

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.592.058 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : CYNTHIA DA ROSA MELIM
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE RIO DO CAMPO
PROC.(A/S)(ES) : RICARDO DORS WILKE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO DO CAMPO

DECISÃO

Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado (Doc. 137, fl. 6):

“TRIBUTÁRIO. TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO - TLLFF. LEI FEDERAL N. 13.874/2019 QUE EM NADA ALTEROU A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PREVISTA NO 145, II, DA CF. VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE ISENÇÃO HETERÔNOMA (ART. 151, III, DA CF). PRECEDENTES DESTA CORTE. JULGAMENTO MONOCRÁTICO CABÍVEL, NOS TERMOS DO ART. 132, XV, DO REGIMENTO INTERNO. DESPROVIMENTO.”

Opostos Embargos de Declaração (Doc. 143), foram rejeitados (Doc. 153).

No Recurso Extraordinário (Doc. 172), com fundamento no art. 102, III, “a”, “c” e “d”, da CF/1988, a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL DE SANTA CATARINA - OAB/SC alega, preliminarmente, violação aos arts. 93, IX, da CF/988, por negativa de prestação jurisdicional.

Aponta, por outro lado, afronta aos arts. 5º, II; 24, § 1º; 30, III; 145, II, e § 2º; 150 I e II; e 151, III, todos da CF/1988, sustentando que “a partir da

ARE 1592058 / SC

edição da Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019, a atividade da advocacia é classificada como de baixo risco, podendo desenvolver a sua atividade sem a necessidade de atos públicos de liberação” (Doc. 172, fl. 14).

Aduz que, após a entrada em vigor da Lei nº 13.874/2019, “os estabelecimentos de baixo risco, presumivelmente, atendem a todas as normas para o funcionamento, tanto que não precisam mais obter alvará para iniciar as atividades” (Doc. 172, fl. 28).

Nessa linha, afirma ser desnecessária a respectiva renovação de funcionamento, que seria remunerada por Taxa de Licença e Localização e de Verificação do Cumprimento de Normas Municipais (Doc. 172, fls. 28-29).

Requer, ao final, (a) a anulação do acórdão que rejeitou os embargos de declaração na origem, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal *a quo* para que sejam supridas as omissões apontadas; (b) subsidiariamente, a reforma do acórdão recorrido, declarando-se a ilegalidade e a inconstitucionalidade da Taxa de Licença e Localização e de Verificação do Cumprimento de Normas Municipais.

Em exame de admissibilidade (Doc. 192), o Juízo de origem negou seguimento ao RE sob o fundamento de que a recorrente não comprovou o depósito prévio da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC, imposta no acórdão recorrido.

No Agravo (Doc. 200), a parte agravante defende que a OAB/SC se enquadra na exceção estabelecida na parte final do §5º do art. 1.021 do CPC, equiparando-se à Fazenda Pública e recolhendo a multa somente ao final da demanda.

É o relatório. Decido.

Na origem, a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DE SANTA CATARINA (OAB/SC) impetrou Mandado de Segurança coletivo contra ato de competência do Secretário de Administração e Finanças do Município de Rio do Campo, alegando, em

ARE 1592058 / SC

síntese, que “a partir da edição da Lei nº 13.874/2019 - Lei da Liberdade Econômica (art. 3º, I) e da Lei Estadual nº 18.091/2021, os serviços advocatícios foram incluídos dentre as atividades de baixo risco (CNAE 69.11-7-01), sendo ilegal a exigência da emissão de alvarás ou licenças de qualquer natureza como para liberação e funcionamento desta atividade. Apesar disso, o Município de Rio do Campo exige da advocacia o pagamento da Taxa de Licença e Localização e de Verificação do Cumprimento de Normas Municipais (pedido principal), ou, pelo menos, sem promover a adequação aos custos de fiscalização relativos às atividades de baixo risco (pedido subsidiário)” (Doc. 4, fl. 1).

