19/08/2025 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 990.094 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS
ADV.(A/S)	: MAURY IZIDORO

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TAXA INSTITUÍDA EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA. REPERCUSSÃO GERAL. BASE DE CÁLCULO. ATIVIDADE EXERCIDA PELO ESTABELECIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Constitucionalidade da 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.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento guarda correspondência com o custo da atividade de fiscalização do poder de polícia.

3. Constitucionalidade da Lei 13.477/2002, do Município de São Paulo, que fixa o tipo de atividade exercida em estabelecimento como critério para dimensionar o valor da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE).

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Súmula Vinculante 19. Tema 146 da repercussão geral (RE 576.321).

5. A atividade exercida pelo estabelecimento objeto de fiscalização é critério válido para definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia. Não se pode ignorar que o exercício do poder de polícia na presente hipótese, o qual engloba a atividade de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 591C-8954-C497-ABD8 e senha A78B-2445-256A-47F7

controle, vigilância e fiscalização de estabelecimentos, será mais ou menos custoso ao Poder Público de acordo com a atividade desempenhada pelo estabelecimento objeto de fiscalização.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Parcial provimento ao recurso para afirmar a constitucionalidade do art. 14 da Lei 13.477/2002, do Município de São Paulo (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF).

Tese de julgamento: É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. art. 145, II, § 2º; Lei 5.172/1966 (CTN), art. 77, 78 e 79; Lei 13.477/2002, do Município de São Paulo, art. 14; Lei do Município 9.670/1983 de São Paulo, art. 6º.

Jurisprudência relevante citada: Súmula Vinculante 19; Tema 146 da repercussão geral (RE 576.321 QO-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 13.2.2009); RE 1.537.035 AgR-segundo, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 30.5.2025; ARE 1.465.104 AgR-segundo-ED, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 13.3.2025; ARE 1.312.287 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 24.1.2024; RE 1.384.690 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 21.10.2022; RE 658.884 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 1º.8.2018; ARE 906.203 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 8.9.2017; RE 971.511 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 4.11.2016; RE 906.257 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 8.4.2016; ARE 896.740 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16.10.2015; RE 640.597 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 15.8.2014; AI 812.563 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 12.2.2014; RE 596.945 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 29.3.2012; RE 213.552, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 18.8.2000.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 591C-8954-C497-ABD8 e senha A78B-2445-256A-47F7

ACÓRDÃO:

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.035 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afirmar a constitucionalidade do art. 14 da Lei do Município de São Paulo 13.477/2002 (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF), nos termos do voto Relator. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento". Falou, pelo recorrente, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município de São Paulo.

Publique-se.
Brasília, 19 de agosto de 2025.

Ministro GILMAR MENDES
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 591C-8954-C497-ABD8 e senha A78B-2445-256A-47F7

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 990.094 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS
ADV.(A/S)	: MAURY IZIDORO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de processo paradigma de repercussão geral que discute a possibilidade de o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento ser utilizado como parâmetro para a fixação do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia.

A repercussão geral da matéria foi reconhecida por unanimidade, em ambiente virtual, em 7 de março de 2019 (DJe 26.9.2019), ficando o mérito da controvérsia em aberto, conforme acórdão assim ementado:

> "Recurso Extraordinário. Direito Tributário. Taxa Instituída Em Razão Do Exercício De Poder De Polícia. Repercussão Geral. Base De Cálculo. Atividade exercida pelo estabelecimento. 1. Reconhecimento da 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. 2. 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 rejeitada pelo Plenário virtual. Submissão do feito ao Plenário físico." (ARE 990.094 RG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 26.9.2019)

No recurso extraordinário (eDOC 1, p. 159-170), interposto com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C346-2A7A-5890-A0C4 e senha 7218-7610-1063-D5F3

ARE 990094 / SP

fundamento no art. 102, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, o município de São Paulo aponta violação ao art. 145, II e § 2º, do texto constitucional, por ter o tribunal de origem afastado a possibilidade de que a base de cálculo da taxa levasse em consideração o número de empregados do contribuinte (Lei 9.670/1983) ou a natureza de sua atividade econômica (Lei 13.477/2002).

