



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000375946

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2070461-89.2025.8.26.0000, da Comarca de Guarulhos, em que é agravante SILVA E BARBOSA COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA., é agravado MUNICÍPIO DE GUARULHOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram 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), HENRIQUE HARRIS JÚNIOR E RICARDO CHIMENTI.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

BOTTO MUSCARI
Relator
Assinatura Eletrônica

Agravo de Instrumento:2070461-89.2025.8.26.0000

Agravante:Silva e Barbosa Comércio de Alimentos Ltda.

Agravado:Município de Guarulhos

Comarca:Guarulhos

Voto nº 13.076

TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, DE INSTALAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. DECISÃO QUE INDEFERIU TUTELA DE URGÊNCIA. BASE DE CÁLCULO DO TRIBUTO SINALAGMÁTICO QUE CONSIDERA O TIPO DE ATIVIDADE DA CONTRIBUINTE, NÃO O CUSTO DA ATIVIDADE EXERCIDA PELO PODER PÚBLICO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO PARA DEFERIR A TUTELA PROVISÓRIA.

Trata-se de agravo de instrumento interposto por SILVA E BARBOSA COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA. contra r. decisão que indeferiu tutela de urgência em *ação de conhecimento pelo procedimento comum* (autos n. 1006575-43.2025.8.26.0224 -- cópia a fls. 75/76).

Argumentos da autora: a) é ilegal a cobrança do tributo sinalagmático; b) a Taxa de Fiscalização de Instalação, Localização e Funcionamento utiliza base de cálculo relacionada à atividade exercida no local; c) merecem lembrança o art. 145 (inc. II) da Constituição, os arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional e também o art. 1º da Lei Municipal n. 5.767/01; d) a base de cálculo tem de ser estabelecida a partir do custo da atividade fiscalizatória; e) conta com jurisprudência (fls. 1/13).

Antecipei a tutela recursal (fls. 85/88, item 2).

O Município contraminutou da seguinte forma: a) o débito regularmente inscrito em dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez; b) nenhuma impropriedade há na cobrança feita; c) cumpre ter em mente a Lei n. 5.767/01; d) conta com jurisprudência (fls. 92/105).

Não existe oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

Prospera o agravo.

Reza a Lei Guarulhense n. 5.767/01:

“Art. 1º - A Taxa de Fiscalização de Instalação, Localização e Funcionamento é devida pela atividade municipal, no exercício regular do poder de polícia, de fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora a que se submete qualquer pessoa, física ou jurídica, em razão da instalação, localização e funcionamento de quaisquer estabelecimentos que exerçam atividades no Município.

[...]

Art. 7º - A Taxa de Fiscalização, Localização e Funcionamento **será calculada em função da natureza da atividade** e de outros fatores pertinentes, de conformidade com a Tabela do Anexo I constante desta Lei, e será devida pelo período inteiro nela previsto, ainda que a instalação, localização e funcionamento ocorram apenas em parte do período considerado”.

Discorrendo sobre o elemento quantitativo da hipótese de incidência dos tributos bilaterais, o inextinguível GERALDO ATALIBA ensina:

“Efetivamente, **se a h.i. da taxa é só uma atuação estatal**, referida a alguém, **sua base impositiva é uma dimensão qualquer da própria atividade do estado**: custo, valor ou outra grandeza qualquer (da própria atividade)” (*Hipótese de Incidência Tributária*, 6ª ed., Malheiros, 2011, p. 150 – ênfases minhas).

A base de que tratamos **não guarda** relação com o **custo** da atividade/exercício do poder de polícia, levando em conta o **tipo de atividade** explorada no local.

Sobre o tema, decidiu a mais alta Corte brasileira:

“SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 1º.11.2017. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS (TFE). LEI MUNICIPAL 13.477/2012. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **BASE DE CÁLCULO. TIPO DE ATIVIDADE**. 1. É dever da parte agravante impugnar de modo específico os fundamentos da decisão agravada. Art. 1.021, § 1º, do CPC. 2. É admissível o recurso extraordinário em que a presença de repercussão geral é demonstrada a partir de debate constitucional, ainda que em sucinta exposição. 3. **A jurisprudência do STF não admite a utilização do tipo de atividade como critério válido para fixação da base de cálculo das taxas de funcionamento e fiscalização instituídas pelos Municípios**. Precedentes [...]. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com majoração dos honorários advocatícios em 1/4 (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, do CPC” (A.R.E. n. 1.044.238-AgrR-segundo, 2ª Turma, j. 23/02/2018, rel.

Ministro EDSON FACHIN – sem destaques no original).