Dessa forma, a discussão travada nos autos não se limita à validade abstrata da taxa, mas à sua compatibilidade com a legislação federal e o regime constitucional sobre a matéria, e não demanda a análise da legislação local nem do conjunto fático-probatório dos autos, já que as questões fáticas estão bem delimitadas pelas instâncias de origem.

No mérito, entendo que assiste razão à recorrente.

DA REGRA CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA

A Constituição Federal adotou um modelo de ordem econômica que parte da presunção de licitude da atividade privada, em que a livre iniciativa não figura apenas como diretriz programática, mas como fundamento da própria República (art. 1º, IV) e eixo estruturante da ordem econômica (art. 170, caput).

Essa opção constitucional impõe que a atuação estatal no domínio econômico seja excepcional, justificada e limitada, afastando controles prévios genéricos que não estejam amparados em lei e em risco concreto à coletividade. Veja-se:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

ARE 1592058 / SC

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 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:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

O parágrafo único do art. 170, da CF/88 explicita essa lógica ao assegurar o livre exercício de atividades econômicas independentemente de autorização do Poder Público, ressalvadas apenas as hipóteses legalmente previstas.

Sobre o tema, ensina EROS GRAU:

“A ordem econômica na Constituição de 1988 consagra um regime de mercado organizado, entendido como tal aquele afetado pelos preceitos da ordem pública clássica (Geraldo Vidigal); opta pelo tipo liberal do processo econômico, que só admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, que do próprio Estado, quer do embate econômico que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico visando aumento arbitrário dos lucros - mas sua posição corresponde ao neo-liberalismo ou social-liberalismo, como a defesa da livre iniciativa (Miguel Reale) [...]” (GRAU, Eros Roberto. A ordem

econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 187-188)

Com base nesse modelo constitucional, foi editada a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), que, entre outras disposições, densifica a cláusula constitucional que assegura, como regra, o livre exercício de atividades econômicas independentemente de autorização.

Trata-se de evidente norma de caráter geral, que não institui um favor fiscal ou uma política setorial transitória, mas um regime jurídico geral de proteção à liberdade econômica, com fundamento direto na Constituição Federal, com o evidente objetivo de reorganizar a atuação regulatória do Estado, substituindo a lógica de controle prévio generalizado por um modelo baseado na confiança, na boa-fé do particular e na fiscalização posterior.

Sobre o tema, confira-se:

“O primeiro dispositivo referido pela norma – o art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal – estabelece como fundamentos da República Federativa do Brasil “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. Essa dicção é melhor explorada no art. 170 que, em seu parágrafo único – também expressamente invocado como fundamento da Lei nº 13.874/2019 –, estabelece ser “assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

A Lei nº 13.874/2019 é, portanto, a norma a que se refere a Constituição Federal ao estabelecer a excepcionalidade da autorização de órgãos públicos para o exercício de atividades econômicas.

Nesse sentido, é de se destacar a relevância de tal missão constitucionalmente qualificada, na voz de Carlos Ari Sundfeld,

Eduardo Jordão, Egon Bockmann Moreira, Floriano Azevedo Marques Neto, Gustavo Binenbojm, Jacinto Arruda Câmara, José Vicente Santos de Mendonça e Marçal Justen Filho, sob cuja responsabilidade foi composto o anteprojeto de Lei que, ainda que não plenamente correspondente, inspirou boa parte das disposições da Lei da Liberdade Econômica (2019, p. 5):

“[O] exercício dessas funções públicas [de regulação econômica] não conta hoje com um marco jurídico capaz de propiciar clareza e segurança quanto a suas técnicas e limites. A ausência de algum grau de coordenação dos entes federativos na persecução do interesse público gera o caos. E a confusão jurídica atual é negativa para todos.

