



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000436566

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003505-37.2024.8.26.0132, da Comarca de Catanduva, em que é apelante MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é apelado MARIA JULIA TRINDADE FRIAS DEVASIO ME.

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 ERBETTA FILHO.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

RAUL DE FELICE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1003505-37.2024.8.26.0132

Apelante: Prefeitura Municipal de Catanduva

Apelada: Maria Julia Trindade Frias Devasio ME

Comarca: Catanduva

VOTO Nº 24651

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. TAXA DE FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Recurso de apelação interposto pela Prefeitura Municipal de Catanduva contra sentença que julgou procedente ação declaratória ajuizada por Maria Julia Trindade Frias Devasio ME declarando indevida a cobrança da taxa de funcionamento e fiscalização, determinando a restituição dos valores pagos com juros de mora e correção monetária.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste na legalidade da base de cálculo utilizada pela Municipalidade de Catanduva para a cobrança das taxas de licença para funcionamento e fiscalização de publicidade, que considera o tipo de atividade do contribuinte e a dimensão do anúncio.

III. Razões de Decidir

3. A base de cálculo das taxas não guarda relação com o custo do exercício do poder de polícia, conforme precedentes do STF e STJ, que consideram ilegal a utilização do tipo de atividade e dimensões do anúncio como critério de cálculo. 4. A autonomia das ações em controle difuso de constitucionalidade permite a declaração de inconstitucionalidade com eficácia ex tunc, afastando a cobrança das taxas.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso de apelação desprovido. Tese de julgamento: 1. A base de cálculo das taxas deve refletir o custo do exercício do poder de polícia. 2. A utilização do tipo de atividade e dimensões do anúncio como base de cálculo é inconstitucional.

Legislação e jurisprudência citadas: CF/1988, art. 145, II; art. 146, III, a; art. 97. CTN, arts. 77, 78, 161 § 1º, 167 parágrafo único, 168. CPC, art. 85, §§ 4º, 5º, 11; art. 1.007, §1º; art. 1.021, § 1º. EC 113/2021, art. 3º; STF, ARE 1044238 AgR-segundo, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 23.02.2018. TJSP, Apelação Cível 1003502-82.2024.8.26.0132, Rel. Des. Silva Russo, j.

17.01.2025. TJSP, Apelação Cível
1001977-65.2024.8.26.0132, Rel. Des. Fernando Figueiredo
Bartoletti, j. 16.10.2024. TJSP, Apelação Cível
1503797-67.2021.8.26.013, Rel. Des. Adriana Carvalho, j.
11.12.2023.

Vistos

Trata-se de recurso de apelação interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA** contra a r. sentença de fls. 208/220 que julgou procedente a ação declaratória ajuizada por **MARIA JULIA TRINDADE FRIAS DEVASIO ME** para declarar indevida a cobrança da taxa de funcionamento e fiscalização, ao fundamento de que utiliza como base de cálculo a atividade de cada contribuinte, não possuindo qualquer relação com o custo da atividade do poder de polícia municipal, determinando ao município que restitua os valores indevidamente pagos pela contribuinte, com juros de mora de 1% ao mês a partir do trânsito em julgado (Súmula 188 do STJ) e correção monetária pelo índice IPCA-E, a partir dos pagamentos indevidos (Súmula 162 do STJ) e pela SELIC a partir de 9/12/2021, nos termos da EC 113/21. A verba honorária será fixada no momento na liquidação da sentença, conforme art. 85, parágrafos 4º e 5º do CPC.

A Municipalidade de Catanduva apela às fls. 250/263. Sustenta a legalidade da taxa de fiscalização prevista no artigo 132 da Lei Complementar Municipal nº 98/1998, pois a base de cálculo em questão não se assemelha à de um imposto já existente, nem é calculada com base no capital das empresas; conforme estabelecido no artigo 146, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, é atribuição da lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente no que diz respeito à definição das bases de cálculo, o que foi observado pelos artigos 131 e 143 da LC 98/1998; a ADI apesar de declarar inconstitucional a taxa, modulou os

efeitos dessa declaração, de modo que somente a partir da publicação daquela decisão é que se pode falar em ilegalidade da cobrança. Requer o provimento do recurso para reformar a sentença e julgar totalmente improcedente a demanda, com inversão dos ônus de sucumbência.

Contrarrazões às fls. 276/294.

Recurso tempestivo e isento de preparo, nos termos do artigo 1.007, §1º, do Código de Processo Civil.

É O RELATÓRIO.

O recurso não comporta provimento.

A Constituição Federal, no inciso II do artigo 145, dispõe que os Municípios poderão instituir *“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”*.

Outrossim, o artigo 77 do Código Tributário Nacional prevê que o fato gerador das taxas é o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição, enquanto o artigo 78 do CTN, define que o *“poder de polícia”* é *“atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”*.

No caso, a controvérsia não está centrada na efetiva comprovação do exercício de polícia pelo município e sim na base de cálculo

utilizada pela Municipalidade de Catanduva para a cobrança das taxas de licença para funcionamento e taxa de fiscalização de publicidade, que consideram como elementos o tipo de atividade desenvolvida pelo contribuinte e a dimensão do anúncio para se chegar ao valor do tributo, conforme artigos 131, 132, 143 e 146 da Lei Complementar nº 98/1998 (CTM) do Município de Catanduva:

“Art. 131. A taxa de Fiscalização de Funcionamento é devida em razão da atividade municipal de fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora do funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, de prestadores de serviços, arrolados ou não na Tabela I do Anexo I desta lei complementar relativa ao ISSQN, ou de qualquer outra atividade exercida por pessoa física ou jurídica, excluindo-se as entidades religiosas e as que prestam serviços de assistência social e promoção humana, desde que sem fins lucrativos.

Art. 132. A taxa será calculada em função da atividade que cada contribuinte efetivamente estiver exercendo nos locais autorizados pelo Poder Público, de acordo com a Tabela II do Anexo II.

(...)

Art. 143. A taxa de Fiscalização de Publicidade é devida em razão da atividade municipal de fiscalização e do cumprimento da legislação disciplinadora da exploração ou utilização, por qualquer meio ou processo, de anúncios nas vias e nos logradouros públicos, ou em locais deles visíveis ou, ainda, em outros locais de acesso ao público.

(...)

Art. 146. Os anúncios localizados no estabelecimento do contribuinte onde são veiculados terão a taxa calculada na forma prevista na Tabela IV do Anexo II desta lei complementar.”

<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/catanduva/lei-complementar/1998/10/98/lei-complementar-n-98-1998-dispoe-sobre-o-sistema-tributario-do-municipio-e-da-outras-providencias>

O STF, em situação similar, já considerou ilegal a cobrança da taxa de fiscalização quando a base de cálculo é composta pelo tipo de atividade exercida pelo contribuinte:

“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. Ressalva da ótica do Relator. Princípio da colegialidade. 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.” (ARE 1044238 AgR-segundo

Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 23-02-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 04-04-2018 PUBLIC 05-04-2018).

Assim, a Taxa de Licença para Funcionamento do Município de Catanduva, instituída pela Lei nº 98/1998 (CTM) padece do mesmo vício da taxa de licença para funcionamento criada pelas Leis Municipais nºs 1.400/83 e 1.581/83 do Município de Campos do Jordão, que culminou no julgamento da arguição de inconstitucionalidade (processo nº 0034111-93.2012.8.26.0000, julgado em 25/4/2012) pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça de relatoria do Des. Walter de Almeida Guilherme, assim ementado:

“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”.

O mesmo pode ser dito em relação à taxa de publicidade e propaganda quanto a adoção das dimensões do anúncio para se chegar ao valor do tributo, conforme se observa da Tabela IV do Anexo II da Lei Complementar nº 98/1998, vez que não há correspondência entre tal critério e o preço da atividade estatal, qual seja, a fiscalização realizada pela Administração.

Assim decidiu o STJ, ao julgar o REsp nº 78.048/SP, relatado pelo Ministro Ari Pargendler:

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”.

Assim, os critérios utilizados pela municipalidade de Catanduva não guardam qualquer relação com o custo do exercício regular do poder de polícia, fulminando, destarte, com a ilegalidade da cobrança.

Nesse sentido são os precedentes desta Corte:

“Ação declaratória de inexigibilidade de débito fiscal c.c repetição de indébito e tutela de urgência – Taxa de Fiscalização de Estabelecimento e de Publicidade – Exercícios de 2019 a 2023 - Município de Catanduva – Cálculos das taxas que utilizam como critério: valor de referência com base no tipo de atividade desenvolvida pelo contribuinte e dimensões do anúncio - Inadmissibilidade - Bases de cálculo que não correspondem ao custo da atividade exercida pelo Poder Público - Inconstitucionalidade e ilegalidade da cobrança - Apelo municipal que defende a aplicação do Tema 217 do STF - Inaplicabilidade do tema que se refere à constitucionalidade da taxa cobrada, o que além de não ser o mérito aqui tratado, é fato incontroverso nesses autos, sendo objeto tão a inconstitucionalidade da base de cálculo de tais taxas - Caso análogo, julgado pelo Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, Arguição de Inconstitucionalidade nº 0034111- 93.2012.8.26.0000 -- Precedentes jurisprudenciais - Sentença mantida - Apelo

municipal não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1003502-82.2024.8.26.0132, relatoria Desembargador Silva Russo, julgado em 17/1/2025).

“Remessa Necessária e Apelação – Ação declaratória de inexigibilidade de débito fiscal c.c repetição de indébito e tutela de urgência” – Taxa de Fiscalização de Funcionamento e Taxa de Fiscalização de Publicidade – Município de Catanduva – Sentença que julgou procedente a ação, “tornando definitiva a tutela provisória de urgência deferida, para suspender a cobrança da Taxa de Fiscalização e de Publicidade a partir do ano de 2024, e condenando o município réu a restituir à parte autora os valores recolhidos a título de taxa de fiscalização de funcionamento e de taxa de publicidade nos cinco anos que precederam o ajuizamento da ação”, com incidência de “correção monetária segundo o IPCA-E, desde o vencimento de cada parcela, e juros de mora a partir do trânsito em julgado da sentença (art. 167, parágrafo único, do CTN, e 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. Após a entrada em vigor da emenda constitucional 113/21, deverá incidir unicamente a taxa SELIC, que já contempla correção monetária e juros de mora” – Insurgência da Municipalidade – Não cabimento – Taxa de Fiscalização de Funcionamento – Base de cálculo – Lançamento de acordo com a atividade exercida pelo contribuinte – Art. 132 da Lei Complementar Municipal nº 98/1998 – Impossibilidade da cobrança por

falta de correspondência do custo em relação à atividade exercida pelo Poder de Polícia – Inconstitucionalidade da exação já reconhecida pelo C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça em caso análogo (Arguição de Inconst. De Lei nº 0034111-93.2012.8.26.0000 – j. 25/04/2012).

“Taxa de Fiscalização de Publicidade – Base de cálculo – Lançamento de acordo com as dimensões do anúncio – Art. 146 da Lei Complementar Municipal nº 98/1998 e Tabela IV do Anexo II do referido diploma legal – Irregularidade na base de cálculo da TFP reconhecida – Cobrança da TFP baseada nas dimensões 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 do C. STJ e das Câmaras especializada em tributos municipais, inclusive em caso envolvendo o Município de Catanduva – Repetição do indébito devida – Neste aspecto, os encargos fixados pelo Juízo a quo estão de acordo com o art. 167, parágrafo único, do CTN; Súmula nº 188, do C. STJ; Temas de repercussão geral nº 810 e de recursos repetitivos nº905; e EC nº 113/21 – Sentença mantida – Honorários advocatícios majorados nos termos do artigo 85, § 11, do CPC – Recurso de apelação e remessa necessária não providos.” (TJSP; Apelação Cível 1001977-65.2024.8.26.0132, relatoria Desembargador Fernando Figueiredo Bartoletti, julgado em 16/10/2024).

“Apelação – Execução Fiscal – Exceção de pré-

executividade acolhida – Extinção da ação – Cabimento. I – Taxas de Fiscalização de Funcionamento – Lei Complementar nº 98/1998 de Catanduva que utiliza como base de cálculo a atividade exercida pelo contribuinte – Inadmissibilidade – Inconstitucionalidade da cobrança – Precedentes do STF. II – Taxa de Fiscalização de Publicidade – Lei Complementar nº 98/1998, que utiliza como base de cálculo as dimensões do anúncio – Ilegalidade – Critério que não guarda relação com a atividade fiscalizatória do Poder Público – Inconstitucionalidade da cobrança – Precedente do STJ. III – Sentença mantida – Honorários advocatícios majorados (art. 85, § 11, CPC) – Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1503797-67.2021.8.26.013, relatoria Desembargadora Adriana Carvalho, julgado em 11/12/2023).

Outrossim, a pretensão da apelante quanto à aplicação do termo *a quo* fixado na ADI 2103162-40.2024.8.26.0000 não merece prosperar, considerando a autonomia das ações em controle difuso de constitucionalidade.

