



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO

Registro: 2016.0000873846

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0039498-29.2012.8.26.0602, da Comarca de Sorocaba, em que é apelante OFICIAL DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E TABELIÃO DE NOTAS DO EDEN, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em 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 Exmos. Desembargadores RAUL DE FELICE (Presidente sem voto), RODRIGUES DE AGUIAR E EUTÁLIO PORTO.

São Paulo, 24 de novembro de 2016.

SILVA RUSSO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação nº 0039498-29.2012.8.26.0602

Apelante: Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas do Eden

Apelado: PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

Comarca: Sorocaba

Voto nº 26253

AÇÃO DECLARATÓRIA COM PEDIDOS LIMINARES – TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO/TAXA DE PUBLICIDADE – Exercícios de 2010, 2011 e 2012 - Município de Sorocaba – Serviços de registro público, cartorários e notariais – Lei Municipal nº 3.444/90 – Alegada cobrança indevida – Improcedente em primeiro grau - Placa indicativa da atividade cartorária, ainda que utilizada em atendimento ao Provimento nº 01/98 do Poder Judiciário – Fiscalização do Poder Público Municipal – PODER DE POLÍCIA – Possibilidade, à luz do Artigo 236 e § 1º da CF - Fiscalização determinada pelo Município com caráter diverso da fiscalização realizada pelo Poder Judiciário - Legalidade das referidas taxas – Precedentes do C. STF, do C. STJ e do E. TJSP – Sentença mantida – Apelo do autor improvido.

Cuida-se de apelação tirada contra a r. sentença de fls. 87/91, a qual julgou improcedente a *AÇÃO DECLARATÓRIA COM PEDIDOS LIMINARES – TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO/TAXA DE PUBLICIDADE*, revogando-se a antecipação da tutela, buscando, o autor, nesta sede, pela reforma do julgado, em suma, alegando que o mesmo não realizou/realiza qualquer divulgação de publicidade dos serviços públicos que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

desempenha, mas apenas mantém afixada uma placa indicativa da localização do cartório, conforme determinação do *Provimento nº 01/98 da Egrégia Corregedoria da Justiça de São Paulo*, bem como, com base no *artigo 236 e § 1º da CF*, e assim, em nenhum momento o faz por razões de ordem comercial, além de ressaltar que o serviço público desempenhado, pelo ora apelante, está subordinado à fiscalização pelo Poder Judiciário, conforme jurisprudência que menciona, neste recurso, deste E. Tribunal sobre a matéria, ali reconhecendo-se a ilegalidade da cobrança do tributo, como no presente caso, por fim, postula pela condenação total do município na sucumbência (fls. 109/123).

Recurso tempestivo, preparado (fls. 124 e 133), respondido (fls. 136/144), e remetido a este E. Tribunal.

É o relatório, adotado, no mais, o da respeitável sentença.

Trata-se de demanda discutindo a cobrança das taxas (de fiscalização de instalação e funcionamento, e de publicidade), dos exercícios de 2010, 2011 e 2012, referentes à atividade notarial e de registro público, exercida pelo autor, que alega ser indevida a cobrança daquelas taxas.

De outra banda, em suas contrarrazões, a municipalidade sustenta que sua fiscalização se dá em razão do exercício do *poder de polícia*, visando assegurar as normas mínimas de segurança, saúde pública, limpeza e higiene, à ordem e costumes, com fulcro no *artigo 145, inciso II, da CF, artigo 196 do CTN, e na Lei*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Municipal n° 3.444/90 e, portanto, não se podendo excluir da fiscalização do *Poder Público Municipal*, a *placa indicativa da atividade cartorária*, ainda que utilizada em atendimento ao *Provimento n° 01/98 do Poder Judiciário*, observando-se, ainda, o disposto nos *artigos 236, 173 § 1º, inciso II, 145, inciso II, todos da CF/88, artigo 196 do CTN, e Lei Federal n° 8.935/94*.

Em que pese a constitucionalidade da incidência do ISS nos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, perante o regime da *Lei Complementar n° 116/03*, ter sido afirmada pelo *Plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal*, no julgamento *da ADIn n° 3.089/DF*, aqui não se discute tal exigência, mas sim, o lançamento das aludidas taxas, que são devidas.

Assim é, porque os governos municipais estão autorizados a exigir, todo ano, as referidas taxas de licença, à vista do constante exercício de seu poder de polícia, em nada favorecendo à apelada, a simples afirmação de que o respectivo órgão não exerce – efetiva ou devidamente – a fiscalização.

O fato gerador daqueles tributos – taxas – é o exercício do poder de polícia, nos estabelecimentos situados no território do município tributante, que – assim como o da apelada – sujeitam-se à inspeção municipal, quanto às suas condições de segurança, saúde e habitabilidade, conforme previsto na legislação local.