As ordenações estatais sobre a economia são sim importantes. Mas também elas precisam ser ordenadas. Afinal, a livre iniciativa é um valor constitucional (CF, art. 1º, IV e art. 170, caput). Mas até hoje ela não mereceu uma lei nacional estruturante, ao contrário de outros valores constitucionais do art. 170, como a proteção do trabalho humano (feita pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e outras leis), do consumidor (Código de Defesa do Consumidor), do meio ambiente (objeto de várias leis nacionais) e mesmo das empresas de pequeno porte (Estatuto Nacional da Microempresa – lei complementar 123, de 2006).

A nova lei está destinada a preencher a lacuna, tornando-se o estatuto nacional da livre iniciativa. Daí sua denominação: Lei Nacional da Liberdade Econômica.”

(GREGO-SANTOS, Bruno. Comentários Gerais. Lei da Liberdade Econômica. Anotada. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 75-76).

Registre-se, por oportuno, que a definição de normas gerais de

direito econômico insere-se na competência concorrente, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, o que confere à União a competência para estabelecer normas gerais sobre a matéria, sem prejuízo da atividade legislativa complementar dos entes subnacionais, naquilo que não contrariar a lei federal. Essa competência também atribui à lei federal o efeito de suspender a eficácia de leis locais anteriores que sejam contrárias às normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, §4º, da CF/88).

DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

Nesse contexto, a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) estabeleceu, entre outros, o direito de toda pessoa, natural ou jurídica, **desenvolver atividade econômica de baixo risco**, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, **sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica**.

Veja-se a redação do diploma normativo sobre o assunto:

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.

(...)

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como

condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, **a continuação** e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo:

I - ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica;

II - na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal de que trata o inciso I deste parágrafo, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); e

III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de

ARE 1592058 / SC

baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.

Verifica-se que o dispositivo confere uma interpretação ampla aos atos públicos de liberação a que se refere, contemplando “a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a **continuação** e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.”. Nota-se, portanto, o claro objetivo do legislador de conferir máxima efetividade ao referido conceito, conforme estabelecido no §6º, do art. 1º, da Lei nº 13.874/2019.

Sobre o tema, cito:

“Por fim, cabe um breve comentário sobre a delimitação do âmbito de aplicação da Lei estabelecido pelo § 6º do art. 1º. Nesse sentido, o dispositivo estabelece, da forma mais ampla possível, o conceito de “atos públicos de liberação” de modo a promover um amplo espectro de incidência da norma e evitar que, por alegações de especialidade do ato administrativo, a sua natureza justifique a exclusão das disposições da Lei de Liberdade Econômica.

Nesse particular, é digna de nota a fórmula originalmente adotada nos §§ 1º e 2º do art. 1º do anteprojeto produzido sob coordenação de Carlos Ari Sundfeld (2019, p. 14), que estabeleciam a mesma amplitude para os conceitos de normas de Direito Econômico e de ordenação pública.

Desse modo, a aplicação e a interpretação da Lei nº 13.874/2019 devem ser orientados pela sua máxima efetividade, observadas as restrições expressamente previstas na norma, pelo que se considera cumprida a missão de delimitar o objeto da Lei e o respectivo âmbito de aplicação.”

(GREGO-SANTOS, Bruno. Comentários Gerais. Lei da Liberdade Econômica. Anotada. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 80-81).

Desse modo, não prospera a conclusão do acórdão recorrido no sentido de que “a Lei n. 13.874/2019 não pode afastar a incidência da Taxa de Licença para Localização e de Fiscalização de Funcionamento - TLLFF, pois a isenção de tributo municipal compete ao próprio ente federativo municipal, se assim considerar” (Doc. 137, fl. 2).

O legislador foi deliberadamente amplo ao definir o conceito de “atos públicos de liberação”, abrangendo qualquer exigência administrativa que funcione como condição para o início, a continuidade ou o funcionamento de uma atividade econômica. Essa amplitude impede que os entes subnacionais, por via oblíqua, preservem exigências que, na essência, produzem o mesmo efeito restritivo que a lei pretendeu afastar.

