TAXA DE LOCALIZAÇÃO — ESCRITÓRIO DE ADVOGADO — PODER DE POLÍCIA

— A taxa de fiscalização para localização, instalação e funcionamento de escritório de advogado está privada de legitimidade, quer por não haver exercitamento do poder de polícia que a autorize, quer pela base de cálculo sem correlação com o fato gerador da taxa, antes característica de imposto.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 108.423
Recorrentes: Aluízio Setsuo Azeka e outros
Recorrido: Prefeitura Municipal de São Paulo
Relator: Sr. Ministro RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 14 de março de 1986. *Rafael Mayer*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Eis o inteiro teor do acórdão recorrido:

"Trata-se de mandado de segurança, que visa estudo e decisão sobre taxa de licença para funcionamento e renovação referente a escritórios de advogado, julgado pela r. sentença de fls. 240-4, para denegar a segurança e condenar os impetrantes no pagamento das custas do processo.

Ao relatório da r. sentença, que fica adotado, acrescente-se que os impetrantes, vencidos e inconformados, apresentaram tempestivo recurso de apelação, fls. 248-98, pedindo reforma.

O recurso foi recebido, respondido, fls. 336-65, opinando a douta Promotoria Pública pelo improvimento, fls. 396 v.

O preparo está anotado, fls. 401.

Manifestou-se nos autos a ilustre Procuradoria da Justiça, opinando pelo provimento do apelo.

A matéria posta em exame e julgamento refere-se à taxa de licença para localização e funcionamento de escritório de advocacia, no município de São Paulo, por lançamento segundo os termos da Lei municipal nº 6.970/83. Afirmam os impetrantes, ora apelantes, ilegalidade de natureza constitucional, porque não há contraprestação ou serviço à disposição do contribuinte, havendo colorido de imposto; aduzem mais, que a base utilizada para o lançamento da taxa é inconstitucional, posto que se trata de número de empregados, desvinculada de atividade do poder de polícia.

A pretensão desmereceu acolhida na decisão de primeiro grau.

Em combativas e bem elaboradas razões de recurso, os apelantes insistem na ilegalidade do lançamento do tributo, afirmando, em resumo: 1) inexistente o exercício de poder de polícia; 2) desconhecimento, na r. decisão guerreada, que não houve contraprestação de serviço público; 3) não obrigação de cumprimento das normas relativas à saúde e higiene públicas; 4) des-

consideração, pelo sentenciador, da roupagem de imposto, diante da base de lançamento da taxa; 5) sujeição do advogado, enquanto no exercício de sua profissão, aos ditames da Ordem dos Advogados do Brasil, ineficaz o poder de polícia do município.

O assunto não constitui novidade na Primeira Câmara, e em termos muito semelhantes, para não dizer idênticos, foi examinado e decidido em outras oportunidades, como exemplificativamente, no julgamento na Apelação nº 332.266, por esta mesma Turma Julgadora, e em que são partes Aaron Schichi e outros, apelantes, a Fazenda Municipal de São Paulo, apelada, v. acórdão publicado no *DJ* de 29.3.1985.

E naquele julgamento ficou apontado que não se pode presumir que a autoridade deixe de cumprir a lei, quando há afirmativa em sentido contrário. Além disso, não se tem por argumento legítimo aquele que se baseie na alegação que é fato notório não cumprir a administração seus encargos.

Incabível, porque fora dos limites estreitos do mandado de segurança, qualquer fase probatória, conforme já julgado em outras oportunidades (confira-se nas Apelações nºs. 325.978, em que são recorrentes e recorridas Prefeitura Municipal de Campinas e Arito Rodrigues, publicado no *DJ* de 6.9.84; 329.543, em que são apelantes e apelados Prefeitura Municipal de Lins e Abdo Leila e outros, publicado no *DJ* de 6.11.84). E com argumentos definitivos menciona-se o v. acórdão da 7.ª Câmara deste Primeiro Tribunal de Alçada Civil, relator o eminente Juiz Marcus Andrade, na Apelação nº 318.901, em que são partes a Municipalidade de São Paulo e Vaterby Couto Marcondes, publicado no *DJ* de 7.6.84.

Em como a questão só veio aos autos em razão da existência das razões de recurso, quando até mesmo se invoca a figura do fato notório, não é demais argumentar com os termos da lição do v. acórdão trazido em contra-razões de recurso, do Supremo Tribunal Federal, em *RTJ*, 85/314.

A discussão no campo desejado pelos apelantes poderia resultar até mesmo em carência, porque ter-se-ia como busca se há ou não atividade do município, não só para autorizar cobrança, como ainda para a hipótese de renovação.