Há também precedentes deste Tribunal (as ênfases são minhas):

“APELAÇÃO – OBJEÇÃO PRÉVIA DE EXECUTIVIDADE – **TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO E TAXA DE PUBLICIDADE** – Exercícios de 2019 a 2022 – **Exigência dos tributos com base na atividade exercida pelo contribuinte** e nas dimensões do anúncio – **Inconstitucionalidade** das cobranças – **Base de cálculo que deve corresponder ao custo da atividade fiscalizatória** – Majoração da verba honorária para R\$1.500,00 (CPC, art. 85, §11) – Recurso desprovido” (Apelação Cível n. 1505994-24.2023.8.26.0132, 14ª Câmara de Direito Público, j. 31/01/2025, rel. Desembargador OCTAVIO MACHADO DE BARROS);

“APELAÇÃO CÍVEL - Embargos à execução fiscal - Município de Santos - **Taxa de licença para localização e funcionamento** - Exercício de 2020 - **Base de cálculo - Não correspondência ao custo da atividade exercida pelo Poder Público - 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 - Necessidade de que a base de cálculo reflita o custo da atividade de fiscalização** - Precedentes - Sucumbência recursal - Honorários advocatícios majorados para 11% sobre o valor atribuído à causa (R\$ 93.766,87 em novembro de 2021) - Inteligência do § 11º do art. 85 do CPC - Sentença mantida - Recurso improvido” (Apelação Cível n. 1016354-46.2023.8.26.0562, 15ª Câmara de Direito Público, j. 19/09/2024, rel. Desembargador EUTÁLIO PORTO);

“APELAÇÃO – Ação Anulatória – **Taxa de Fiscalização, de Instalação, Localização e Funcionamento (TFILF)** – Município de Guarulhos – **Base de cálculo da taxa – Critério da atividade exercida – Inadmissibilidade – Base de cálculo que não guarda correlação com o custo da atividade fiscalizatória desempenhada pelo ente tributante** – Inconstitucionalidade da base de cálculo reconhecida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso análogo – Inconstitucionalidade também reconhecida pelo STF – RECURSO PROVIDO” (Apelação Cível n. 1014686-50.2024.8.26.0224, 18ª Câmara de Direito Público, j. 24/01/2025, rel. Desembargador HENRIQUE HARRIS JÚNIOR);

“Apelação – 'Ação de conhecimento pelo procedimento comum' ajuizada contra o **Município de Guarulhos** – **Discussão a respeito da regularidade da cobrança da Taxa de Fiscalização, de Instalação, Localização e Funcionamento (TFILF), notadamente a base de cálculo prevista no art. 7º, da LM nº 5.767/01** – Sentença de improcedência – Insurgência do autor – Cabimento parcial – **Taxa com base de cálculo fixada, exclusivamente, de acordo com a natureza da atividade econômica exercida pelo contribuinte – Impossibilidade – Forma de cálculo prevista na legislação municipal em desacordo com o disposto nos artigos 145, II, da CF, e 77, do CTN** – Precedentes – Acolhimento do pedido principal de declaração de 'inexistência de relação jurídica tributária da Autora recolher a Taxa de Fiscalização, de instalação, localização e funcionamento (TFILF), instituída pelo Município de Guarulhos nos termos da Lei Municipal nº 5767/2001 (...)' – No mais, reconhecida a ilegalidade da cobrança da TFILF, também acolhe-se, em parte, o pedido para condenar o Município de Guarulhos à 'restituição do indébito tributário no valor de R\$ 2.169,32 a título da TFILF dos exercícios financeiros de 2019, 2020, 2021 e 2023', o que respeita a prescrição quinquenal, já que a demanda foi ajuizada em 28/03/2024, antes do vencimento da primeira parcela do exercício de 2019, afastando,

entretanto, a pleiteada incidência da taxa Selic desde cada pagamento indevido 'até a efetiva restituição' – Quantia recolhida indevidamente que deve ser devolvida com incidência da correção monetária a partir do desembolso e juros de mora somente a partir do trânsito em julgado da sentença, nos termos do art. 167, parágrafo único, do CTN, e da Súmula nº 188, do C. STJ, pelos mesmos índices aplicados pela Municipalidade na cobrança de seus tributos, em atenção aos temas de repercussão geral nº 810 e de recursos repetitivos nº 905 – Ocorre que após o advento da EC nº 113/21, previu-se a aplicação da taxa Selic (art. 3º), que já contempla correção monetária e juros de mora (nessa direção: EDcl no AgInt. no REsp. nº 1.997.532/MS, rel. Min. Marco Buzzi, j. 28/11/2022) – Logo, se a taxa Selic já contempla juros de mora, devidos apenas após o trânsito em julgado, os valores a serem restituídos devem ser corrigidos pelo mesmo índice de correção monetária aplicado pela Municipalidade desde o desembolso até o trânsito em julgado, e, só após, haverá a incidência da taxa Selic – Precedente – Autor que decaiu em parte mínima do pedido –Municipalidade que responde pelas custas e despesas processuais (art. 86, parágrafo único, do CPC), incluindo verba honorária arbitrada em 10% (dez por cento) sobre o valor dado à causa, na forma do art. 85, § 3º, I, do CPC, critério pretendido expressamente no apelo – Sentença reformada em parte – Recurso parcialmente provido para o fim de julgar a ação parcialmente procedente, nos termos acima delimitados” (Apelação Cível n. 1014592-05.2024.8.26.0224, 18ª Câmara de Direito Público, j. 16/10/2024, rel. Desembargador FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI).

Numa palavra: em cognição **sumária**, signo típico das tutelas provisórias/liminares, era caso de deferir o pleito da *Silva e Barbosa Comércio de Alimentos Ltda.*

Pelo exposto, meu voto **dá provimento** ao agravo e **confirma a tutela** recursal antecipada (fls. 85/88, item 2).

BOTTO MUSCARI
Relator