Ao reconhecer o direito de desenvolver atividades econômicas de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, a Lei nº 13.874/2019 institui uma presunção legal de adequação dessas atividades aos requisitos normativos ordinários, o que não se limita ao momento inicial da instalação do estabelecimento, mas alcança o próprio funcionamento continuado da atividade.

Sobre a matéria:

“O presente dispositivo, abordando as chamadas atividades de baixo risco, intenta promover uma acentuada desburocratização quanto à liberação das atividades

econômicas que não são consideradas complexas. Quis o legislador tratar, desigualmente, situações que são, na prática, desiguais, concretizando o princípio da igualdade em seu sentido material.

Não é razoável que uma atividade econômica de baixo risco tenha um tratamento idêntico a outros tipos de negócio, que, ao que se interpreta por dedução, oferecem maiores riscos à sociedade, carecendo de uma presença do Estado mais acentuada, o qual, exercendo seu Poder de Polícia, observará, em cada caso em concreto, os necessários e imprescindíveis atos públicos de liberação da atividade econômica.

Tais atos públicos – licenças, alvarás etc. – são espectro, como já se mencionou, da presença do Estado quanto à limitação do direito de propriedade e liberdade, impondo, ao particular que anseia desenvolver determinado negócio, um limite quanto à abertura (que envolve a instalação em si mesma), a qual deverá, necessariamente, adequar-se ao quanto delimitado pelo Estado nas suas mais variadas regulamentações.

O mesmo não se deve passar em relação às atividades de baixo risco – e por razões óbvias, claro. É que tais atividades, a despeito de serem atividade econômica, fogem à regra geral de que possam oferecer riscos à sociedade, emergindo, portanto, o pressuposto de que, por assim serem, não carecem da presença do Estado quanto à fiscalização inicial. De certo modo, prepondera um modelo de Estado menos interferente, mais propulsor da atividade econômica e voltado a medidas desburocratizantes, deixando evidente a intenção do legislador em garantir autonomia do particular para empreender, pois parte do pressuposto de que este age de boa-fé perante o Estado, e de que é vulnerável perante o Poder Público e de que são verdadeiras as informações por ele prestadas. Portanto, seguindo o objetivo da Lei – flexibilizar os processos

necessários para a realização das atividades econômicas –, seria curioso que houvesse medidas mais restritivas relacionadas às atividades de baixo risco.

Em verdade, ao se analisar todo o móvel de criação da então MP da Liberdade Econômica, agora sedimentada na Lei nº 13.874/2019, é fácil perceber que todas as medidas são voltadas à facilitação da abertura de negócios, que, ao fim, geram e propulsionam mais empregos e mais renda, melhorando a condição econômica do país. A interferência do Estado deve ocorrer, portanto, por exclusão, em caráter de restritividade, numa condição de “se e somente se”. Portanto, para as atividades consideradas de baixo risco, desnecessária a interferência estatal, ao menos em um momento inicial.”

(SOUSA, Guilherme Carvalho e. A problemática quanto ao conceito de atividades de baixo-risco para a Lei de Liberdade Econômica. Lei da Liberdade Econômica. Anotada. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 276-277).

Nessa ordem de ideias, temos que, se os pressupostos que seriam avaliados em uma licença prévia são considerados, por força de lei, irrelevantes do ponto de vista do risco, não há base jurídica para sustentar uma fiscalização meramente potencial e abstrata, já que a atuação estatal passa a ser reativa e eventual, apenas diante de indícios concretos de irregularidade.

DA INEXISTÊNCIA DE ISENÇÃO HETERÔNOMA

Quanto a esse ponto, não merece prosperar a tese de que a norma federal impôs uma espécie de isenção heterônoma aos entes subnacionais, afastando a cobrança de tributo de competência de ente distinto.

Isso porque a lei não trata de isenção tributária, mas de normas gerais de direito econômico, em que são disciplinadas competências materiais de todos os entes federativos quanto à atividade de

licenciamento e autorização de atividades econômicas de baixo risco.