Aduz que a Lei Municipal 13.477/2002 instituiu a Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE), tributo vinculado ao exercício do "*poder de polícia, desenvolvendo atividades permanentes de controle, vigilância ou fiscalização do cumprimento da legislação municipal disciplinadora do uso e ocupação do solo urbano, da higiene, saúde, segurança, transportes, ordem ou tranquilidade públicas, relativamente aos estabelecimentos situados no Município, bem como atividades permanentes de vigilância sanitária*" (art. 1º).

Esclarece que, nos termos do art. 14 da referida norma, a base de cálculo da TFE é definida conforme o tipo de atividade exercida no estabelecimento, em consonância com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE-Fiscal). Busca-se, assim, afastar a alegação de que se trata de base de cálculo típica de imposto, pois o fato gerador do tributo não recai sobre a atividade econômica em si, mas sobre a atuação fiscalizatória exercida no local.

Transcrevo, por oportuno, o art. 14 da legislação questionada:

> "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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C346-2A7A-5890-A0C4 e senha 7218-7610-1063-D5F3

ARE 990094 / SP

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." (Lei 13.477/2002 do Município de São Paulo)

A parte recorrida, devidamente intimada, apresentou contrarrazões, sustentando, em síntese, que a decisão agravada encontra-se em consonância com a jurisprudência do STF (eDOC 11).

A Procuradoria-Geral da República (PGR) manifesta-se pelo desprovimento do recurso, em parecer assim ementado:

> **"Recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Tributário. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos. Tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como critério isolado para definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia. Inconstitucionalidade. Tributo de caráter vinculado e contraprestacional. Necessidade de proporcional correspondência entre o valor da exação e o custo da atividade estatal. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário, com a proposta de fixação da seguinte tese de repercussão geral:** É inconstitucional a utilização isolada do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como parâmetro para a definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia". (eDOC 18; grifo no original)

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C346-2A7A-5890-A0C4 e senha 7218-7610-1063-D5F3

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 990.094 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS
ADV.(A/S)	: MAURY IZIDORO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão constitucional em debate diz respeito à interpretação do art. 145, II, § 2º, da Constituição Federal, que assim estatui:

> "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;
>
> (...)
>
> **§ 2º. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos**." (grifou-se)

Destarte, a dúvida a ser solucionada se consubstancia em saber se o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento pode ser usado como parâmetro para a fixação do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia.

Inicialmente, conforme lições de Geraldo Ataliba, pode-se conceituar as taxas como sendo um "*tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado*" (ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

Malheiros, 2005. p. 156).

As taxas, portanto, têm por vetor o princípio da comutatividade, ou seja, são vinculadas ao exercício de determinada atividade estatal e devem mensurar os custos da atividade em concreto. Apenas o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível justifica a sua instituição, em observância aos requisitos previstos no art. 145, II, da CF/88 e nos artigos 77, 78 e 79 do CTN. Confira-se:

> "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;"

> "Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
>
> Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto nem ser calculada em função do capital das emprêsas."

> "Art. 78 Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

higiene, à ordem e 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 e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder".

"Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por êle usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários."

Paulo de Barros Carvalho também esclarece que "*em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência*" (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 40-41).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

Humberto Ávila igualmente pontua que "*as taxas só podem ser instituídas em razão de atividade estatal relacionada ao contribuinte, devendo o seu valor manter não apenas uma relação de pertinência, mas também uma relação de equivalência com esta atividade*" (ÁVILA, Humberto. As taxas e sua mensuração. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Dialética, nº 204, 2012, p. 42).

No mesmo sentido, Hugo de Brito Machado afirma que "*o valor dessa espécie tributária há de ser determinado, ainda que por aproximação e com uma certa margem de arbítrio, tendo-se em vista o custo da atividade estatal à qual se vincula. A não ser assim, a taxa poderia terminar sendo verdadeiro imposto, na medida em que seu valor fosse muito superior a esse custo*" (Curso de direito tributário, 41ª ed., Malheiros, p. 402).

