamentação, motivo pelo qual a concessão da segurança deve ser mantida.

7. Ante o exposto, nego provimento ao recurso, mantida a r. sentença por seus próprios fundamentos.



**HENRIQUE NELSON CALANDRA**  
Relator