A taxa, por sua própria natureza, exige a existência de uma atividade estatal específica, seja o exercício do poder de polícia, seja a prestação ou disponibilização de serviço público específico e divisível. E no caso das atividades de baixo risco, a norma federal afasta a própria competência material para exigência de licenciamento prévio ou autorização para continuidade das atividades, inclusive sob a forma tradicional de alvará de localização e funcionamento.

Sem a possibilidade jurídica de licenciar ou autorizar, inexistente a correspondente atividade administrativa que poderia justificar a cobrança da taxa, de modo que não se trata de isenção concedida pela lei federal, mas de hipótese de não incidência tributária, decorrente da ausência do próprio fato gerador.

Essa distinção é bem descrita por DIEGO GALBINSKI, em parecer proferido na análise de caso semelhante:

“Embora a competência para a instituição e cobrança de 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, seja concorrente”, para a sua instituição e cobrança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser competentes ou para exercer o poder de polícia ou para prestar o serviço público: é a chamada competência anexa, de que trata o art. 80 do Código Tributário Nacional (CTN) (“Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público”).

A título meramente elucidativo, o art. 80 do CTN, que

dispõe sobre a competência anexa, para a instituição e cobrança das taxas, repousa suas raízes sobre o princípio da conexão (Konnexitätsprinzip), consagrado pelo §1º do art. 104(a) da Lei Fundamental da República Federal alemã, de 8 de maio de 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). De acordo com esse princípio, em um Estado Federativo (der Bundesstaat), a Federação (der Bund) e os Estados (die Länder) deverão suportar, separadamente, as despesas decorrentes do exercício das suas competências.

Por razões do princípio da conexão (Konnexitätsprinzip), reproduzido pela competência anexa, para a instituição e cobrança de taxas (CTN, art. 80), o eg. STF já declarou, por exemplo, a inconstitucionalidade da taxa estadual de expediente, para a aprovação de programação de rádio e televisão (RE 73.895, Tribunal Pleno, Rei. Min. Luiz Gallotti, v.u., J. 19.09.1972, DJ 01.12.1972) e a inconstitucionalidade da taxa de serviços estaduais, para o funcionamento de jogos lícitos e amplificadores de som (Rp 991, Tribunal Pleno, Rei. Min. Cunha Peixoto, v.u., J. 10.05.1979, DJ 15.10.1979).

(...)

Todavia, no caso de a pessoa (natural ou jurídica) desenvolver atividade econômica de baixo risco, é inquestionável que a superveniência do art. 3º, 1, da Lei da Liberdade Econômica, que declarou o direito de toda pessoa (natural ou jurídica) de desenvolver atividade econômica de baixo risco, independentemente de qualquer ato público de liberação, suspendeu a eficácia do art. 59, caput, da Lei nº 1.007, de 7 de outubro de 1974.

(...)

Portanto, o Município de Farroupilha não é competente para licenciar a localização ou o exercício de atividades de baixo risco, conforme o art. 3º, 1, da Lei da Liberdade Econômica, que

suspendeu, parcialmente, a eficácia do art. 59, caput, da Lei nº 1.007, de 7 de outubro de 1974, a teor do art. 24, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Consequentemente, não pode cobrar a taxa de licença para localização ou exercício de atividades, no caso de a pessoa (natural ou jurídica) desenvolver atividade econômica de baixo risco, porque não suporta despesas públicas decorrentes da licença para a localização ou o exercício de atividades de baixo risco (princípio da equivalência).”

(GALBINSKI, Diego. Revista de Estudos Tributários. Parecer. Município de Farroupilha. Taxa de licença para Localização ou Exercício de Atividades. Lei nº 1.007, de 7 de Outubro de 1974, Artigo 56. Incompetência para Sua Instituição e Cobrança, no Caso de a Pessoa (Natural ou Jurídica) Desenvolver Atividade Econômica de Baixo Risco. Superveniência da lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 ("lei da liberdade Econômica"). Porto Alegre: v. 25, n. 148, nov./dez. 2022. p. 80-85).