É justamente essa natureza contraprestacional que justifica a vedação de que as taxas tenham base de cálculo própria dos impostos, prevista tanto no § 2º II do art. 145 da Constituição Federal quanto no parágrafo único do art. 77 do Código Tributário Nacional. Nas lições da Professora Tathiane Piscitelli,"*ambos os dispositivos reforçam a necessidade de coerência entre a dimensão econômica sobre a qual incide o tributo e o comportamento respectivo que gera a incidência*" (Piscitelli , Tathiane. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 252).

Prestigia-se, por conseguinte, a referibilidade, requisito inerente a essa modalidade de tributo, na medida em que o valor cobrado a título de taxa, diversamente do que ocorre com os impostos, só pode variar de acordo com o custo da atividade que constitui seu fato gerador.

Isso porque o serviço público que origina a cobrança da taxa deve ser específico e divisível, isto é, prestado *uti singuli*. Sua utilização pelo contribuinte pode ser efetiva, quando o serviço é prestado diretamente, ou potencial, quando está disponível para uso. Dessa maneira, serviços prestados em caráter *uti universi* não podem ser objeto de cobrança de taxas.

Da mesma maneira, as taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia têm sua arrecadação vinculada ao custeio dos serviços

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

públicos que as justificam, de modo que o valor cobrado deve guardar relação específica com os gastos decorrentes da atividade que se pretende remunerar.

Dessa forma, a cobrança deve ser diretamente proporcional ao custo da atividade colocada à disposição ou prestada pelo Estado, dentro de um limite razoável, sob pena de violar princípios constitucionais.

Em outras palavras, a alíquota, a base de cálculo, bem ainda o limite máximo de cobrança devem necessariamente guardar correlação direta com a atividade estatal. Trata-se do princípio da referibilidade, também chamado de princípio da equivalência em Portugal ou da cobertura de custos na Alemanha (*Kostendeckungsprinzip*).

O professor português Sérgio Vasques bem explicita o princípio da equivalência:

> "O sentido essencial do princípio da equivalência está em proibir que se introduzam nos tributos comutativos diferenciações alheias ao custo ou ao benefício, assim como em proibir que o valor destes tributos ultrapasse esse mesmo custo ou benefício, sacrificando os respectivos sujeitos passivos em proveito da comunidade. Ora deste que é o seu sentido essencial desprendem-se exigências diversas na delimitação da base de incidência objectiva e subjectiva dos tributos comutativos, na composição da sua base tributável, na fixação do respectivo valor, na afectação da receita que geram." (VASQUES, Sérgio. O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária. Lisboa: Almedina, 2008, p. 15)

Não é outro o entendimento do Plenário desta Corte, conforme se observa da lavra de trecho do voto do Min. Celso de Mello, o qual expressamente afirmou que:

> "A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

> equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República." (ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.4.2006).

Não restam dúvidas, portanto, que o valor cobrado a título de taxa decorrente do exercício do poder de polícia deve ser proporcional ao custo da referida atividade que justificou a imposição do tributo. **A dúvida dos presentes autos, então, é saber se o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento guarda correspondência com o custo da atividade de fiscalização do poder de polícia**.

Esta Suprema Corte já teve oportunidade de se manifestar sobre o assunto nos autos do RE-AgR 906.257, julgado pela Segunda Turma, de minha relatoria; e no RE-AgR 906.203, julgado pela Primeira Turma, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujas ementas transcrevo abaixo:

> "Direito tributário. 2. Agravo regimental em recurso extraordinário. 3. Taxa de licença para localização de estabelecimento. Lei municipal nº 13.477/02. Constitucionalidade. Base de cálculo. Proporcionalidade com o custo da atividade estatal de fiscalização. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE-AgR 906.257, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 8.4.2016)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

