



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000301883

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1026383-10.2024.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante PROX MÍDIA COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA., é apelado MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao apelo da autora, prejudicado o pedido de antecipação tutelar. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EURÍPEDES FAIM (Presidente sem voto), EUTÁLIO PORTO E RAUL DE FELICE.

São Paulo, 28 de março de 2025.

SILVA RUSSO
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 41860

Apelação nº 1026383-10.2024.8.26.0114

Comarca de Campinas/SP

Apelante: PROX Mídia Comunicação Visual Ltda.

Apelada: Prefeitura Municipal de Campinas

AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO DE DÉBITO FISCAL C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA – Taxa de Licenciamento de Publicidade – Município de Campinas – Sentença que reconheceu como válido o critério da base de cálculo da TLP – LCM 443/2023 que substituiu a TFA pela TLP – Não houve alteração da base de cálculo da taxa, que continua utilizando como critério valor de referência o tamanho do anúncio e a existência ou não de luminosidade - Inadmissibilidade - Base de cálculo que não corresponde ao custo da atividade exercida pelo Poder Público - Inconstitucionalidade e ilegalidade da cobrança - Precedentes análogos do E. STF - Arguição de Inconstitucionalidade nº 0034111- 93.2012.8.26.0000, do C. Órgão Especial desta E. Corte, também em situação análoga - Precedentes desta C. Corte em demandas congêneres – Ilegalidade da base de cálculo reconhecida - Sentença reformada - Apelo da autora provido, prejudicado o pedido de antecipação tutelar

Cuida-se de apelação tirada contra a r. sentença de fls. 221/223, a qual julgou improcedente o pedido e condenou a autora na verba de sucumbência, a qual busca, nesta sede, a reforma do julgado, forte nas teses: 1) de que foi instituída a TLP em substituição à TFA, e que base de cálculo da nova taxa, está

no artigo 5º da LCM nº 443/2023; 2) de que a base de cálculo é pautada no TIPO e na ÁREA (m²) do anúncio, e esta metodologia não serve para remunerar o poder de polícia exercido pela Municipalidade; 3) de ofensa aos princípios da comutatividade/equivalência e proporcionalidade: *“a taxa deve ser proporcional à atuação administrativa que lhe serve de motivo para imposição”*; 4) *“Em análise do caso concreto, temos que os critérios utilizados para a formação da base de cálculo da Taxa de Licenciamento de Publicidade – TLP não preenche os requisitos mínimos insculpidos na legislação e na mais robusta doutrina, vez que se trata de contraprestação vinculada à atividade fiscalizatória, todavia o valor requerido potencialmente não corresponde ao custo da atividade estatal.”*; 5) de ofensa ao princípio da proibição de tributo com efeito de confisco: *“(...) acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensurada de fato estranho a qualquer atividade do poder Público, então a espécie será outra, naturalmente um imposto”*; 6) de que tanto a LCM 443/2023, como o Decreto 23.258/2024 prescrevem obrigações de fazer à autora/apelante, tais obrigações são requisitos para que a ré/apelada analise os pedidos de licenciamento, prorrogação e renovação e caso a taxa não seja paga, a autora/apelante será configurada na prática de exercício irregular de sua atividade, sujeitando-se a imposição de penalidade administrativas, a teor do artigo 16 da LCM 443/2023, por fim, a apelante pleiteia Tutela de Urgência Recursal com o fim de assegurar: a) que seu nome não seja inscrito nos órgão de proteção de crédito; b) que não seja configurada na prática de exercício irregular de sua atividade e que não lhe sejam impostas penalidades administrativas pela ausência de análise e aprovação do pedido de licenciamento, prorrogação e renovação, em razão da ausência de recolhimento da referida taxa (fls. 228/259).

Recurso tempestivo, preparado (fls.

260/261), respondido (fls. 272/279) e remetido a este E. Tribunal.

É o relatório, adotado, no mais, o da respeitável sentença.

Trata-se de **AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO DE DÉBITO FISCAL C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA** interposta por **PROX MÍDIA COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA.**, em face da Municipalidade de Campinas; para ver reconhecida a ilegalidade da cobrança da TLP, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, da LCM 443/2023 c/c Tabela do Anexo IV, para que a ré analise os pleitos de licenciamento, prorrogação e renovação, sem exigir a comprovação do pagamento da referida taxa, para que não seja configurada a prática de exercício irregular de sua atividade, com imposição de penalidades administrativas.

O MM. Juiz monocrático não acolheu o pleito, entendendo que: (...) *“Sustenta a requerente que a natureza do anúncio, ou sua área, não guardam qualquer relação com o custo da atividade fiscalizatória. Porém, não é incontroverso que o custo de fiscalizar um anúncio luminoso ou iluminado (presumivelmente, a fiscalização se faça no período noturno) seja idêntico ao de um anúncio não iluminado nem luminoso. O mesmo pode ser dito com relação aos anúncios de área maior, com relação aos de área menor. Não há como afirmar, portanto, que a atividade fiscalizatória, para os diversos tipos e metragens de anúncios, seja exatamente idêntica. (...) Isto posto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido”* (...)

Inconformada a Municipalidade apela, mas, não merecem guarida suas razões recursais.

Sabe-se que a taxa é um tributo vinculado a

uma atividade estatal, tendo por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou o uso de serviço público específico e divisível prestado ou disponibilizado ao contribuinte, na dicção do artigo 145, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 77 do Código Tributário Nacional.

E norteadada pelo princípio da retributividade, a quantificação da taxa - encontrada através da multiplicação de sua base de cálculo pela alíquota empregável - deve sempre dimensionar o custo da respectiva ação estatal que lhe justifica a cobrança.

O Município de Campinas, por meio da Lei Municipal nº 11.105/2001 (fls. 38/44), instituiu a Taxa de Fiscalização de Anúncios - TFA, cujo fato gerador é a *“A Taxa de Fiscalização de Anúncios – TFA é devida em razão do exercício do poder de polícia municipal, quanto à observância da legislação disciplinadora da exploração ou utilização, por qualquer meio ou processo, de publicidade visível das ruas e logradouros públicos ou, ainda, de outros locais de acesso ao público”*, conforme artigo 1º.

E ao tratar da base de cálculo, estabeleceu, conforme o artigo 9º da sobredita Lei, que o seu valor será calculado conforme “Os anúncios localizados no estabelecimento do contribuinte terão a taxa calculada de acordo com a Tabela I, anexa a esta lei”, ocorre que o valor de referência diz com o tamanho do anúncio e a existência ou não de luminosidade neste anúncio.

Já a nova Lei nº 443/2023 com relação a base de cálculo da cobrança, também o cálculo da taxa não faz relação com a atividade de fiscalização exercida, vejamos o que consta da Guia de Recolhimento de fl. 7: *“TLP – Fiscalização relativa à instalação e/ou utilização de painéis identificativos ou engenhos publicitários. Tipo de anúncio: Engenho Publicitário Luminoso ou*

Iluminado. Área do Anúncio: 305,37 m²

A base de cálculo da referida Taxa pode ser encontrada no Anexo IV da LCM 443/2024, vejamos:

“ANEXO IV TAXA DE LICENCIAMENTO DE PUBLICIDADE - TLP (Prevista no inciso IV do art. 1º desta Lei Complementar) A Taxa de Licenciamento de Publicidade - TLP tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, concretizado pelo licenciamento relativo à instalação e/ou utilização de painéis identificativos e de engenhos publicitários em bens do domínio público ou em imóveis privados, edificadas ou não, bem como em veículos destinados exclusivamente à exploração de publicidade, desde que visíveis das ruas e logradouros públicos ou ainda de outros locais de acesso público. Valores devidos a título de TLP (valores expressos em UFICs)”

Tabela 1. FISCALIZAÇÃO RELATIVA À INSTALAÇÃO E/OU UTILIZAÇÃO DE PAINÉIS IDENTIFICATIVOS OU ENGENHOS PUBLICITÁRIOS. TIPO DE ANÚNCIO E UNIDADE TAXADA (M²), conforme fl. 06 dos autos.

Assim, a base de cálculo da referida taxa não é calculada em função da fiscalização do Poder Público Municipal, isto porque não há o que justifique a gradação do custo da fiscalização no tamanho dos anúncios e na sua iluminação ou na falta dela, ou seja, não demandará trabalho inferior ou superior por parte dos fiscais.

Ocorre que tais variáveis estão absolutamente dissociadas da natureza da tributação em debate, não refletindo o gasto municipal com o exercício regular do poder de polícia.

Com efeito, embora a base de cálculo daquela taxa não seja própria de imposto algum, a sistemática trazida na legislação local para a apuração do seu valor - na espécie, adotando os critérios de tamanho de anúncio e luminosidade, tanto na Lei anterior como na nova - não permite aferir a intensidade e a extensão do ato fiscalizatório, afrontando os sobreditos comandos, constitucional e legal.