Desse modo, infere-se que a cobrança de taxa de licença de localização pressupõe a existência de uma fiscalização regular, organizada e imputável ao contribuinte, modelo que foi substituído pela Lei da Liberdade Econômica por um regime de fiscalização excepcional, dependente de evento concreto, denúncia ou constatação específica de irregularidade, nos termos do art. 3º, §2º, da Lei nº 13.874/2019.

A manutenção da cobrança da taxa de licença de localização, nesse cenário, representaria contraprestação financeira não justificada por quaisquer despesas específicas correlatas, de modo que a atividade tributária passa a funcionar como exação desvinculada, o que é incompatível com a espécie tributária em questão.

De todo modo, remanesce ao ente a competência para fiscalização excepcional da atividade acima referida, inclusive para fins de apuração

de eventual fraude por declaração falsa da atividade exercida, o que poderá acarretar a aplicação das penalidades cabíveis.

DA DEFINIÇÃO DAS ATIVIDADES DE BAIXO RISCO

Quanto à definição da “atividade econômica de baixo risco”, a norma buscou regulamentar a matéria de forma geral, estabelecendo que “ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada **na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica**”.

Essa disposição está em consonância com a competência concorrente da União para de forma geral, definir as atividades de baixo risco ou estabelecer as diretrizes para a sua definição (SOUSA, Guilherme Carvalho e. A problemática quanto ao conceito de atividades de baixo-risco para a Lei de Liberdade Econômica. Lei da Liberdade Econômica. Anotada. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 278).

Portanto, verifica-se que a lei federal assegura aos entes subnacionais sua competência para classificação das atividades de baixo risco no exercício de seu poder de polícia, prevendo apenas uma disposição de caráter suplementar, a ser observada em caso de ausência de regulamentação local sobre a matéria.

Caso o ente federativo entenda, consideradas suas peculiaridades locais, que determinada atividade não pode ser enquadrada em seu âmbito como sendo de baixo risco, acarretando a necessidade de atividade fiscalizatória regular, poderá regulamentar a matéria de modo adequado à necessidade de exercício de seu poder de polícia.

Contudo, esse não é o caso dos autos.

Quanto ao âmbito municipal, não se verifica nos autos informação de que a norma local estabeleça classificação diversa para os serviços de advocacia.

Em âmbito federal, os serviços advocatícios (Código CNAE 6911-7/01) constam como atividades de baixo risco no Anexo I (Atividades de baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente) da

ARE 1592058 / SC

Resolução CGSIM nº 51/2019 do Ministério da Economia (Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/cgsim/resolucoes-cgsim/arquivos/resolucao51alteradapela68.pdf>. Acesso em 17/4/2026).

Registra-se, por pertinente, que no caso concreto informa a recorrente que a Lei Estadual nº 18.091/2021, de Santa Catarina, também elencou, para o âmbito estadual, os serviços advocatícios dentre as atividades de baixo risco. Verifica-se que a referida lei local fora revogada posteriormente pela Lei Estadual nº 19.481/2025, a qual, contudo, manteve a disposição anterior que classifica os serviços advocatícios como “ATIVIDADES ECONÔMICAS DE BAIXO RISCO DISPENSADAS DE ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO PELA DIRETORIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (DIVS) DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SES) E PELO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (IMA)” (Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/53336>. Acesso em: 17/4/2026).

Portanto, diante da ausência de legislação municipal específica quanto ao grau de risco das atividades econômicas, devem ser consideradas de baixo risco as atividades previstas em ato do Poder Executivo federal, nos termos do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 13.874/2019, o que inclui os serviços advocatícios, sendo indevida a cobrança de taxa de licença de localização para exercício da atividade.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONHEÇO DO AGRAVO PARA, DESDE LOGO, DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para conceder a segurança.

Custas pelo impetrado. Sem honorários advocatícios.

Publique-se.

Brasília, 23 de abril de 2026.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente