



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

RECURSO ESPECIAL N° 2215532 - SC (2025/0192096-2)

## EMENTA

TRIBUTÁRIO. TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO (TLL). EDIÇÃO DA LEI 13.874/2019 (LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA). INAPLICABILIDADE AO DIREITO TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PELO MUNICÍPIO. ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA. LEGALIDADE DA EXAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ART. 489 E 1.022 DO CPC.

I - Na origem, a OAB/SC impetrou mandado de segurança coletivo, visando afastar a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL) dos escritórios de advocacia, sob o argumento, em resumo, de que a Lei de Liberdade Econômica (13.874/2019) considerou a advocacia como atividade de baixo risco, não se exigindo alvará ou licenciamento municipal. Na sentença, denegou-se a segurança. O Tribunal *a quo* manteve a sentença.

II - Em relação à indicada violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, pelo Tribunal *a quo*, não se vislumbra a alegada omissão da questão jurídica apresentada pelo recorrente, tendo o julgador abordado a questão com fundamentação adequada. Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação do embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

III - A Lei 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Embora o art. 3º, I, da Lei de

Liberdade Econômica estabeleça o direito de desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica, como alvarás e licenças, tal previsão não se estende à seara tributária, conforme expressamente dispõe o § 3º do art. 1º do mesmo diploma legal.

IV - Mesmo que assim não se entendesse, a cobrança de taxas constitui prerrogativa dos municípios, fundada na competência para instituir tributos destinados a viabilizar o exercício regular do poder de polícia administrativa, nos termos dos arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional.

V - O Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento de que é prescindível a comprovação pelo ente tributante do efetivo poder de polícia, para o fim de legitimar essa cobrança. Precedentes: AgRg no AREsp n. 358.371/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/9/2013, DJe de 25/9/2013; AgRg no REsp n. 1.073.288/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19/5/2009, DJe de 1/6/2009.

VI - Nesse contexto, esta Corte Superior proferiu julgados, datados de 2005 e 2006, nos quais se reconhecia a legalidade da cobrança pelo município de taxa de fiscalização, localização e funcionamento de escritórios de advocacia. Precedentes: REsp n. 431.391/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 1/6/2006, DJ de 2/8/2006, p. 235; AgRg no REsp n. 727.341/SP, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 24/5/2005, DJ de 27/6/2005, p. 285.

VII - A edição da Lei de Liberdade Econômica não dispensa o exercício do poder de fiscalização do Município, de modo que é legítima a exigência da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL), decorrente do poder de polícia, mantendo-se incólume a citada jurisprudência desta Corte Superior.

VIII - Recurso especial improvido.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL DE SANTA CATARINA (OAB/SC) com fundamento no art. 105, III, da Constituição Federal.

Na origem, a OAB/SC impetrou mandado de segurança coletivo, visando afastar a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL) dos escritórios de advocacia, sob o argumento de que a advocacia é uma atividade de baixo risco, e não

deveria estar sujeita a tal cobrança. Deu-se, à causa, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Na sentença, denegou-se a segurança. A apelação foi improvida pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. O referido acórdão foi assim ementado, *in verbis*:

**DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. COBRANÇA DE TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. ADVOCACIA. ATIVIDADE DE BAIXO RISCO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

#### **I. CASO EM EXAME**

1. Apelação cível interposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra sentença que denegou segurança em mandado de segurança coletivo, impetrado para declarar a ilegalidade e constitucionalidade da cobrança de Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL) de advogados autônomos e sociedades de advogados pelo Município de Videira/SC. A OAB/SC sustenta que a advocacia, por se tratar de atividade de baixo risco, não deve estar sujeita à cobrança da TLL e, subsidiariamente, requer a redução proporcional do valor da taxa à baixa necessidade de fiscalização, até a adequação da legislação municipal.

#### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a cobrança da TLL pelo Município de Videira para a atividade de advocacia é ilegal e constitucional, considerando a classificação da advocacia como atividade de baixo risco; (ii) avaliar se é necessária a adequação do valor da taxa conforme a efetiva necessidade de fiscalização para atividades de baixo risco.

#### **III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. A Constituição Federal, no art. 145, II, e o Código Tributário Nacional (art. 77) permitem a cobrança de taxas em razão do exercício do poder de polícia, autorizando a instituição de taxa de fiscalização independente da classificação de risco da atividade.

A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) dispensa a necessidade de alvará para o início de atividades de baixo risco, como a advocacia, mas não exime essas atividades da possibilidade de fiscalização posterior e da correspondente cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia.

A legislação municipal de Videira prevê a TLL para localização e funcionamento sem condicionar-a ao exercício da atividade, e a cobrança se destina ao custeio da fiscalização regular, em conformidade com o art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Embora a TLL se aplique a atividades classificadas como de baixo risco, a sua instituição e cobrança são legítimas desde que visem ao exercício do poder de polícia e não sejam impostas como condição para o exercício da advocacia, conforme precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

A OAB/SC não comprova direito líquido e certo à isenção ou redução da TLL, pois inexiste norma que estabeleça tal isenção para atividades de baixo risco, e o valor da taxa fixado na legislação local é razoável e compatível com o custo administrativo de fiscalização.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso conhecido e desprovido. Tese de julgamento:

1) A cobrança de taxa de licença para localização e funcionamento de atividades classificadas como de baixo risco é legítima, desde que não seja condição para o exercício da atividade e decorra do poder de polícia administrativa do Município.

2) A existência da infraestrutura fiscalizatória justifica a cobrança da taxa, sendo indiferente, para tal fim, o volume fiscalizatório específico, não havendo fundamento para a pretensão de gradação do valor da taxa.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DE SANTA CATARINA alega violação dos arts. art. 489, §1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, II, do CPC/2015, sustentando que houve negativa de prestação jurisdicional, pois o Tribunal de origem deixou de se manifestar sobre a presunção de cumprimento das normas pelas atividades de baixo risco e a incompatibilidade da fiscalização potencial com a hipótese de incidência da taxa.

Adiante, aponta violação dos arts. 1º, caput, §§ 3º e 6º; 2º, I, §§ 1º a 3º, 3º, caput, I, §1º, II, e §§ 1º e 2º, e 5º, todos da Lei 13.874/2019, argumentando, em suma, que a Lei de Liberdade Econômica dispensa atos públicos de liberação para atividades de baixo risco, e que a fiscalização posterior não pode ser remunerada por taxa, mas por multa em caso de descumprimento.

Na sequência, afirma inobservância dos arts. 3º, 77 a 79, 97, I e III, e 114 do CTN, justificando, em resumo, que não há fato gerador para a cobrança da TLL, pois a presunção legal de cumprimento das normas afasta a necessidade de fiscalização potencial.

Contrarrazões apresentadas às fls. 1115/1121.

É o relatório.

#### VOTO

Em relação à indicada violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, pelo Tribunal *a quo*, não se vislumbra a alegada omissão da questão jurídica apresentada pelo recorrente, tendo o julgador abordado a questão com fundamentação adequada, consignando que:

(...)

Feita tal digressão, infere-se dos autos que o Mandado de Segurança em tela foi impetrado objetivando o impedir a cobrança da Taxa de Licença (TLL) pela municipalidade, sob o argumento de que, após a edição da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) e da Lei Estadual nº 18.091/2021, os serviços advocatícios foram classificados como atividades de baixo risco, dispensando a necessidade de alvará e, consequentemente, a cobrança da TLL.

(...)

No que toca à viabilidade da exigência de tal taxa sob a ótica da Lei de Liberdade Econômica, adianta-se que não se vislumbra incompatibilidade.

A Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) foi editada no intento de simplificar e desburocratizar o exercício de atividades econômicas, garantindo maior liberdade para empreendedores.

Nesse contexto, a norma garante o direito de desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de atos públicos de liberação, como alvarás e licenças:

(...)

A norma garante aos empreendedores que atuam em atividades classificadas como de baixo risco o início de suas operações sem a burocracia tradicionalmente associada à obtenção de licenças.

Contudo, a Lei não proíbe de forma expressa a cobrança de taxas de licença municipais para tais atividades, ou seja, não estabelece isenção em matéria tributária.

Embora algumas disposições possam ser interpretadas como incentivo à redução de exigências burocráticas para empresas, não há vedação a cobrança de taxa municipal.

A cobrança de taxas municipais, como a taxa de licença, é prerrogativa dos municípios, baseada na competência para instituir tributos que visem ao exercício regular do poder de polícia administrativa retro mencionado.

Tendo em vista que escritórios de advocacia geralmente são considerados de baixo risco, é certamente persuasivo o argumento de que a cobrança de taxa de licença é incompatível com o espírito da lei, porém não se presta a amparar a pretensão em tela, pois não resta evidenciado o direito líquido e certo da parte necessário à concessão da ordem.

Com efeito, não havendo uma vedação explícita à cobrança, não resta estipulado em favor do contribuinte alguma isenção, embora lhe seja garantido o direito a exercer a atividade independentemente do recolhimento do tributo.

No caso, a Impetrante em momento algum afirma que haja exigência da taxa como condição ao exercício da atividade.

(...)

Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação do embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. CUMULAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE INDENIZAR E DE REPARAR DANO AMBIENTAL. CABIMENTO. SÚMULA 629/STJ. REVISÃO DOS PARÂMETROS DE DEFINIÇÃO DO VALOR INDENIZÁVEL. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, segundo se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Destaca-se que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

[...]

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.156.765/MG, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 29/4/2024, DJe de 3/5/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INCIDÊNCIA DO PIS E COFINS. ZONA FRANCA DE MANAUS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DO STJ. ENFOQUE CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA.

[...]

2. Não configurada a violação apontada ao art. 1.022 do CPC/2015, na medida em que não se constata omissão, obscuridade ou contradição nos acórdãos recorridos capazes de torná-los nulos, especialmente porque a Corte de origem apreciou a demanda de forma clara e precisa, estando bem delineados os motivos e fundamentos que embasam o decisum a quo.

[...]

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.475.185/AM, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 29/4/2024, DJe de 3/5/2024.)

O recorrente sustenta, em síntese, que, com a edição da Lei da Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), a atividade da advocacia passou a ser classificada como de baixo risco, circunstância que afastaria a exigência de alvará para o funcionamento de escritórios. Assim, diante da desnecessidade de licenciamento, seria indevida a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL).

A Lei 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. O § 3º do art. 1º estabelece que:

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

(...)

**§ 3º O disposto neste Capítulo e nos Capítulos II e III desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro**, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 3º desta Lei. (Negrito não consta no original)

Embora o art. 3º, I, da Lei de Liberdade Econômica estabeleça o direito de desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica, como alvarás e licenças, tal previsão não se estende à seara tributária, conforme expressamente dispõe o § 3º do art. 1º do mesmo diploma legal.

Mesmo que assim não se entendesse, a cobrança de taxas constitui prerrogativa dos municípios, fundada na competência para instituir tributos destinados a viabilizar o exercício regular do poder de polícia administrativa. No que tange à taxa, dispõem os arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional:

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

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

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.

Nesse contexto, este Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento de que é prescindível a comprovação pelo ente tributante do efetivo poder de polícia, para o fim de legitimar essa cobrança. No mesmo sentido:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. NECESSIDADE DE EXAME DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PELO ENTE FEDERATIVO. PRECEDENTES DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA. LEGITIMIDADE.

1. Impende assinalar que, embora o recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, qual seja, dos arts. 7º do Código de Processo Civil; e 78, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, segundo se observa dos fundamentos que serviram para a Corte de origem apreciar a controvérsia acerca da legalidade da Taxa de Fiscalização, o tema foi dirimido no âmbito local (Lei Municipal n. 9.670/83), de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial. Incidência da Súmula 280/STF.

2. A Primeira Seção deste tribunal pacificou o entendimento de que é prescindível a comprovação efetiva do exercício de fiscalização por parte da municipalidade, em face da notoriedade de sua atuação, para que se viabilize a cobrança da taxa em causa. Incidência da Súmula 83/STJ.

3. Esta Corte já decidiu ademais que "a taxa em comento decorre do exercício do poder de polícia municipal relativo ao controle das atividades urbanas em geral, inclusive, de escritórios de advocacia.

Não se trata, portanto, de controle do exercício da atividade profissional dos advogados." (REsp 658.998/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/09/2004, DJ 08/11/2004, p. 190.).

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 358.371/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/9/2013, DJe de 25/9/2013.)

**TRIBUTÁRIO ? TAXA DE RENOVAÇÃO E LICENÇA DE FUNCIONAMENTO ? ARTS. 77 E 78 DO CTN ? PODER DE POLÍCIA ? EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELA MUNICIPALIDADE ? PRESCINDIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO.**

1. A Primeira Seção deste Tribunal pacificou entendimento de que é prescindível a comprovação efetiva do exercício de fiscalização por parte da municipalidade em face da notoriedade de sua atuação.

2. Precedentes: (AgRg no Ag 880.772/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 14.8.2007, DJ 20.9.2007; AgRg nos EREsp 485.951/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 9.11.2005, DJ 28.11.2005;

REsp 261571/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 24.4.2002, DJ 6.10.2003.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.073.288/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19/5/2009, DJe de 1/6/2009.)

Esta Corte Superior proferiu julgados, datados de 2005 e 2006, nos quais se reconhecia a legalidade da cobrança pelo município de taxa de fiscalização, localização e funcionamento de escritórios de advocacia. Confiram-se os julgados:

**TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA. LEGALIDADE. CANCELAMENTO DA SÚMULA N. 157/STJ.**

1. Afigura-se legítima a cobrança pelo município de taxa de fiscalização, localização e funcionamento de escritórios de advocacia.

2. Modificação de entendimento do Superior Tribunal de Justiça efetivada com o cancelamento da Súmula n. 157/STJ.

3. Recurso especial não-provido.

(REsp n. 431.391/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 1/6/2006, DJ de 2/8/2006, p. 235.)

**PROCESSUAL CIVIL e TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL OU INDUSTRIAL. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LEGALIDADE. DECISÃO DA MATÉRIA PELO COLENDÔ STF. CANCELAMENTO DA SÚMULA Nº 157/STJ. PRECEDENTES.**

1. Agravo regimental contra decisão que negou seguimento a recurso especial.

2. O acórdão a quo entendeu ser legítima a instituição e cobrança, pelo Município recorrido, da Taxa de Fiscalização, Localização e Funcionamento - TFLF - de imóvel do recorrente.

3. O colendo STF, ao apreciar o RE nº 220316/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, em 12/08/1999, por maioria, decidiu que é constitucional a taxa de licença de fiscalização, localização e funcionamento cobrada pelo Município de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 5.641/89).

Afastou-se a alegada tese de ofensa ao art. 145, § 2º, da CF/88 (?as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos?), uma vez que a base de cálculo da referida taxa, isto é, a área ocupada pelo estabelecimento fiscalizado, constitui apenas um dos elementos levados em consideração na base de cálculo do IPTU, que é o valor venal do imóvel.

4. Cancelamento da Súmula nº 157/STJ pela 1ª Seção deste Tribunal Superior em 24/04/2002.

5. Tanto o STF (RREE nºs 198904/RS, 113441/SP e 220316-7) quanto o STJ possuem entendimentos no sentido de que é constitucional/legal a cobrança da Taxa em debate: REsp nº 648000/SP, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 21/02/2005; REsp nº 658998/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 08/11/2004; REsp nº 480324/MG, Rel. p/ Acórdão, Min. Franciulli Netto, DJ de 03/11/2004; REsp nº 470370/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 23/08/2004 6. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp n. 727.341/SP, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 24/5/2005, DJ de 27/6/2005, p. 285.)

Desse modo, a edição da Lei de Liberdade Econômica não dispensa o exercício do poder de fiscalização do Município, de modo que é legítima a exigência da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLL), decorrente do poder de polícia, mantendo-se incólume a citada jurisprudência desta Corte Superior.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.