ARE 990094 / SP

> "DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CÁLCULO. REGULAR EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. LEI MUNICIPAL Nº 13.477/2002. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL DE FISCALIZAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.
>
> 1. É constitucional a Lei municipal nº 13.477/2002. Não merece prosperar o argumento de inconstitucionalidade da base cálculo utilizada, determinada pela lei, pois esta fixa parâmetros objetivos e guarda correspondência com os custos do exercício do poder de polícia.
>
> 2. O Tribunal de origem solucionou a controvérsia com fundamento na jurisprudência firmada por esta Corte. Precedentes.
>
> 3. Agravo interno a que se nega provimento." (RE-AgR 906.203, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 8.9.2017)

Nessa mesma linha de raciocínio, cito ainda os seguintes precedentes:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS TFAMG. LEIS ESTADUAIS Nº 14.940/2003 E 17.608/2008. UTILIZAÇÃO DO PORTE DA EMPRESA, AFERIDO A PARTIR DO SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE SEUS ESTABELECIMENTOS, PARA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

MENSURAR O CUSTO DA FISCALIZAÇÃO ESTATAL. VALIDADE. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. EXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE EXTRAORDINÁRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO." (ARE-AgR 896.740, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16.10.2015)

"AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CÁLCULO. ÁREA DO IMÓVEL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A jurisprudência reiterada do STF é no sentido da legitimidade da cobrança de taxa de localização e funcionamento cuja base de cálculo se vincula à área do imóvel. 2. Agravo interno a que se nega provimento. Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que o julgado recorrido foi publicado antes da vigência da nova codificação processual." (RE-AgR 658.884, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 1º.8.2018)

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXAS DE COLETA E REMOÇÃO DE LIXO DOMICILIAR. CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO. IMÓVEL.

(...)

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido da constitucionalidade da cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, com base de cálculo atrelada à área do imóvel.

4. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE-AgR

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

971.511, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 4.11.2016)

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE LOCALIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO. REGULARIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA: CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO: ÁREA DE FISCALIZAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (AI-AgR 812.563, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 17.12.2013)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Município de Natal. Taxa de coleta de lixo domiciliar. Legitimidade. Reexame de fatos e provas e de legislação infraconstitucional local. Base de cálculo. Metragem do imóvel. Constitucionalidade. Improcedência. Precedentes.

(...)

3. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido da constitucionalidade da utilização da área do imóvel como base de cálculo da taxa de coleta de lixo domiciliar. 4. Agravo regimental não provido." (RE-AgR 596.945, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 29.3.2012)

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA FLORESTAL. LEI ESTADUAL 11.054/1995. BASE DE CÁLCULO. VALOR IN NATURA DA MATÉRIA-PRIMA FLORESTAL. REPRESENTAÇÃO ECONÔMICA DA QUANTIDADE DO PRODUTO FISCALIZADO. CORRESPONDÊNCIA COM A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FISCALIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE COM A BASE DE CÁLCULO DO ICMS. VALOR DA OPERAÇÃO.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

> SÚMULA VINCULANTE 29. VERIFICAÇÃO DO EFETIVO PODER DE POLÍCIA. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I É constitucional a utilização da quantidade do produto a ser fiscalizado na definição da base de cálculo de taxa cobrada pela Administração Pública no exercício do poder de polícia. Parâmetro associado ao fato gerador, suficiente para quantificar o aspecto material da hipótese de incidência. II Entendimento que deve ser adotado para a utilização do valor in natura da matéria-prima florestal. Representação econômica do produto fiscalizado. III Ausência de identidade entre o valor in natura da matéria-prima fiscalizada e a base de cálculo do ICMS. Diferença de conceito econômico de valor da operação. Súmula Vinculante 29. IV Verificação do efetivo poder de polícia. Exigência do reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 279 do STF. V Agravo regimental a que se nega provimento." (RE-AgR 640.597, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 15.8.2014)