Nem mesmo a *Súmula n° 157 do Colendo Superior Tribunal de Justiça* estaria a beneficiar o ora apelante, uma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vez tendo ela sido cancelada (cf. REsp nº 261.571/SP), aqui não havendo falar em especificidade ou divisibilidade, pois não se cuida de serviço público colocado à disposição do contribuinte individual.

Sobre o tema vale registrar entendimentos jurisprudenciais do *Colendo Supremo Tribunal Federal*, a seguir:

C. STF - "Trata-se de recurso extraordinário interposto de decisão que julgou inconstitucional a cobrança de taxa de renovação de alvará de localização, denominada Taxa de Vigilância, Controle e Fiscalização - TVCF pela Lei 480/1983 do município de Niterói-RJ. 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 220.316 (rel. min. Ilmar Galvão, DJ 26.06.2001), firmou o entendimento de que é constitucional a instituição de taxas similares pelos municípios. No que tange à renovação anual, esta Corte tem reconhecido sua constitucionalidade, desde que haja órgão administrativo que exercite o poder de polícia na localidade. Nesse sentido: 'TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. ESCRITÓRIO DE ADVOGADO. CONSTITUCIONALIDADE. O Supremo Tribunal Federal tem sistematicamente reconhecido a legitimidade da exigência, anualmente renovável, pelas Municipalidades, da taxa em referência, pelo exercício do poder de polícia, não podendo o contribuinte furtar-se à sua incidência sob alegação de que o ente público não exerce a fiscalização devida, não dispondo sequer de órgão incumbido desse mister. Recurso extraordinário conhecido e provido.' (RE 198.904, rel. min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 27.09.1996); 'EMENTA: TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de prequestionamento. Fundamento suficiente, que não restou impugnado pela agravante. A cobrança da taxa de localização e funcionamento, pelo Município de São Paulo,

prescinde da efetiva comprovação da atividade fiscalizadora, diante da notoriedade do exercício do poder de polícia pelo aparato administrativo dessa municipalidade. Precedentes. - Agravo regimental a que se nega provimento.' (RE 222.252-AgR, rel. min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 18.05.2001). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. 3. Do exposto, nos termos do art. 557, § 1º-A do CPC, conheço e dou provimento ao presente recurso extraordinário (...). Brasília, 4 de novembro de 2004" (RE nº 254.858/RJ – DJ 22.11.2004 - Relator Ministro JOAQUIM BARBOSA).

C. STJ – “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes." (Adin. nº 1378 MC/ES – ESPÍRITO SANTO - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL PLENO – j. 30.11.1995 – dj 30.05.1997 - Relator Ministro CELSO DE MELLO)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

No mais, a *Lei Municipal nº 3.444/90, de 3 de dezembro de 1990* (Dispõe sobre a taxa de fiscalização de instalação e de Funcionamento e dá outras providências), determina que quaisquer estabelecimentos, que exerçam atividades de prestação de serviços em geral, estarão sujeitos às referidas taxas, a seguir:

*“CAPÍTULO I - TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE
INSTALAÇÃO E DE FUNCIONAMENTO*

SEÇÃO I - DA INCIDÊNCIA

Artigo 1º - Fica instituída a Taxa de Fiscalização de Instalação e de Funcionamento que incide sobre o exercício por pessoa física ou jurídica de atividade comercial, industrial, imobiliária em geral, agropecuária e de prestação de serviços em geral, e será cobrada em decorrência das atividades municipais de fiscalização e de ocupação do solo urbano.

Parágrafo único - A taxa não incide nas hipóteses previstas na Constituição Federal, observado, sendo o caso, o disposto na legislação complementar.

Artigo 2º - A incidência e o pagamento da taxa independem:

I - do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas;

II - de licença, autorização, permissão ou concessão, outorgadas pela União, Estado ou Município;

III - de estabelecimento fixo ou de exclusividade, no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

local onde é exercida a atividade;

IV - da finalidade ou do resultado econômico da atividade, ou da exploração dos locais;

V - do efetivo funcionamento da atividade ou da efetiva utilização dos locais;

VI - do caráter permanente, eventual ou transitório da atividade;

VII - do pagamento de preços, emolumentos e quaisquer importâncias eventualmente exigidas, inclusive para expedição de alvarás ou vistorias."

Entretanto, a fiscalização feita pela *Lei Municipal nº 8.935/94*, que foi evocada no petítório inicial, refere-se à atividade notarial e não ao estabelecimento, como é o caso destas taxas municipais, o que se depreende da leitura do *artigo 1º*, a seguir transcrito:

"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".

Vale dizer, não se está fiscalizando a atividade notarial, propriamente dita.

E mais, os serviços notariais e de registro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, à luz do *artigo 236 da CF/88*.

