



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000374766

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1027099-22.2022.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTOS, é apelado BANDEIRANTES DEICMAR LOGÍSTICA INTEGRADA S.A..

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª 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 WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente sem voto), RICARDO CHIMENTI E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 15 de abril de 2025.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 31176/2025

18ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 1027099-22.2022.8.26.0562

APELANTE: MUNICÍPIO DE SANTOS

APELADO: BANDEIRANTES DEICMAR LOGÍSTICA INTEGRADA S/A

APELAÇÃO – Embargos à execução fiscal – Taxa de licença de localização e funcionamento – Município de Santos – Base de cálculo – Critério da atividade – Ausência de correlação com o custo da fiscalização – Inconstitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial deste TJSP em caso análogo – Inconstitucionalidade igualmente reconhecida pelo STF – RECURSO DESPROVIDO.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE SANTOS contra a sentença de fls. 268/271, que julgou procedentes os embargos opostos por BANDEIRANTES DEICMAR LOGÍSTICA INTEGRADA S/A à execução fiscal nº 1522113-02.2021.8.26.0562 (a qual objetiva a cobrança da taxa de licença de localização e funcionamento do exercício de 2020), reconhecendo a inconstitucionalidade da base de cálculo da taxa, graduada conforme a atividade desenvolvida pelo contribuinte, e extinguiu a execução, condenando a Municipalidade ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, arbitrados em 10% do valor atualizado da causa.

A Municipalidade alega que a graduação da base de cálculo da taxa conforme a atividade desenvolvida pelo contribuinte guarda relação com o efetivo custo da fiscalização, uma vez que estabelecimentos que exploram setores econômicos diferentes demandam cuidados de fiscalização diferentes. Alega ser possível graduar a base de cálculo da taxa conforme a capacidade contributiva do contribuinte.

Contrarrazões às fls. 294/310.

É o relatório.

De rigor o desprovimento do recurso.

Nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - 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;

Há muito tempo, a jurisprudência fixou entendimento de que a base de cálculo das taxas deve guardar efetiva correspondência com o custo da fiscalização ou do serviço público prestado em cada caso. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE LICENÇA DE PUBLICIDADE. BASE DE CÁLCULO. A Taxa de Licença de Publicidade não pode ter como base de cálculo “o espaço ocupado pelo anúncio na fachada externa do estabelecimento”, porque o trabalho da fiscalização independe do tamanho da placa de publicidade (CTN, art. 78). Recurso especial conhecido e provido, em parte.
(REsp n. 78.048/SP, relator Ministro Ari Pargendler, Segunda Turma, julgado em 18/11/1997, DJ de 9/12/1997, p. 64657.)

No caso dos autos, nos termos do art. 105 da LM 3.750/71: “A taxa de licença normal, anual, de localização e funcionamento será cobrada em relação às atividades elencadas no ANEXO III desta lei conforme os valores nele especificados [...]”. Tal Anexo III, por sua vez, gradua o valor da taxa com base no tipo de atividade desenvolvida pelo contribuinte.

Como se vê, portanto, não há correspondência entre a base de cálculo da taxa e o efetivo custo da fiscalização, configurando-se, portanto, a inconstitucionalidade da cobrança.

É verdade que não se pode exigir do Fisco mais do que uma estimativa do custo da fiscalização em cada caso. Isso, porém, não o autoriza a eleger critério que de modo algum guarde relação – ainda que de modo imperfeito e apenas

aproximado – com o efetivo custo incorrido com a fiscalização.

À mesma conclusão chegou o Órgão Especial deste TJSP, em caso análogo:

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. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0034111-93.2012.8.26.0000; Relator (a): Walter de Almeida Guilherme; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Campos do Jordão - 1ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 25/04/2012; Data de Registro: 15/05/2012)

E, igualmente, o STF:

EMENTA 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 990914, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 20-06-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 18-09-2017 PUBLIC 19-09-2017)

Destaco, ainda, trecho do voto do E. Min. Rel. Dias Toffoli, em que este afirma que “permanece inalterado o entendimento da Corte, mesmo na vigência da Lei nº 13.477/02, no sentido de que as taxas se comprometem tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva ou com a atividade de polícia desenvolvida, devendo haver uma 'equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado' (excerto do voto do Relator, Ministro Carlos Velloso, no RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, DJ de 30/9/05).”

Público:

Apelação em Mandado de Segurança. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos. Exercício de 2019 e posteriores. Sentença que denegou a segurança. Pretensão à reforma. Acolhimento. Alegação de que a sentença deixou de analisar o pleito relativo à ilegalidade da base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos, incorrendo em julgamento citra petita. Ocorrência. Análise da matéria omitida, nos termos do artigo 1.013, § 3º, II, do CPC, que se mostra de rigor. Questão de fundo. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos do Município de São Paulo instituída pela Lei Municipal n. 13.477/02. Base de cálculo que utiliza como critério isolado a natureza da atividade fiscalizada. Inadmissibilidade. Precedentes do C. STF e desta Corte. Ofensa ao princípio da referibilidade que rege as taxas. Sentença reformada. Segurança concedida. Recurso provido. (Apelação Cível 1034328-13.2019.8.26.0053; Relator (a): Ricardo Chimenti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 02/03/2023)

Apelação cível. Execução fiscal. Taxa licença e fiscalização dos exercícios de 2018 e 2019. A sentença acolheu a exceção de pré-executividade oposta pela executada e deve ser mantida. Taxa instituída pela Lei Municipal nº 1.501/83, posteriormente alterada pelas Leis Municipais nº 1.715/1987, 1.823/1989, 1.954/1991 e 3.14/2011. Impossibilidade da utilização do número de empregados da empresa contribuinte como critério para a apuração da base de cálculo tributária. A doutrina e jurisprudência asseveram que as taxas constituem tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia e, por isso, não podem se ater a signos presuntivos de riqueza. Devem, portanto, guardar relação com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a respectiva atividade de polícia desenvolvida, mas não com a natureza da atividade fiscalizada e com o número de empregados do estabelecimento. Ofensa ao disposto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal. Precedentes. Nega-se provimento ao recurso, nos termos do acórdão. (TJSP; Apelação Cível 1501960-90.2021.8.26.0547; Relator (a): Beatriz Braga; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 03/05/2023)

Apelação. Ação ordinária objetivando o reconhecimento da ilegalidade na cobrança de Taxa de Fiscalização de Estabelecimento (TFE), cancelamento de protesto de CDA e indenização por danos morais. Sentença de procedência. Pretensão à reforma manifestada pelo Município de São Paulo. Desacolhimento. TFE. Lei n. 13.477/2002. Base de cálculo da taxa que utiliza como critério a natureza da atividade. Inconstitucionalidade da base de cálculo já reconhecida pelo C. Órgão Especial do TJSP. Precedente do STF. Lançamento e protesto indevidos. Responsabilidade civil do Município. Dano moral in re ipsa caracterizado. Sentença de procedência mantida. Majoração dos honorários sucumbenciais nos termos do art. 85, §11, do CPC/2015 e do Enunciado administrativo n. 7 do C. STJ. Recurso ao qual se nega provimento. (Apelação Cível 1021788-83.2019.8.26.0100; Relator (a): Ricardo Chimenti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 13/02/2020)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consequentemente, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da base de cálculo da taxa de licença de localização e funcionamento instituída pelo Município de Santos, por não guardar efetiva correspondência com o custo da fiscalização.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO ao recurso**, majorando-se os honorários advocatícios para 15% do valor atualizado da causa.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR
Relator