> "TAXA DE FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO - LEI Nº 5.641/89 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ELEMENTO DE CÁLCULO - METRAGEM QUADRADA - PRECEDENTE. Na dicção da ilustrada maioria - entendimento em relação ao qual, e em harmonia com a jurisprudência, guardo reservas - o fato de, na fixação da taxa de fiscalização e funcionamento, levar-se em conta elemento próprio ao cálculo de imposto - a metragem do imóvel -, não a revela conflitante com a Constituição Federal." (RE 213.552, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 18.8.2000)

Percebe-se, assim, que o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento objeto de fiscalização é critério válido para definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

Nesse sentido, não se pode ignorar que o exercício do poder de polícia na presente hipótese, o qual engloba a atividade de controle, vigilância e fiscalização de estabelecimentos, será mais ou menos custoso ao Poder Público de acordo com a atividade desempenhada pelo estabelecimento objeto de fiscalização.

Dessa forma, é natural compreender, por exemplo, que um posto de combustível deve pagar valor superior, a título de taxa de poder de polícia, em comparação a uma agência de viagem. Afinal, a fiscalização do primeiro estabelecimento, por envolver maior risco à saúde e à segurança, deverá ser feita de maneira mais cautelosa que a do segundo estabelecimento.

Ademais, no caso concreto, a Lei Municipal 13.477/2002, em seu anexo, elenca mais de cem atividades diferentes, justamente para que o valor da taxa seja o mais condizente possível com o custo da atuação estatal, em consonância com o princípio da proporcionalidade.

Não se exige uma referibilidade absoluta entre o valor cobrado e o custo exato do serviço público. Exigir tal precisão inviabilizaria a arrecadação e a própria gestão tributária, dada a complexidade de mensurar individualmente o custo de cada serviço ou ato fiscalizatório em relação a cada contribuinte

Também não se trata de legitimar uma base de cálculo típica de imposto, cuja hipótese de incidência se baseia unicamente na demonstração de riqueza do contribuinte, mas em reconhecer que o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento guarda correspondência com o custo da atividade fiscalizatória do poder de polícia. Na medida dessa correspondência entre a atividade fiscalizada e o seu custo para o erário, é legítimo que o Poder Legislativo desenvolva um arcabouço normativo que, sob a luz do princípio da referibilidade, busque uma correlação razoável entre o custo da atuação estatal e o valor exigido a título de taxa.

Tal entendimento já foi reconhecido por esta Corte e encontra-se cristalizado na Súmula Vinculante 19, com o seguinte enunciado: "*É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra".

A matéria está bem resumida no tema 146 da sistemática da repercussão geral, cuja tese firmada dispõe:

> "I - A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal; II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal; III - É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra." (RE 576.321 QO-RG, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 4.12.2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe 13.2.2009)

Portanto, considero que a taxa em questão atende aos requisitos de validade exigidos. Trata-se de tributo cujo fato gerador decorre do exercício regular, efetivo ou potencial, do poder de polícia, sendo específico e divisível. Ainda que não haja referibilidade absoluta, a base de cálculo não é própria de imposto, pois os valores são fixos e previamente definidos com base na atividade do estabelecimento.

Ante o exposto, entendo ser constitucional a utilização do tipo de atividade exercida pelo estabelecimento como um dos parâmetros para a definição do valor de taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia.

Sugiro a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

> "É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

Assim, dou parcial provimento ao recurso para afirmar a constitucionalidade do art. 14 da Lei do Município de São Paulo 13.477/2002 (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF).

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7930-337B-F088-0557 e senha 6AF7-80FD-C89B-5BB6

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 990.094 SÃO PAULO
PROCED. : SÃO PAULO/SP
RELATOR(A): MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S): MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S): EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS
ADV.(A/S): MAURY IZIDORO (135372/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.035 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afirmar a constitucionalidade do art. 14 da Lei do Município de São Paulo 13.477/2002 (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1°, do RISTF), nos termos do voto Relator. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento". Falou, pelo recorrente, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município de São Paulo. Plenário, Sessão Virtual de 8.8.2025 a 18.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31A5-EE6D-595A-B937 e senha AB94-BFB4-BB93-BEAA