Neste ponto, as *taxas de funcionamento e de localização e de publicidade*, em que há a necessidade dos respectivos *alvarás*, tratando-se estes de instrumentos públicos, resultam no *poder de polícia*, conforme entendimento doutrinário da i. HELY LOPES MEIRELLES sobre a matéria:

PODER DE POLÍCIA - "(...) é a *faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*"

Assim, o *poder de polícia* se consubstancia na fiscalização das atividades particulares que possam afetar os interesses superiores da comunidade, havendo sujeição do direito individual aos interesses coletivos.

Vale também ressaltar entendimento jurisprudencial deste E. Tribunal:

E. TJSP - "ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO FISCAL - NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO Falta de alvará de licença de localização para funcionamento de Cartório de Notas - Legitimidade da fiscalização pelo Poder Executivo - Auto de infração que não se refere à atividade notarial - Lei municipal que prevê taxa de licença para localização que ao estabelecimento do apelante e decorre do exercício do poder de polícia Recurso improvido." (Apelação nº 9143936-52.2008.8.26.0000 - Comarca de São Paulo – 15ª Câmara de Direito Público – j. 31.01.2013 – Data do registro: 05.02.2013 - Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Desembargador REZENDE SILVEIRA) – aqui destacado - .

E. TJSP - "REEXAME NECESSÁRIO Mandado de segurança Registro Civil de Pessoas Naturais e Anexos Exigência do Município de regularização do estabelecimento, sob pena de fechamento e lacração Possibilidade Fiscalização pelo Judiciário restrita ao serviço público de registro ou de notas Poder de polícia municipal que não pode ser afastado no tocante ao espaço físico utilizado pelo Cartório Dever de observância à respectiva legislação municipal - Ausência de direito líquido e certo - Precedentes Reexame necessário provido." (Reexame Necessário nº 0000022-60.2012.8.26.0415 - Comarca de Palmital – 6ª Câmara de Direito Público – j. 08.04.2013 – Data do registro: 11.04.2013 – Relatora Desembargadora MARIA OLÍVIA ALVES) – aqui destacado - .

"Apelação Cível. Administrativo. Mandado de Segurança. Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais pretendendo a abstenção do Município em exercer poder de polícia sobre a serventia notarial extrajudicial Taxa de alvará de licença e funcionamento Sentença de procedência Segurança concedida Recurso da Municipalidade Provimento de rigor.

Poder de polícia Taxa de alvará de licença e funcionamento Serviço notarial ou registral Ao Poder Judiciário cabem apenas a ordenação e a fiscalização dos serviços públicos registrais ou notariais, podendo o Município exercer o poder de polícia para autorizar ou negar autorização aos referidos serviços. Fiscalização pelo Judiciário restrita ao serviço público de registro ou de notas Poder de Polícia Municipal que não pode ser afastado no tocante ao espaço físico utilizado pelo Cartório Dever de observância à respectiva legislação municipal - Ausência de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

direito líquido e certo. R. Sentença reformada. Recurso provido.” (Apelação nº 0003223-63.2009.8.26.0157 - Comarca de Cubatão – 6ª Câmara de Direito Público – j. 02.09.2013 – Data do registro: 03.09.2013 - Relator Desembargador SIDNEY ROMANO DOS REIS) – aqui destacado - .

E. TJSP – “APELAÇÃO CÍVEL MANDADO DE SEGURANÇA Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas – Falta de alvará de licença e funcionamento Serviços notariais e registros também estão sujeitos à fiscalização do Município quanto à ocupação e uso do solo Legislação urbanística que se aplica A fiscalização pelo Poder Judiciário limita-se à atividade notarial em si – Manutenção da sentença Recurso não provido.” (Apelação nº 0002704-25.2010.8.26.0587 - Comarca de São Sebastião – 12ª Câmara de Direito Público – j. 24.10.2012 – Data do registro: 27.10.2012 – Relator Desembargador Osvaldo de Oliveira) – aqui destacado - .

Portanto, ao exigir que o autor (*“Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas do Distrito do Eden”*) obtenha alvarás de licença de funcionamento e de publicidade, está o Município de Sorocaba apenas cumprindo o seu dever de zelar pelo bem estar e segurança de toda a coletividade.

A taxa de publicidade envolve toda e qualquer indicação da atividade exercitada, no local, ainda que, na espécie, se trate de determinação do Poder Judiciário (*Provimento nº 01/98*), nos termos do art. 1º da Lei municipal 3446/90, tal como apontado, na r. sentença (fls. 104 verso).

Com efeito, a improcedência da ação foi



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

medida acertada e que deverá subsistir.

Pelo exposto, nega-se provimento ao apelo do autor, mantendo-se a v. sentença recorrida, inclusive por seus próprios fundamentos.

SILVA RUSSO
RELATOR