



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000335619

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1575422-25.2023.8.26.0090, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelado ROOTS CORRETORA DE SEGUROS E CONSORCIOS LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª 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 EURÍPEDES FAIM (Presidente) E RAUL DE FELICE.

São Paulo, 4 de abril de 2025.

EUTÁLIO PORTO
Relator
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 49775

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1575422-25.2023.8.26.0090

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

APELADO: ROOTS CORRETORA DE SEGUROS E CONSORCIOS LTDA

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS. BASE DE CÁLCULO. TIPO DE ATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Trata-se de execução fiscal ajuizada pelo Município de São Paulo para cobrança da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE), em que fora acolhida a exceção de pré-executividade, em razão da inconstitucionalidade do tributo.

II. Questão em Discussão

2. A questão ora debatida se refere à constitucionalidade da base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) instituída pela Lei nº 13.477/2002, que utiliza o tipo de atividade exercida no estabelecimento como parâmetro.

III. Razões de Decidir

3. É vedado ao Município adotar como critério para a fixação da base de cálculo da taxa do poder de polícia a atividade exercida pelo contribuinte, pois não reflete o custo da atividade de fiscalização, conforme art. 77 do CTN e o art. 145, II, da CF.

4. Precedentes do STF e STJ no sentido de que a atividade exercida pelo contribuinte se distancia do requisito da referibilidade das taxas de polícia.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: A utilização do tipo de atividade como base de cálculo da taxa de polícia é inconstitucional, pois não reflete o custo da atividade estatal.

Legislação Citada: CF/1988, art. 145, II e §2º; CTN, arts. 77 e 78.

Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 1.085.183 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 16/03/2018; STJ, REsp nº 2.220/SP, Rel. Min. Geraldo Sobral, j. 12.10.1990; TJSP, Agravo de Instrumento nº 2326648-70.2024.8.26.0000; Rel. Des. Raul De Felice; 15ª Câmara de Direito Público; j. 19/11/2024; Apelação Cível nº 1504409-29.2024.8.26.0090, Rel. Des. Eurípedes Faim; 15ª Câmara de Direito Público, j. 27/01/2025.

RELATÓRIO

Trata-se de execução fiscal ajuizada pelo MUNICÍPIO DE SÃO PAULO em face de ROOTS CORRETORA DE SEGUROS E CONSORCIOS LTDA para a cobrança de Taxa de Fiscalização De Estabelecimentos - TFE

dos exercícios de 2019 a 2021, no valor de R\$ 24.356,33.

A executada opôs exceção de pré-executividade às fls. 12/24, alegando a inconstitucionalidade da taxa (TEF) instituída pela Lei municipal nº 13.477/2002, tendo em vista que a sua base de cálculo prevista na lei municipal varia de acordo com a atividade exercida pela empresa, estando desvinculada do custo da atividade estatal.

Impugnação da Municipalidade às fls. 36/40.

A sentença de fls. 41/44, proferida pelo MM. Juiz Renato de Andrade Siqueira, cujo relatório se adota, acolheu a exceção de pré-executividade para julgar extinta a execução fiscal, com fundamento no art. 487, I, do CPC e condenou o Município ao reembolso das custas processuais e ao pagamento dos honorários advocatícios arbitrados nos percentuais mínimos estabelecidos no § 3º do art. 85 do CPC, que deverão ser calculados em relação ao valor atualizado da causa.

Inconformada, a Municipalidade apelou às fls. 50/61, requerendo a reforma da sentença. Sustentou que taxa instituída pelo Município está em consonância com os arts. 145, II e §2º, da CF e 77 e 78, do CTN, tendo em vista a base de cálculo a partir da natureza da atividade prestada no estabelecimento é discrímen apto a corresponder ao custo da atividade fiscalizadora, conforme já decidiu o STF.

Recurso tempestivo e isento de preparo, com contrarrazões às fls. 68/77.

Este é, em síntese, o relatório.

VOTO

O recurso não comporta provimento.

A controvérsia dos autos cinge-se à constitucionalidade da base de cálculo adotada pela Taxa de Fiscalização De Estabelecimentos - TFE instituída pela Lei nº 13.477/2002 do Município de São Paulo, nos seguintes termos:

“Art. 14 - **A Taxa será calculada em função do tipo de atividade exercida no estabelecimento,** em conformidade com a Tabela Anexa a esta lei - Seções 1, 2 e 3.

§ 1º - A Taxa será calculada pelo item da tabela que contiver maior identidade de especificações com as atividades exercidas no estabelecimento considerado, observada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE-Fiscal, na forma da legislação federal, e a Tabela Anexa, sucessivamente.

§ 2º - Enquadrando-se o estabelecimento em mais de um item das tabelas referidas no "caput" deste artigo, prevalecerá aquele que conduza à Taxa unitária de maior valor.

