



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000464924

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1056518-91.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelado TESHEINER CAVASSANI GIACOMAZI ADVOGADOS E CONSULTORES LEGAIS.

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, 13 de maio de 2025.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 30993/2025

18ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 1056518-91.2024.8.26.0053

APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

APELADO: TESHEINER CAVASSANI GIACOMAZI ADVOGADOS E CONSULTORES LEGAIS

APELAÇÃO – Ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária c.c repetição de indébito – Taxa de fiscalização de estabelecimento – Município de São Paulo – 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 – Devida a repetição de indébito dos valores efetivamente recolhidos, observada a prescrição quinquenal – RECURSO DESPROVIDO.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE SÃO PAULO contra a sentença de fls. 94/98, que, em ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária c.c repetição de indébito, ajuizada por TESHEINER CAVASSANI GIACOMAZI ADVOGADOS E CONSULTORES LEGAIS, julgou procedente a ação para reconhecer a ilegalidade da cobrança da Taxa de Fiscalização de Estabelecimento (TFE) na forma instituída pela Lei Municipal nº 13.477/02, condenando o Município à restituição do indébito tributário, respeitado o prazo quinquenal. Em razão da sucumbência, a Municipalidade foi condenada ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, arbitrados em 10% do valor atualizado da condenação.

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 a depender da atividade do contribuinte, pode-se inferir uma maior ou menor necessidade de fiscalização do Estado. Defende que não se trata de identidade entre a base de cálculo da taxa e de impostos, pois não se tributa a atividade em si, mas apenas o policiamento exercido no local. Sustenta que não há qualquer incompatibilidade da base de cálculo de TFE instituída pela legislação municipal em função do tipo de atividade exercida no estabelecimento com o art. 77 do CTN.

O apelado apresentou contrarrazões às fls. 112/124. Preliminarmente, sustenta violação ao princípio da dialeticidade. No mérito, pugna pela manutenção da sentença.

É o relatório.

De início, afasta-se a suposta violação ao princípio da dialeticidade recursal.

Não há violação ao referido princípio, pois o Município fundamenta devidamente as razões pelas quais pretende a reforma da sentença.

No mérito, de rigor o desprovimento do recurso.

O contribuinte ajuizou a presente ação para *“declarar a ilegalidade da cobrança da TFE sob o código de tributação 32301 considerando a adoção inconstitucional de base de cálculo que considera a atividade exercida pelo contribuinte e não o custo da ação estatal desempenhada (ainda que presumidamente), por ferir o princípio da referibilidade, bem como para repetir o indébito dos tributos (TFE) que foram indevidamente pagos”*. Assim, cinge-se a controvérsia à possibilidade da Municipalidade calcular a taxa de fiscalização de estabelecimento com base no tipo de atividade desenvolvida pelo contribuinte.

O art. 77 do CTN prevê que as taxas serão exigidas

pelos entes da Federação tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

Há muito tempo a doutrina e a jurisprudência fixaram a interpretação do dispositivo¹, entendendo pela necessária comutatividade da base de cálculo das taxas, que nada mais é que a equivalência razoável entre o custo ao Estado, seja da fiscalização, seja do serviço, e a base de cálculo adotada.

Com efeito, para verificação da legalidade da base de cálculo adotada para a cobrança da taxa de fiscalização de estabelecimento pelo Município de São Paulo (nos termos da LM 13.477/02), observe-se que o art. 14 prevê que:

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.

Como se vê, a legislação local adotou o critério do tipo de atividade exercida no estabelecimento. Não é possível identificar a relação entre o critério adotado e o custo da fiscalização, não podendo, portanto, ser reputada regular a 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 detenham relação – ainda

¹ Veja-se o julgado emblemático do ano de 1997, em que se analisa justamente o aspecto da comutatividade: REsp 78.048/SP, 2aT, rel. Min. Ari Pargendler.

que de modo imperfeito e apenas aproximado – com o efetivo custo despendido com a fiscalização. Busca-se, portanto, mera relação comutativa sob a luz da razoabilidade.

Veja-se que à mesma conclusão chegou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 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)

No mesmo sentido, o STF também entendeu inadmissível a cobrança de taxa utilizando-se a natureza da atividade desenvolvida pelo sujeito passivo. Vejamos:

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 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)."

É como também vem decidindo esta 18ª Câmara de
Direito 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)

Assim, a base de cálculo da taxa há de se lastrear no custo da atividade desempenhada pelo Estado. Tal custo não possui correspondência com a atividade desenvolvida pelo contribuinte, o que indica, portanto, que a base de cálculo da taxa instituída pelo Município não pode prevalecer, sendo indevido o tributo.

Em consequência, é devida a repetição dos valores comprovadamente recolhidos (fls. 33/42), observada a prescrição quinquenal, a serem apurados na fase de liquidação da sentença.

Desnecessários outros pronunciamentos, porquanto de rigor a manutenção da sentença, como lançada.

Por força do artigo 85, §11º, do Código de Processo Civil, majoram-se os honorários advocatícios em mais 5% do valor da condenação.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO ao recurso**, nos termos do v. acórdão.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO