



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000283405

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1068350-92.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER e AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP, é apelado LC IMOVEIS S/A.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª 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 Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente), PAULO GALIZIA E MARCELO SEMER.

São Paulo, 25 de março de 2025.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECURSO: APELAÇÃO N. 1068350-92.2022.8.26.0053
NATUREZA: DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA E INEXIGIBILIDADE DE TRIBUTO C.C. PEDIDO LIMINAR DE TUTELA ANTECIPADA
COMARCA: SÃO PAULO – 7ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
APTES.: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER E AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP
APDA.: LC IMOVEIS S/A

VOTO N. 3525/25

Ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária. Estabelecimento comercial. Decreto Estadual 30.374/89. SUP/DER – 78/01. Tarifa de acesso à rodovia, cobrada por concessionária que a explora. Inadmissibilidade. Não caracterização de tarifa. Natureza tributária. Violação ao princípio da legalidade. Sentença de procedência. Recurso não provido.

V I S T O S.

Contra sentença (fls. 252/259) que julgou procedente ação declaratória para declarar a inexistência de relação jurídico-obrigacional quanto ao recolhimento da Taxa de Acesso e confirmar a tutela de urgência concedida às fls. 210/212, bem como condenar as requeridas ao pagamento das custas e honorários advocatícios arbitrados em R\$ 1.200,00, na forma do artigo 85, § 8º, do CPC, insurgiram-se as demandadas alegando, em síntese, que o DER não busca remuneração por serviço público ou poder de polícia, desenvolvidos pelo Estado, mas a mera remuneração pela utilização de bem público - faixa de domínio das estradas de rodagem sob a administração da autarquia - mediante termo de permissão de uso especial oneroso; disseram que a cobrança questionada exsurge como decorrência natural do exercício normal dos poderes de dominialidade, daí ser irrelevante a efetiva prestação de serviço por parte do DER, suscitada pela autora; sustentaram tratar-se de preço semiprivado ou quase-privado; pleitearam a reforma da decisão singular e a consequente improcedência da demanda. Não foram apresentadas contrarrazões, fl. 302.

É o relatório.

O Decreto Estadual n. 30.374/89 aprovou o regulamento de autorização de acesso das faixas de domínio aos terrenos lindeiros para que estabelecimentos comerciais se instalem. Estabeleceu em seu artigo 4º que só seria autorizado o acesso com a realização obrigatória do pagamento de uma taxa de implantação do acesso e de uma tarifa que seria disciplinada futuramente “*pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER, de acordo com as características das rodovias e dos estabelecimentos comerciais*”. Os artigos 24 e 26 instituíram a penalidade de cancelamento da autorização de acesso em face do atraso do pagamento da referida tarifa pelo prazo superior de 60 dias.

Em obediência ao supramencionado artigo 4º, posteriormente o DER editou a Portaria SUP/DER – 78/01 estabelecendo, em seu art. 6º o que segue:

“Artigo 6º - Mensalmente o interessado deverá recolher tarifa (artigo 4º do Regulamento do Decreto 30.374/89), cujo Valor e UFESPs é dado pela fórmula e condições abaixo descritas:

a) – Fórmula para o cálculo das Tarifas, entendido o que dispõe o artigo 3º:

$$TF = Sh + GA + (K. \text{raiz quadrada de } V.F/7,770)$$

b) – Condições para cálculo e pagamento das tarifas.

I – As Divisões Regionais calcularão pela fórmula acima os valores das tarifas para os estabelecimentos que venham a ser autorizado, mantendo o completo controle contábil dos pagamentos efetuados;

II – As tarifas serão correspondentes ao mês completo, isto é, compreendem o período do 1º dia do mês ao seu último dia;

III – Para os estabelecimentos a serem autorizados, será calculada e cobrada a tarifa

correspondente à fração do mês, e a seguir as devidas aos meses completos subsequentes;

IV – O valor da UFESP a ser usado será a do mês a que corresponde à tarifa;

V – Para as autorizações que venham a ocorrer, as tarifas começarão a ser cobradas a partir do laudo de vistoria para a liberação do acesso (artigo 17 do Regulamento do Decreto 30.374/89);

VI – O recolhimento da tarifa de cada mês será feito até o dia 10 do mês subsequente;

VII – Havendo atraso no recolhimento da Tarifa de Fiscalização será ela recalculada com o valor da UFESP do mês do recolhimento, incidindo ainda uma multa de 2% sobre o valor da tarifa recalculada, além de juros de mora à razão de 1% ao mês; e

VIII – Após o terceiro mês de inadimplência dar-se-á início ao procedimento de cobrança judicial.”

Inicialmente, é possível depreender da leitura do regramento estabelecido no Decreto que ele prevê dois tipos de pagamentos diferentes necessários para a concessão da autorização de acesso, quais sejam: a “taxa de implantação” e das “tarifas calculadas conforme normas a serem baixadas pelo DER”.

Necessário se faz expor que o conceito de tarifa é definido como preço público tabelado, fixado pela administração pública, cobrado como forma de contraprestação por serviço realizado pela administração pública, sendo facultativo para o usuário a utilização do serviço público e, consequentemente, o seu pagamento.

Dessa forma, a tarifa em questão não atende aos requisitos de seu conceito, uma vez que, no caso em comento, a realização de seu pagamento pelo estabelecimento lindeiro é compulsória, sofrendo penalidades em caso de inadimplemento.

Além disso, é necessário que haja contraprestação por algum serviço público realizado pela administração para que recaia o direito de cobrar essa tarifa, que no caso as apelantes alegam ser a autorização ao acesso e sua manutenção, porém não têm razão.

Em relação à alegação de que a tarifa tem também o destino de arcar com a manutenção do respectivo acesso, igualmente não se sustenta. O valor cobrado referente ao pedágio realizado pela concessionária se destina não só à fiscalização, como também à manutenção tanto da rodovia como do acesso, visto que são tarifas colhidas dos usuários efetivos de seus serviços para essa finalidade.

Em outras palavras, não se pode repassar à apelada a responsabilidade do pagamento dos valores relativos à manutenção do acesso, visto que se trata de atribuição do DER, ou da concessionária encarregada de recolher o pedágio, desvinculando, dessa maneira, a necessidade da recorrida de pagar outra tarifa para essa finalidade, sob pena de configurar pagamento repetido de tarifa e da taxa de implantação, já adimplida.

Assim, conforme exposto no início, a fórmula utilizada pela Portaria para aperfeiçoar a tarifa se assemelha a da criação de imposto, configurando nítida a similaridade entre a tarifa definida pela Portaria e o referido tributo.

A matéria já foi objeto de apreciação pela 10ª Câmara de Direito Público em acórdão no qual ficou anotado que tal tarifa *“tem a natureza de imposto, ou seja, tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (CTN, art 16), pois o comerciante pagou a taxa de implantação do acesso ao estabelecimento, calculada conforme as normas editadas pelo DER (Decreto 30 374/89). Essa taxa decorre do poder de polícia da Administração quando da outorga da licença, permissão ou autorização para o exercício da atividade mercantil pelo particular”* (10ª Câmara de Dir. Púb., Ap nº 9073539-07.2004.8.26.0000, rel. Des. Urbano Ruiz, j. 27.11.2006).

Vejam-se ainda julgados desta Corte sobre o tema:

TARIFA. DER. DE nº 30.374/89. Tarifa mensal de acesso às rodovias estaduais, pagas pelos estabelecimentos comerciais lindeiros.

Alegada inconstitucionalidade da cobrança, por tratar-se de taxa e não de tarifa. 1. A tarifa remunera o serviço público efetivamente prestado ao usuário, que dele se utiliza em caráter facultativo. A cobrança mensal prevista no Decreto nº 30.374/89, compulsória e sem contraprestação definida, configura taxa, de natureza tributária, a ser criada por lei. Ilegalidade da cobrança. - Sentença de procedência. Recurso oficial e do DER desprovido. (TJSP; Apelação Com Revisão 9090957-55.2004.8.26.0000; Relator: Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/02/2008; Data de Registro: 29/02/2008).

DECLARATÓRIA. Inexistência de relação jurídico tributária. Cobrança de tarifa de acesso à rodovia nos termos do Decreto nº 30.374/89 e Portaria SUP/DER nº 78/01. Jurisprudência pacificada deste Sodalício no sentido de que a cobrança ofende o princípio da legalidade estrita, já que tem natureza de taxa. Precedente do C. STJ envolvendo caso idêntico. Sentença de procedência mantida. Recurso conhecido e não provido. (TJSP; Apelação Cível 1025252-27.2020.8.26.0506; Relatora: Vera Angrisani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/05/2022; Data de Registro: 06/05/2022).

TRIBUTÁRIO – TARIFA DE FISCALIZAÇÃO – Pretensão ao reconhecimento da inexigibilidade da cobrança de "Tarifa de Fiscalização" instituída pelo Decreto Estadual nº 30.374/89 – Cabimento – Cobrança indevida – A cobrança mensal prevista no Decreto Estadual nº 30.374/89, regulada pela Portaria SUP/DER-078, de 23/07/2001, possui natureza de taxa e não de tarifa, sujeitando-se ao princípio da estrita legalidade tributária – Ilegalidade da cobrança – Precedentes – Sentença de procedência mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1052410-58.2020.8.26.0053; Relator: Percival Nogueira; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/08/2021; Data de Registro: 13/08/2021).

APELAÇÃO – Ação declaratória de nulidade e inexigibilidade de cobrança de tarifa, com pedido de repetição de indébito – Decreto nº 30.374/89 e Portaria SUP/DER-078-23/07/2001 – Sentença de procedência – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Natureza tributária da exigência – Afronta ao princípio da reserva legal – Cabimento da repetição de

indébito – Juros a partir do trânsito em julgado, com observância da Taxa Selic - Admissibilidade – Relação jurídica tributária – Lei Federal nº 11.960/09 - Norma que prevê índice de correção monetária considerado inconstitucional – Eventual modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, que deverá ser objeto de análise na fase de liquidação – Precedente – Não provimento do recurso, com observação. (TJSP; Apelação Cível 1001528-69.2016.8.26.0106; Relatora: Maria Olívia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Caieiras - 1ª Vara; Data do Julgamento: 25/02/2019; Data de Registro: 25/02/2019)

Ou seja, tanto o Decreto 30.374/89, quanto a Portaria SUP/DER 78/01 além de não atribuírem nenhum serviço estatal específico e facultativo que justifique a criação de tarifa, estabelecem parâmetros na fórmula da tarifa similar a empregada para instituir imposto.

Dessa forma, a tarifa criada pelo Decreto 30.374/89 e definida pela Portaria SUP/DER 78/01 trata-se de imposto disfarçado de tarifa, sendo inexigível.

Por tudo isso, de se manter a sentença, por seus próprios fundamentos, sem olvidar do art. 252 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

A fim de disponibilizar as vias especial e extraordinária, consideram-se prequestionados os dispositivos constitucionais e legais invocados, aos quais não se contrariou nem se negou vigência.

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso das rés, majorando-se os honorários aos quais condenadas em primeiro grau, em R\$ 1.000,00, com base no que dispõe o art. 85, § 11, do CPC.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR