



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0001190403

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2126901-42.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM O PEDIDO DE ADMISSÃO COMO TERCEIRO INTERESSADO DA ASSOCIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE TURISMO RECEPTIVO, ESTACIONAMENTOS, ORGANIZAÇÃO DE FEIRAS, EVENTOS E EXCURSÕES TURÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, ANA CATARINA STRAUCH, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA E NUEVO CAMPOS.

São Paulo, 5 de novembro de 2025.

RENATO RANGEL DESINANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Voto nº 38.601

Direta de Inconstitucionalidade nº 2126901-42.2024.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Guarujá e Presidente da Câmara Municipal de Guarujá

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Guarujá – Lei Complementar nº 291/2021, que “Disciplina a entrada, circulação, permanência e o estacionamento de veículos de transporte coletivo de passageiros privados providos ou não de outros municípios, e dá outras providências” – Alegação de violação às disposições dos artigos 111, 160, inciso II, e 163, inciso V, da Constituição Estadual – Pedido de declaração dos artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30 referida lei municipal – Procedência do pedido – Os dispositivos impugnados enunciam a criação de taxa cujo fato gerador é o “exercício regular do poder de polícia quanto à expedição de Autorização para Entrada, Circulação, Permanência e Estacionamento de veículos acima de 08 (oito) lugares, providos de outros municípios, nos limites territoriais de Guarujá e a devida fiscalização” – A taxa é tributo que pressupõe contraprestação a uma atuação estatal, cujo valor deve guardar correlação razoável com o custo da atividade estatal – Ausência de indicação clara a respeito da atuação estatal decorrente do exercício do poder de polícia, na hipótese – Desproporcionalidade dos valores fixados a título de taxa diária, circunstância que corrobora a inadequação da instituição desta espécie de tributo – Hipótese em que a municipalidade criou verdadeira taxa de uso de bem público, com a finalidade de custear a atuação geral do Município em matéria urbanística e ambiental, sem efetiva correlação com o exercício concreto do poder de polícia em atividade fiscalizatória específica – Violação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do artigo 160, inciso II, da Constituição Estadual – Inobservância, ademais, do princípio da anterioridade nonagesimal (artigo 163, inciso III, alínea c, da Constituição Estadual) – Taxa que impõe indevida restrição ao tráfego de pessoas – Violação do artigo 163, inciso V, da Constituição Estadual – Desproporcionalidade das multas previstas para as hipóteses de infração às obrigações impostas pela lei – Ofensa ao artigo 111 da Constituição Estadual – Indeferida participação de associação como terceiro interessado – AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de “*ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar*” ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO em face dos artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30 da Lei Complementar nº 291/2021 do Município de Guarujá, que “*Disciplina a entrada, circulação, permanência e o estacionamento de veículos de transporte coletivo de passageiros privados provindos ou não de outros municípios, e dá outras providências*”.

O autor alega que os dispositivos impugnados são inconstitucionais. Sustenta que a instituição de taxa de polícia para remunerar o ingresso de veículos de fretamento turístico e similares é frontalmente contrária à Constituição do Estado de São Paulo. Argumenta que a taxa de polícia não encontra amparo “*numa cobrança por mera natureza potencial*”, sendo imprescindível o efetivo e concreto exercício do poder de polícia. Destaca, ainda, que a atividade remunerada deve ser específica e divisível, “*não se tolerando sua instituição para serviços gerais e indivisíveis*” (fl. 14). Aduz, ainda, que a exigência de contraprestação para o ingresso, trânsito e permanência no Município de Guarujá impõe limitação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ao tráfego de pessoas, o que viola o disposto no artigo 163, inciso V, da Constituição Estadual. Por fim, defende que os valores fixados para a referida taxa, “*variando entre novecentos e quatro mil reais por dia*”, e os valores fixados para as multas, “*variando entre dois e oito mil reais por dia*”, são desproporcionais, razão pela qual violam o princípio da razoabilidade, previsto no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

Forte nessas premissas e argumentos, o autor pleiteia a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30 da Lei Complementar nº 291/2021 do Município de Guarujá.

A liminar foi deferida a fim de suspender a eficácia dos artigos 10 a 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30, da Lei Complementar nº 291/2021, do Município de Guarujá (fls. 120/128).

Citada, a D. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo não se manifestou (fl. 140).

O Prefeito do Município de Guarujá prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma impugnada (fls. 142/154).