§ 3º - A Taxa será devida integralmente, ainda que o estabelecimento seja explorado apenas em parte do período considerado" (g.n.).

Observa-se, portanto, que a cobrança da taxa ocorre em razão da atividade exercida pelo contribuinte, situação essa que tem sido afastada pela jurisprudência.

É de meridiana clareza que os critérios adotados se encontram desajustados do ordenamento jurídico, pois confrontam com o disposto no artigo 77 do Código Tributário Nacional e no artigo 145, II, da Constituição Federal, que autorizam a exigência de taxa sob dois aspectos: a) serviço público prestado ao contribuinte; b) exercício regular do poder de polícia.

No caso em tela, trata-se de taxa exigida em razão do poder de polícia, cuja definição encontra-se alicerçada no art. 78 do Código Tributário Nacional, que enumera as condutas inseridas dentro deste poder, no qual se enquadra a taxa para licença de localização e funcionamento, já que, segurança, higiene, tranquilidade pública, disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, são circunstâncias que permitem a exigência de taxas oriundas do poder de polícia.

No entanto, não pode a cobrança da taxa do poder de polícia tomar por base a atividade exercida no estabelecimento, pois referido critério não serve para mensurar o custo da atividade de fiscalização exercida pelo Poder Público, como ensina Aliomar Baleeiro, destacando que a taxa “deve mensurar o custo da atividade estatal, ou seja, a sua intensidade em relação ao contribuinte, refletindo o caráter sinalagmático, que lhe é inerente” (Direito Tributário Brasileiro, p. 552, Editora Forense, 11ª edição).

A doutrina e a jurisprudência têm dado fortes indicadores no sentido de que a taxa, seja ela decorrente do poder de polícia ou de serviço, deve ter fincada sua base de cálculo no valor da contraprestação da atividade, não podendo ser cobrada de forma

aleatória, utilizando outros paradigmas para aferição do *quantum debeat*.

Edgar Neves da Silva e Aliomar Baleeiro são uníssonos neste entendimento, pois o primeiro, ao citar o segundo, deixa claro que “calcadas ou não no poder de polícia, taxas se devem revestir sempre do caráter de contraprestação inerente a essa espécie de tributos. Se adotar-se interpretação outra, malograr-se-ão todas as cautelas da Constituição, que estabeleceu e quer uma rígida discriminação de competências” (Curso de Direito Tributário, Coordenação Ives Gandra da Silva Martins, Ed. Saraiva, p. 763).

Sobre a matéria em exame, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que:

“(...) a natureza da atividade do particular, o número de seus empregados ou o de pessoas que frequentam o local em que a atividade se desenvolve, bem como o número de dependências fiscalizadas, são dados e elementos do objeto fiscalizado, sem idoneidade para exprimir o valor econômico da atividade fiscalizadora. A previsão de tal base de cálculo independente, desvinculada do fato gerador e estabelecendo correlação com a capacidade econômica do contribuinte, desnaturou a taxa e a transformou em imposto, diverso dos enumerados no art. 24 da Constituição. Caracterizada, sem dúvida, a ofensa ao art. 18, inciso I, da Carta Constitucional, e ao art. 77 e seu parágrafo do Código Tributário Nacional, já que ao instituí-lo o Município atuou sem competência

constitucional" (REsp nº 2.220/SP, Rel. Min. Geraldo Sobral, julgado em 12.10.1990, DJ 15.10.1990; REsp nº 2.714/SP, Rel. Min. Américo Luz, julgado em 23.8.1993, DJ 27.9.1993).

Nesse sentido também vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, conforme ementas abaixo transcritas:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS (TFE). LEI 13.477/2002. CRITÉRIO. ATIVIDADE EXERCIDA PELO CONTRIBUINTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. **É ilegítimo utilizar-se como parâmetro a atividade exercida pelo contribuinte para fixar o valor da Taxa de Fiscalização de Estabelecimento (TFE), uma vez que se distancia do requisito da referibilidade das taxas.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC e majoração de honorários advocatícios, com base no art. 85, § 11, do CPC, observados os limites dos §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo".

(ARE nº 1.085.183 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 16/03/2018) (g.n.)

"Recurso extraordinário com agravo. Tributário. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE). Lei nº 13.477/02 do Município da São Paulo. Critério geral para dimensionar a exação. Tipo de atividade desenvolvida no estabelecimento do contribuinte. Impossibilidade. 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. **O critério da atividade exercida pelo contribuinte para se aferir o custo do exercício do poder de polícia desvincula-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar.** Precedentes. 3. Recurso a que se nega provimento". (ARE nº 990.914, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 20/06/2017) (g.n.)

Senão por isso, em caso análogo, o Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 0034111-93.2012.8.26.0000 suscitado por esta C. 15ª Câmara de Direito Público, declarou a inconstitucionalidade dos artigos 141, 147 e Anexo II, da Lei nº 1.400/83, com as alterações da Lei nº 1.581/86, que dispõem sobre a base de cálculo da Taxa de Licença de Funcionamento do Município de Campos do Jordão, por afronta ao artigo 145, II, da Constituição Federal, conforme ementa que segue lavrada nos seguintes termos:

"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" (Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012).

A propósito, os seguintes julgados desta 15ª Câmara de Direito Público afastando a cobrança da taxa de fiscalização de estabelecimento (TFE) do Município de São Paulo:

"TRIBUTÁRIO - APELAÇÃO - EXECUÇÃO FISCAL - TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS - EXERCÍCIOS DE 2019 A 2021 - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - Sentença que acolheu a exceção de pré-executividade e julgou extinta a execução fiscal. Apelo do Município. BASE DE CÁLCULO DA TAXA - Cobrança prevista na Lei Municipal nº 13.477/2002 - Valor do tributo que será calculado com base no tipo de atividade desenvolvida pelo contribuinte - Artigo 14 da referida lei - Necessidade de correspondência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa - Doutrina - Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal - Entendimento adotado pelo C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça que no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº. 0039852-41.2017.8.26.0000 - Precedentes deste E. Tribunal de Justiça em casos análogos - Cobrança afastada. Honorários fixados nos percentuais mínimos do artigo 85, § 3º, do Código de Processo Civil, incidentes sobre o valor atualizado da causa - HONORÁRIOS RECURSAIS - Artigo 85, § 11 do Código de Processo Civil de 2015 - MAJORAÇÃO - POSSIBILIDADE - Observância ao disposto nos §§ 2º a 6º do artigo 85, bem como aos limites estabelecidos nos

§§ 2º e 3º do respectivo artigo - Majoração em 1%.
Sentença mantida - Recurso desprovido".

(Apelação Cível nº 1504409-29.2024.8.26.0090, Relator
Des. Eurípedes Faim, j. 27/01/2025)

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - Execução fiscal -
Município de São Paulo - Taxas dos exercícios de 2012 e
2013 - Decisão que rejeitou a exceção de pré-
executividade - Lei Municipal que instituiu a Taxa de
Fiscalização de Estabelecimentos (TFE), tomando por
base de cálculo o tipo de atividade exercida no
estabelecimento - Critério que não guarda relação
com o poder de polícia - Afronta aos artigos 145, inciso
II, § 2º da Constituição Federal e 77 do Código
Tributário Nacional - Ilegalidade da exação - Decisão
reformada para acolher o incidente processual e
extinguir a execução fiscal - Recurso provido".

(Agravado de Instrumento nº 2326648-70.2024.8.26.0000,
Relator Des. Raul De Felice, j. 19/11/2024)

Por fim, verifica-se que o STF reconheceu a existência
de "repercussão geral da questão relativa à constitucionalidade da
fixação do valor de taxa, instituída em razão do exercício do poder de
polícia, em função do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento"
no ARE nº 990.094/SP (Tema 1.035), cujo objeto consiste exatamente na
Taxa de Fiscalização De Estabelecimentos - TFE instituída pela Lei nº
13.477/2002 do Município de São Paulo.

No entanto, além de inexistir determinação de
sobrestamento dos processos envolvendo a mesma questão, verifica-se

que a “proposta de reafirmação de jurisprudência com fixação de tese segundo a qual é constitucional a utilização do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como parâmetro para definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia” foi rejeitada pelo Plenário virtual (Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/03/2019, Dje 25/09/2019).

Com efeito, em sua manifestação, o Ministro Dias Toffoli consignou o seguinte:

“Em suma, em meu modo de ver, não há jurisprudência consolidada sobre a constitucionalidade do uso isolado da atividade exercida nos estabelecimentos como critério para dimensionar taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia. O assunto, aliás, ainda está em debate no Tribunal Pleno, no ARE nº 906.203/SP-AgR-EDv”.

Diante disso, inexistindo precedente vinculante sobre a questão, deve ser mantida a sentença tal como foi proferida, tendo em vista os fundamentos anteriormente mencionados.

Em razão da sucumbência recursal da Municipalidade apelante e tendo em vista o que dispõe o novo Código de Processo Civil, notadamente no § 11 do art. 85, os honorários advocatícios fixados pelo Juízo *a quo* em 10% sobre o valor atribuído à causa (R\$ 24.356,33 em novembro de 2023) devem ser majorados para 11%.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

EUTÁLIO PORTO
Relator
(assinado digitalmente)