Ainda, ocorreu afronta ao disposto nos artigos 77 do CTN e no artigo 145, II, da CF, que autorizam a exigência de taxa a seguir: *“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”*.

Portanto, não pode a cobrança da taxa do poder de polícia tomar por base, um valor de referência sobre tamanho do anúncio e se iluminado ou não, pois, referido critério não serve para mensurar o custo da atividade de fiscalização exercida pelo Poder Público, como ensina ALIOMAR BALEEIRO: *“deve mensurar o custo da atividade estatal, ou seja, a sua intensidade em relação ao contribuinte, refletindo o caráter sinalagmático, que lhe é inerente”*.

Esta matéria é conhecida do E. STF, que, guardadas as devidas proporções, assim decidiu:

EMENTA - Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Tributário. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos. TFE. Base de cálculo. Número de empregados. Dados insuficientes para aferir o efetivo poder de polícia. 1. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia

desenvolvida. 2. Os critérios do número de empregados ou da atividade exercida pelo contribuinte para aferir o custo do exercício do poder de polícia desvinculam-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido. (STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 744.804/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 05/08/2014, DJe. 08/10/2014).

Em caso análogo, já se pronunciou o C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0034111- 93.2012.8.26.0000, de Relatoria do E. Des. Walter de Almeida Guilherme, julgada em 25/04/2012:

*Constitucional e Tributário - Incidente de Inconstitucionalidade - Arguição da 15ª Câmara de Direito Público em face das Leis nºs 1.400/83 e 1.581/86 do Município de Campos do Jordão - Acolhimento - **Não pode o Município adotar como base de cálculo da Taxa de Licença de Funcionamento de estabelecimento hoteleiro o número de unidades de ocupação e outros elementos que não espelhem o custo efetivo da atividade estatal, no exercício do poder de polícia** - Arguição julgada procedente (negritei).*

No mesmo diapasão, em situações outrora idênticas e agora similares, já decidiram as C. Câmaras Especializadas desta C. Corte:

Ementa: Apelação Execução Fiscal TFA (Taxa de Fiscalização de Anúncios) dos Exercícios de 2017 a 2022 Município de Campinas Sentença que acolheu a exceção de pré-executividade e julgou extinto o feito, nos termos do art. 487, I, do CPC, em razão da

ilegalidade da base de cálculo utilizada pela municipalidade-exequente, condenando-a ao pagamento das custas, despesas processuais e verba honorária fixada por equidade em 8% do valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 3º, I e § 4º, III, do CPC Insurgência da Municipalidade exequente Não cabimento Vaia eleita adequada Súmula 393 do Col. STJ Irregularidade na base de cálculo da TFA reconhecida Cobrança da TFA baseada na metragem do anúncio, o que não tem relação com o custo da fiscalização realizada e, assim, há violação o “princípio da referibilidade” e ao disposto nos artigos 145, II, e 150, IV, da CF, a impossibilitar a exação Precedentes Sentença mantida Verba honorária majorada provido. (Apelação nº 1509530 97.2023.8.26.0114 – 18ª Câmara de Direito Público – Relator Des. FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI – DJ 06/02/2024).

APELAÇÃO CÍVEL - Embargos à execução fiscal - Taxa de fiscalização de anúncio - Exercícios de 2010 a 2013. 1) Recurso da Municipalidade embargada - Base de cálculo - É vedado ao Município adotar como base de cálculo da taxa do poder de polícia a metragem do anúncio - Não correspondência ao custo da atividade exercida pelo Poder Público - Precedentes do STJ e deste Eg. Tribunal de Justiça. [...] Recurso da Municipalidade improvido e Recurso dos patronos do embargante provido. (Apelação nº 1001029-02.2017.8.26.0090 -- 15ª Câmara de Direito Público –Relator Des. EUTÁLIO PORTO – DJ: 11/03/2021)

Diante da sobredita ilegalidade, a procedência dos pedidos da presente ação anulatória resta agora determinada, prejudicado o pleito de tutela de urgência, dado que eventuais recursos, aos tribunais superiores, terão, apenas, efeito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

devolutivo.

Enfim, vencido o município apelante em sede recursal, ficam majorados nesta instância os honorários arbitrados, em 1%, diante da baixa complexidade da causa, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil em vigor e Enunciado Administrativo nº 7 do C. Superior Tribunal de Justiça.

Por tais motivos, e para os fins supra, dá-se provimento ao apelo da autora, prejudicado o seu pedido de antecipação tutelar.

SILVA RUSSO
RELATOR