A Presidência da Câmara Municipal de Guarujá não se manifestou (fl. 156).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça ofereceu parecer, opinando pela procedência do pedido (fls. 161/169).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PASSO A VOTAR.

Inicialmente, indefiro o pedido de admissão, como terceiro interessado, da ASSOCIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE TURISMO RECEPTIVO, ESTACIONAMENTOS, ORGANIZAÇÃO DE FEIRAS, EVENTOS E EXCURSÕES TURÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ (fls. 212/257).

É que o artigo 7º, *caput*, da Lei nº 9.868/1999 é claro ao estabelecer que: *“Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade”*.

Acrescente-se que não se desconhece o teor do §2º do mesmo artigo 7º, segundo o qual relator, *“considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes”*, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Tampouco se ignora que o artigo 138 do Código de Processo Civil, permite ao relator, *“considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia”*, admitir a participação de *“pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”*.

Na hipótese, contudo, a matéria já está suficientemente madura e delimitada para julgamento, de modo que a participação de terceiro é desnecessária.

Conforme lição de abalizada doutrina, *“nos casos em que o relator entender que as meras alegações do autor e dos demais*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sujeitos processuais já são suficientes ao necessário esclarecimento das questões para um julgamento de qualidade, deverá indeferir a intervenção do amicus curiae” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil, 15 ed, 2023, p. 276).

No mesmo sentido, precedentes deste C. Órgão Especial:

“INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 28 e 29 da Lei nº 13.846/2016 do Município de Ribeirão Preto que proíbe a exposição ou permanência de cães e gatos destinados à venda, nas dependências dos 'pet shops' e estabelecimentos congêneres – Intervenção de terceiros como 'amicus curiae' – Desnecessidade - Matéria objeto do incidente que se afigura suficientemente delimitada – Causa madura para julgamento – Indeferimento do pedido – MÉRITO – Norma impugnada que, ao restringir a exposição de animais domésticos (cães e gatos) por 'pet shops', casas de banho e tosa e casas de venda de raças e produtos veterinários, prejudica o desempenho da atividade comercial de tais estabelecimentos – Ausência de interesse local relevante a justificar a intervenção legislativa suplementar pelo Município – Proteção ao meio ambiente cuja competência legislativa é concorrente entre União Estados e Distrito Federal – Usurpação de competência, por contrariedade ao entendimento consolidado pelo STF em julgamento com repercussão geral (Tema 145) – Ademais, violação ao princípio da livre iniciativa ao exercício da atividade econômica – Inconstitucionalidade formal e material constatadas – Precedentes – INCIDENTE ACOLHIDO.”

(TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0022866-02.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Ribeirão Preto - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/11/2023; Data de Registro: 30/11/2023)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal de Embu das Artes n.º 484/22, que dispõe sobre a criação do cargo de Educador Docente Infantil e a progressão funcional por capacitação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil. Amicus curiae. Inteligência do art. 138, caput, do CPC. Defesa de direito subjetivo. Inadmissibilidade. Não bastasse, matéria suficientemente delimitada e madura para julgamento. Mérito. Transposição. Impossibilidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. STF, Súmula Vinculante n.º 43. Não bastasse, texto impugnado que dispõe sobre diretrizes e bases da educação. Competência privativa da União. Inteligência do art. 22, inc. XXIV, da CF. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade formal. Precedentes deste C. Órgão Especial. Modulação. Razões de segurança jurídica, de excepcional interesse social e de risco à continuidade do serviço público apenas em relação aos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil dedicados à educação infantil que obtiveram a habilitação necessária ao exercício das atividades docentes no prazo de cinco anos da promulgação da Lei n.º 9.424, de 24.12.96. Observação sobre a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores. Ingresso do "amicus curiae" indeferido e pedido procedente, com observação.”
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013443-81.2023.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/08/2023; Data de Registro: 24/08/2023)

Portanto, indefiro o pedido de participação da ASSOCIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE TURISMO RECEPTIVO, ESTACIONAMENTOS, ORGANIZAÇÃO DE FEIRAS, EVENTOS E EXCURSÕES TURÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Superada esta questão, passo ao exame do mérito.

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por finalidade a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 10 a 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30, da Lei Complementar nº 291/2021, do Município de Guarujá, que *"Disciplina a entrada, circulação, permanência e o estacionamento de veículos de transporte coletivo de passageiros privados provindos ou não de outros municípios, e dá outras providências"*.

Confira-se o teor das normas impugnadas:

"Art. 10. A TAEV - Taxa para Autorização de Entrada de Veículo tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia quanto à expedição de Autorização para Entrada, Circulação, Permanência e Estacionamento de veículos acima de 08 (oito) lugares, provindos de outros municípios, nos limites territoriais de Guarujá e a devida fiscalização nos termos autorizados.

Art. 11. A TAEV de que trata essa Lei Complementar será válida para o período de no máximo 24 (vinte e quatro) horas, ficando conforme segue:

I - Ônibus: 1.000 UF's (mil Unidades Fiscais de Guarujá);

II - Micro-ônibus: 800 UF's (oitocentas Unidades Fiscais de Guarujá);

III - Similares: 300 UF's (trezentas Unidades Fiscais de Guarujá);

IV - Motorcasa, trailer e camper: 200 UF's (duzentas Unidades Fiscais de Guarujá);

V - Cadastro anual de fretamento contínuo: 50 UF's (cinquenta Unidades Fiscais de Guarujá).

Art. 12. Os veículos que transportem pessoas para participação em eventos culturais, artísticos, esportivos, sociais ou religiosos, equipes técnicas dos eventos organizados pela municipalidade ou por pessoas jurídicas estabelecidas no Município de Guarujá, poderão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

requerer a isenção do pagamento das taxas previstas nesta Lei Complementar, desde que:

I - o evento não tenha fins lucrativos, ou seja, destinado ao fomento turístico;

II - comprovem que o acesso do veículo se dá exclusivamente para transporte de equipe técnica que atue na estruturação de eventos referidos no inciso I;

III - o requerimento de isenção da taxa seja protocolado na Secretaria Municipal de Defesa e Convivência Social - SEDECON, pelo interessado conforme regulamentação específica.

Art. 13. Comprovada a hospedagem em imóveis de aluguel o interessado terá redução de 30% (trinta por cento) no valor da taxa prevista nos incisos II, III e IV do artigo 11 desta Lei Complementar, desde que disponham de garagens próprias que comportem o estacionamento do veículo autorizado ou mantenham convênios com estacionamentos particulares com Inscrição Municipal comprovadamente ativa perante a Prefeitura.

§ 1º Não será emitida AEV para ônibus cujo destino seja imóvel de aluguel.

§ 2º Não será emitida a AEV prevista nesta Lei Complementar para mais de 01 (um) veículo por imóvel de aluguel, com a comprovação através do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) do Município de Guarujá.

Art. 14. Comprovada a reserva junto a prestadores de serviços turísticos com Inscrição Municipal ativa comprovada perante a Prefeitura, enquadrados nos incisos I, II, IV, V e VI do art. 21 da Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, localizados no Município de Guarujá, devidamente registrados no CADASTUR junto ao Ministério do Turismo e com inscrição municipal ativa, terão isenção no valor da taxa prevista nos incisos do artigo 11 desta Lei Complementar, desde que disponham de garagens próprias que comportem o veículo autorizado, ou mantenham convênios com estacionamentos particulares com Inscrição Municipal da cidade de Guarujá comprovado perante a Prefeitura.

Art. 15. Todo grupo de visitantes ao município de Guarujá, pode pleitear redução no valor da Taxa para



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Autorização de Entrada de Veículo e Estadia, prevista nos incisos do artigo 11 desta Lei Complementar, desde que atenda todos os requisitos deste artigo:

I - Em 20% (vinte por cento), comprovada a contratação de, no mínimo, 01 (um) Guia de Turismo por veículo, cadastrado junto a Secretaria Municipal de Turismo de Guarujá - SETUR, para a realização de CITY TUR, com roteiro previamente definido pela SETUR;

II - Em 20% (vinte por cento), comprovada a contratação de prestador de serviços turísticos enquadrados no inciso XIII do artigo 2.º desta Lei Complementar para 01 (uma) diária, e, caso comprovada contratação acima de 02 (duas) diárias, poderá requerer a redução da Taxa para Autorização de Entrada de Veículo em 50% (cinquenta por cento);

III - Em 20% (vinte por cento), comprovada a contratação de prestador de serviços turísticos enquadrados no inciso XIV do artigo 2.º desta Lei Complementar.

Parágrafo único. A comprovação prevista neste artigo se dará com a devida emissão de Nota Fiscal de Prestação e Serviço e comprovação pelo estabelecimento da rede hoteleira das hospedagens, com Inscrição Municipal da cidade de Guarujá comprovada perante a Prefeitura.

Art. 16. As isenções ou reduções previstas nos artigos 12 ao 15 desta Lei Complementar somente serão concedidas ao solicitante, meio de hospedagem, imóvel de locação, Guia de Turismo ou proprietário de veículo de transporte coletivo de passageiros que não conste no cadastro de Dívida Ativa do Município de Guarujá.

Parágrafo único. Será negado o benefício tratado neste Capítulo ao veículo de transporte coletivo de passageiros que possuir multas não quitadas junto a Prefeitura Municipal de Guarujá.

Art. 17. Os veículos que executam fretamento contínuo em qualquer modalidade deverão realizar cadastro e recolher taxa, previstas no inciso V do artigo 11, junto à Secretaria Municipal de Defesa e Convivência Social - SEDECON, sujeito às penalidades previstas nesta Lei Complementar, no que couber.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 18. Veículos de transporte coletivo para excursões com origem no Município do Guarujá, com destino para outros municípios serão regulamentados por Decreto, ficando isentos da cobrança da taxa prevista nessa Lei Complementar.

Art. 19. As isenções e reduções previstas nesta Lei Complementar, não serão acumulativas.

Art. 20. É vedado aos veículos de que se trata essa Lei Complementar:

I - Entrar no Município de Guarujá sem a respectiva Autorização de Entrada de Veículo;

(...)

Art. 21. A infração prevista no inciso I do artigo 20 sujeitará o infrator à multa no valor de 2.000 UF's (duas mil Unidades Fiscais de Guarujá) por dia de infração cometida e apreensão e recolhimento do veículo ao Pátio Municipal.

Art. 22. A infração prevista no inciso II do artigo 20 sujeitará o infrator à multa no valor de 1.500 UF's (um mil e quinhentas Unidades Fiscais de Guarujá) por dia de infração e apreensão e recolhimento do veículo ao Pátio Municipal.

Art. 24. As infrações previstas nos incisos III ao VIII do artigo 20 sujeitará o infrator à multa no valor de 1.000 UF's (um mil Unidades Fiscais de Guarujá) e a retenção do veículo até a devida regularização.

Art. 25. A infração prevista no inciso IX do artigo 20 sujeitará o infrator à multa no valor de 600 UF's (seiscentas Unidades Fiscais de Guarujá) e a apreensão dos botijões de gás ou outros materiais inflamáveis, com destinação nos termos da legislação vigente.

(...)

Art. 30. Os valores das taxas serão destinados na proporção de 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Municipal de Turismo e 50% (cinquenta por cento) ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fundo Municipal de Trânsito, e, quanto às multas, serão destinadas 100% (cem por cento) ao Fundo Municipal de Trânsito.”

Inicialmente, cumpre registrar que, a despeito do pedido de reconhecimento da perda do objeto da presente ação, formulado pelo Prefeito do Município de Guarujá em virtude da tramitação de projeto de lei complementar que revogaria as normas ora impugnadas (fl. 172), o próprio Chefe do Poder Executivo posteriormente demonstrou que o referido projeto de lei foi retirado (fls. 201/203).

Portanto, considerando que a Lei Complementar nº 291/2021 continua vigente, não há razão para a não apreciação do pedido formulado na petição inicial.

Superada esta questão, examina-se o pedido inicial.

A alegação de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 291/2021 está fundada, em síntese, nas teses de que (i) a cobrança de taxa de polícia deve estar baseada no efetivo exercício do poder de polícia, bem como não pode ser instituída para a remuneração de serviços gerais e indivisíveis, (ii) os valores instituídos para a taxa são desproporcionais, assim como o valor das multas previstas para as hipóteses de descumprimento da lei, e (iii) a cobrança impõe indevida restrição ao tráfego de pessoas.

O autor aponta a violação aos artigos 111, 160, inciso II, e 163 inciso V, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios força do artigo 144 da Carta Estadual, que assim dispõem:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

“Artigo 160 - Compete ao Estado instituir:

(...)

II - taxas em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou postos a sua disposição;”

“Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

(...)

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributo, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público Estadual;”

Nesse contexto, cumpre examinar se os dispositivos impugnados violaram as normas da Constituição do Estado de São Paulo.

Pois bem.

Como visto, a Constituição Estadual, em seu artigo 160, inciso II, estabelece que compete ao Estado instituir *“taxas em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou postos a sua disposição”*.

Trata-se de norma que reproduz o disposto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A respeito das taxas, ensina a mais abalizada doutrina:

*“Os contornos da definição constitucional deixam claro que as taxas são tributos **retributivos** ou **contraprestacionais**, uma vez que não podem ser cobradas sem que o Estado exerça o poder de polícia ou preste ao contribuinte (ou coloque à sua disposição) um serviço público específico e divisível.*

*São dois, portanto, os ‘fatos do Estado’ que podem ensejar a cobrança de taxas: a) o exercício regular do poder de polícia, que legitima a cobrança da **taxa de polícia**; e b) a utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, que possibilita a cobrança de **taxa de serviço**.”*

(ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 18ª edição, rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 70, grifo no original)

O artigo 78 do Código Tributário Nacional conceitua poder de polícia:

“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.”

Portanto, considerando a natureza retributiva da taxa, somente é permitido ao ente estatal a cobrança de taxa de polícia em caso de efetivo exercício desse poder, bem como é imprescindível que exista uma correlação razoável entre o valor cobrado a título de taxa e o custo da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atuação estatal.

Na hipótese, o artigo 10 da Lei Complementar n° 291/2021 do Município de Guarujá enuncia que a “*Taxa para Autorização de Entrada de Veículo*” (TAEV) tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia quanto à expedição de autorização para entrada, circulação, permanência e estacionamento de veículos acima de 08 (oito) lugares, provindos de outros municípios, nos limites territoriais de Guarujá e a devida fiscalização.

Ademais, o artigo 11 da referida lei complementar estabelece valores da taxa a serem cobrados de cada tipo de veículo, que variam, no exercício de 2025, entre R\$ 926,00 e R\$ 4.630,00 **por dia**.

Nesse contexto, não há, nos dispositivos impugnados, indicação clara a respeito do efetivo exercício do poder de polícia a ser exercido pela municipalidade a justificar a cobrança de taxa diária em elevadíssimos valores.

A propósito, ensina, ainda, a doutrina:

*“Já no tocante às taxas, apesar de não ser possível, na maioria dos casos práticos, apurar com exatidão o custo do serviço público prestado a cada contribuinte, de forma a cobrar o mesmo valor a título de taxas, é extremamente necessário que exista uma **correlação razoável** entre esses valores. Numa situação ideal, o Estado conseguiria ratear o custo total despendido com a prestação do serviço entre os contribuintes beneficiários. Entretanto, para efeitos práticos, **não é necessária uma precisão matemática**. **O que não pode ocorrer é uma total desvinculação**”*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entre o custo do serviço prestado e o valor cobrado pelo Estado, pois nunca é demais ressaltar que a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal anterior e serve de contraprestação a esta, de forma que, se o Estado cobrar um valor acima do que gasta para a consecução da atividade, haverá o enriquecimento sem causa do Estado, o que, por princípio, é algo que deve ser evitado.

(ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 18ª edição, rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 79, grifou-se)

Nesse passo, é oportuno destacar o teor das informações prestadas pelo Prefeito do Município de Guarujá (fls. 148/150):

“(...) o escopo da norma não é mera restrição do ingresso de veículos com pessoas, sob determinadas situações, nos limites do Município, por restringir. Da mesma forma, a instituição da taxa não é tributar a mera entrada de tais veículos nos limites do Município e tão somente isso. A tributação se dá em função do exercício do poder de polícia, de fiscalização do Poder Público, com vistas a impedir um desarranjo urbano e ambiental com o ingresso desmedido de veículos e pessoas na cidade, e em especial em suas praias.

É preciso zelar pelo uso racional e consequente do espaço urbano e de suas vias de circulação. Não se deve permitir um quadro de vias de circulação e de trânsito congestionadas, veículos de grande porte estacionados ou parados em locais inadequados, ante a limitação das vagas e espaços para estacionamento de veículos. Para compensar a falta de espaço e a limitação das vias públicas, medidas restritivas devem ser tomadas.

(...)

Portanto, a lei em questão, contempla a instituição de modalidade adequada de taxa, calcada no exercício do poder de polícia, com vistas à tutela do meio ambiente, do meio ambiente urbano.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse contexto, o que se verifica é que não houve a criação de taxa de polícia, mas verdadeira taxa de uso de bem público, com a finalidade de custear a atuação geral do Município em matéria urbanística e ambiental, sem efetiva correlação com o exercício concreto do poder de polícia em atividade fiscalizatória específica.

Reforça tal conclusão o teor dos artigos 12 a 15, que preveem diversas hipóteses de isenção ou redução da taxa em questão, em razão da participação em determinadas espécies de evento, ou ainda em razão do tipo de hospedagem ou da contratação de prestadores de serviço ou guias turísticos cadastrados perante a municipalidade, situações que, à toda evidência, não guardam relação com a contraprestação de atividade de fiscalização do ente estatal.

Com efeito, se a taxa deve refletir, tanto quanto possível, a contraprestação pelo efetivo exercício do poder de polícia pelo ente estatal, não há razão para que existam hipóteses de isenção ou redução do valor do tributo em razão da modalidade de hospedagem ou da qualificação dos prestadores de serviço a serem contratados.

Não bastasse isso, a criação da “*Taxa para Autorização de Entrada de Veículo*” (TAEV) viola o disposto no artigo 163, inciso III, alínea c, segundo o qual:

“Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

(...)

III – cobrar tributos:

(...)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aumentou, observado o disposto na alínea 'b'"

Com efeito, o denominado princípio da anterioridade nonagesimal constitui verdadeira proteção ao contribuinte, a fim de evitar a surpresa na cobrança de tributos, não bastando que o legislador edite a lei instituidora de tributo no exercício anterior à sua cobrança.

Na hipótese, o artigo 32 da Lei Complementar n° 291/2021 prevê que:

“Art. 32. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, exceto o Capítulo III que entrará em vigor em 01 de janeiro de 2022.”

Em consulta ao *site* da Câmara Municipal de Guarujá¹, constata-se que a lei foi publicada em 24/12/2021. Portanto, a previsão específica relativa ao capítulo III, no artigo 32, teve o nítido intuito de obedecer ao princípio da anterioridade anual, previsto no artigo 163, inciso III, alínea *b*, da Constituição Estadual.

No entanto, como visto, era necessário que também se respeitasse o período de 90 dias para entrada em vigência da norma instituidora da taxa, sendo patente a inconstitucionalidade.

Em caso análogo, já decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18, que disciplina a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico. Dispositivos impugnados promulgados sob a rubrica de

¹ <https://guaruja.siscam.com.br/arquivo?Id=58704>



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*"preço público". **Fato gerador decorrente da circulação e estacionamento de veículos de fretamento turístico. Hipótese de verdadeira taxa, em razão do poder de polícia. Doutrina. Violação aos princípios da legalidade (CE, art. 163, inc. I) e da anterioridade (CE, art. 163, inc. III, b e c). Doutrina. Inconstitucionalidade dos arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente.***

(...)

*Nesta medida, **a despesa cujo fato gerador é a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico provenientes de outros municípios, nos limites de Caraguatatuba (fl. 19), tem natureza jurídica de taxa, que é a contrapartida tributária em razão do poder de polícia, sujeitando-se aos princípios da legalidade (CE, art. 163, inc. I) e da anterioridade (CE, art. 163, inc. III, b e c), que devem ser admitidos consoante a causa de pedir aberta.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235781-02.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2023; Data de Registro: 08/05/2023, grifou-se)

Ademais, a criação da taxa ora examinada configura indevida limitação ao tráfego de pessoas, tendo em vista a explícita vedação contida no já transcrito artigo 163, inciso V, da Constituição Estadual.

Corroborar esta conclusão a própria afirmação do Prefeito do Município de Guarujá, que, ao prestar informações, assim consignou (fl. 152):

"A restrição a circulação de bens ou pessoas, se dá na devida medida e proporção da necessidade de tutela dos recursos naturais e do meio ambiente urbano, não havendo, com base nisto, qualquer óbice para que a atividade do poder de política, que visa instrumentalizar essa política de proteção, seja base para a instituição de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tributo, sob a modalidade de taxa."

Em hipótese semelhante, também já decidiu este C.
Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.346, de 30 de dezembro de 2005, que impõe o pagamento prévio de taxa de serviços e manutenção turística para o acesso, circulação e estacionamento no Município de Aparecida - Criação indevida - Serviço que prescinde de especificidade e divisibilidade - Limitações ao tráfego de pessoas ou bens - Ocorrência - Cobrança antecipada, ademais, que ofende aos princípios da legalidade e tipicidade da tributação - Inconstitucionalidade expressa - Afronta aos artigos 160, II e 163, V, ambos da Constituição Estadual - Ação procedente.

(...)

Portanto, sob a errônea denominação de 'taxa', a lei imputada criou imposto municipal indevido, 'resultando em clara e inequívoca afronta ao princípio constitucional tributário limitador da autonomia das entidades políticas, princípio esse consagrado, a nível estadual, no artigo 160, inciso II, da Constituição Estadual' (cf ADIN 19 927-0, Rei Des CUNHA BUENO).

As ruas (além das praças, as áreas verdes e de lazer), são bens de uso comum do povo e eventual cobrança para transitar nesses logradouros configuraria verdadeira "taxa de uso", ainda que a quantia arrecadada seja empregada na conservação de tais bens. Ocorre que inexiste, em nosso ordenamento, a figura da referida taxa. Em outras palavras, a criação do referido tributo pela utilização de bem público é juridicamente inviável.

E, como leciona ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, 'se a Constituição Federal tivesse apenas permitido que as pessoas políticas criassem taxas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam criar quaisquer modalidades de taxas, inclusive as de uso e de obras. Na medida, porém, em que ela autorizou as pessoas políticas a criarem taxas de serviço



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e de polícia, implicitamente proibiu-as de virem a instituir outras modalidades de taxas' (ob cit p 332).

Há nítida violação, também, ao artigo 163, V da Constituição Bandeirante, transcrito acima A liberdade de locomoção em todo o território nacional, com seus bens, na verdade, já está assegurada pelos artigos 5o, XV e 150, V, ambos da Constituição Federal. A única ressalva à proibição de se estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, se dá em relação ao Pedágio (devido pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público). Este, sim, tem a natureza jurídica de tributo vinculado ao uso de bem público. O pedágio é o único tributo cuja hipótese de incidência é o uso de via conservada pelo Poder público Não há, no nosso ordenamento, a figura da 'taxa de uso'.

Assim, como sujeitar, dentro do território municipal, o tráfego de pessoas e bens ao pagamento de tributo, na forma de 'taxa', nos termos exigidos pelo artigo 3o da Lei nº 3 346/2005.

Depreende-se, por outro lado, da leitura dos artigos 150, V, da Constituição Federal e 163, V, da Constituição Estadual, que a exceção (outorga de competência para a cobrança de pedágio) só ocorre no caso de tributo intermunicipal ou interestadual. A respeito do tema AIRES FERNANDINO BARRETO comenta que " não pode o legislador municipal instituir taxa a pretexto de criar pedágio municipal E dizer, instituir pedágio para utilização de vias dentro do próprio território do município Pode o município, por sua administração, observado o que dispuser a lei, limitar a utilização de vias (criando mão única, calçadões, áreas que os veículos não podem adentrar etc), mas não pode, em nome dessas limitações administrativas instituir e cobrar pedágio" ("Comentários ao Código Tributário Nacional", 1 4 "Limitações ao tráfego e pedágio", Coordenador Ives Gandra da Silva Martins - São Paulo, Ed Saraiva - 3a ed , 2002, p 586/587)"

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9032386-23.2006.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Mazzoni; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 19/12/2007; Data de Registro: 15/01/2008, grifou-se)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Acrescente-se, por fim, que são desproporcionais os valores fixados a título de multa por infrações às obrigações impostas pela Lei Complementar n° 291/2021, previstos nos artigos 21, 22, 24 e 25.

De fato, as penalidades impostas nos mencionados dispositivos legais variam entre R\$ 2.778,00 e R\$ 9.260,00, em franca violação ao princípio da razoabilidade, insculpido do artigo 111 da Constituição Estadual.

Nesse aspecto, convém destacar que não há nos autos elementos indicativos de justificativa plausível para a cobrança de penalidades tão elevadas.

Como bem apontado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça em seu parecer, as multas são *“absolutamente elevadas, mormente considerando que visitas turísticas comumente se estendem por dias, em absoluto descompasso com atividade de polícia exercida”* (fl. 168).

Portanto, é de rigor a declaração de inconstitucionalidade dos artigos indicados na petição inicial.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, inciso I, 21, 22, 24, 25 e 30 da Lei Complementar n° 291/2021 do Município de Guarujá.

Renato Rangel Desinano
Relator