Nesse sentido:

“(...) pode-se entender que se o STF declara a inconstitucionalidade restrita, sem qualquer ressalva, essa decisão afeta os demais processos com pedidos idênticos pendentes de decisão nas diversas instâncias. Os próprios fundamentos constitucionais legitimadores da restrição embasam a declaração de inconstitucionalidade com eficácia ex nunc nos casos concretos. A inconstitucionalidade da lei há

que ser reconhecida a partir do trânsito em julgado. Os casos concretos ainda não transitados em julgado hão de ter o mesmo tratamento (decisões com eficácia ex nunc) se e quando submetidas ao STF.

É verdade, tendo em vista a autonomia dos processos de controle incidental ou concreto e de controle abstrato, entre nós, mostra-se possível um distanciamento temporal entre as decisões proferidas nos dois sistemas (decisões anteriores, no sistema incidental, com eficácia ex tunc e decisão posterior, no sistema abstrato, com eficácia ex nunc)” (Mendes, Gilmar Mendes. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1208, grifei).

Ou seja, não obstante o caráter vinculante do julgamento realizado por meio de controle concentrado (ADI), é possível, por meio de controle difuso, seja conferida a eficácia *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade, notadamente no caso concreto.

Ademais, verifica-se que a conclusão alcançada por este Colegiado está de acordo com o entendimento adotado pelo Órgão Especial, que igualmente afastou a cobrança das taxas de fiscalização e funcionamento e de fiscalização de publicidade previstas nos artigos 132 e 146, da LCM nº 98/98, anotando-se que a declaração de inconstitucionalidade da ADI tomou por base o disposto na Constituição Estadual, enquanto a presente ação foi julgada com base em dispositivos da Constituição Federal, sem ofensa, portanto, ao art. 97, da CF, e à Súmula Vinculante nº 10, do E. STF, pois, como destacado no v. acórdão, o mesmo Órgão Especial desta Corte já havia afastados exações análogas por meio de ADI julgada em 2012.

No tocante à repetição, estes valores deverão ser atualizados conforme entendimento do STF no incidente de Repercussão Geral (Tema nº 810 do STF) atrelado ao Recurso Extraordinário nº 870.947/SE transitado em julgado em 3/3/2020, sobre os valores a serem repetidos devem ser aplicados os mesmos índices previstos pela Fazenda Pública Municipal na remuneração de seu crédito, incidindo a partir do pagamento indevido, conforme disposto na Súmula 162 do STJ, segundo a qual: *“Na repetição de indébito tributário, a correção monetária incide a partir do pagamento indevido”*.

Em relação aos juros, aplicáveis, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 167 e artigo 161 § 1º do CTN, serão calculados à taxa de 1% ao mês e deverão incidir a partir do trânsito em julgado da decisão definitiva que os determinar, conforme previsão da Súmula 188 do STJ: *“Os juros moratórios, na repetição do indébito tributário, são devidos a partir do trânsito em julgado da sentença.”*.

Contudo, com a superveniência da Emenda Constitucional nº 113/2021, foi dado novo regramento à atualização dos débitos nas discussões que envolvam a Fazenda Pública, nos seguintes termos:

“Artigo 3º - Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.”.

Portanto, apenas a partir do dia 9 de dezembro de 2021, data de início de vigência da Emenda 113/2021 adota-se a Selic, que engloba juros e a correção monetária para atualização do tributo, já que a nova regra, ainda

que de estatura constitucional, não pode ser aplicada retroativamente (artigo 5º inciso XXXVI da CF).

Desse modo, o valor a ser repetido deve ser atualizado monetariamente desde cada pagamento de acordo com a Tabela Prática do TJSP (IPCA-E) e a partir de 9/12/2021, de acordo com a taxa Selic, que engloba ambos os consectários, juros moratórios e correção monetária.

Cabe mencionar, por fim, que, em sede de liquidação de sentença todos os meios de prova poderão ser utilizados para a comprovação do valor devido, sendo viável a juntada de novos documentos e a realização de perícia técnica, se for o caso, para verificar o valor correspondente ao direito a ser repetido. Contudo, o prazo prescricional, previsto no artigo 168 do CTN deve ser contado a partir da data do pagamento de cada parcela do tributo, restringindo-se ao período de cinco anos antecedentes à propositura da ação.

Por fim, a verba honorária fixada na r. sentença fica majorada em um ponto percentual de acordo com o disposto no § 11, do artigo 85, do CPC, a serem calculadas quando do cumprimento da sentença, conforme previsão contida nos parágrafos 4º e 5º, do art. 85 do CPC.

Por tais motivos, deve a r. sentença de extinção ser mantida, tal como proferida.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso**, nos termos do voto.

Raul De Felice
Relator