A taxa se mostra legítima enquanto baseada em preceito da natureza constitucional, e afirmativado exercício do poder de polícia. A respeito do exercício do poder de polícia, respaldando o tributo, consultem-se os termos das Apelações nºs 309.376, publicado no *DJ* de 1.12.83 e 309.392. publicado no *DJ* de 7.2.84, sempre se referindo à Municipalidade de São Paulo. Além do julgamento levado a feito no Supremo Tribunal Federal, RE nº 88.487-4, publicado em *RT* 585/233.

E, mais, com base nas mesmas lições, afastam-se as alegações de ausência de interesse público quanto ao funcionamento de escritórios de advocacia, valendo destacar que se aborda a anualidade mais como reforço de argumento.

A anualidade se legitima pelo caráter permanente da fiscalização (*RT* 585/96); não se confunde com a renovação, que exige uma nova fiscalização; quando para ela, anualidade, o que se tem é atividade própria do poder de polícia sobre o comportamento do contribuinte.

Argumentar que os advogados não se sujeitam às normas de higiene e saúde, não tem muito sentido. É certo que o poder de polícia se exerce sobre os municípios em muitos campos (*RT* 515/132 e STF no Ag nº 80.158) e para cada caso se busca aquele adequado.

Não há prova do não-exercício do poder de polícia.

Naquilo que se refere à base de cálculo para lançamento da taxa, não se percebe

ilegalidade, conforme se verifica das Apelações nºs. 275.715, Tribunal Pleno, em que figura como apelante Empresa Auto Ônibus Mogi das Cruzes, v. acórdão publicado no *DJ* de 15.6.82; 315.798, apelante São Paulo Alpargatas S.A., v. acórdão publicado no *DJ* de 30.3.84.

Por tais motivos e para se guardar coerência com a posição já externada por esta mesma Turma Julgadora em oportunidade anterior, nega-se provimento ao recurso." (fls. 446-50)

O ilustre Vice-Presidente José Osório de Azevedo Júnior deu seguimento ao recurso extraordinário com o despacho seguinte:

"Cuida-se de mandado de segurança, impetrado por advogados militantes, contra ato de cobrança da taxa de fiscalização, localização, instalação e funcionamento.

Denegada a segurança pela r. sentença de fls. 240-4 a egrégia Primeira Câmara negou provimento à apelação, por votação unânime (fls. 446-52).

Socorrem-se da via extraordinária os vencidos, alicerçando seu reclamo nas letras *a* e *d* do art. 119, III, da Constituição Federal, sob fundamento de infringência dos arts. 18, I, da Lei Maior, 77, 78, 80 do Código Tributário Nacional, 1º e 67 da Lei nº 4.215/63 e 333, II, do Código de Processo Civil. Asseveram carecer a recorrida de competência para legislar sobre o exercício de atividade profissional do advogado. Afirmam não haver restado demonstrado o efetivo exercício do poder de polícia com relação a cada um dos recorrentes. Lembram caber a disciplina do exercício da atividade profissional em discussão à Ordem dos Advogados do Brasil. Afirmam que ainda que existisse competência para a disciplina da localização, esbarraria a pretendida cobrança no descabimento da fiscalização do funcionamento, que se confunde com o exercício da profissão, cuja disciplina cabe à Ordem dos Advogados do Brasil. Apontam estar a base de cálculo, do tributo objeto do litígio, divorciada do fato gerador. Insurgem-se contra a utilização do número de empregados como base de cálculo da taxa, reputando ser o imposto o tributo que tem como fato gerador uma situação independente. Reafirmam, não exercer a municipalidade as pretendidas fiscalizações. Trazem, como paradigmas da dissidência, os RREE nºs 85.338, 87.186, 88.327, 89.528, 100,514-9-Pleno, 98-967-6, 92.142-SP, 94.395-SP, 89.451, 101.376. 102. 292, 100.019-8 e 104.301-6-RJ.

Impugnação às fls. 567-84.

O parecer da douta Procuradoria-Geral da Justiça é pelo deferimento do reclamo extremo (fls. 586-92).

Aconselhável a manifestação da Augusta Corte.

Com efeito, em que pese o brilhantismo espelhado no v. aresto atacado, mister se faz lembrar já haver o Pretório Excelso decidido ser indevida a taxa em discussão, sob pena de infringência dos dispositivos constitucionais e tributários regulamentadores da questão.

Isto posto, tendo em vista a boa argumentação inserta nas razões de cabimento, se me parece configurada a divergência interpretativa, bem como cabível a interposição pela letra *a* do permissivo RE 108.423-5 ção pela letra *a* do permissivo constitucional.

Note-se que no sentido da ilegalidade da cobrança, núcleo da questão, dentre outros julgados, inclusive colacionados como suporte do dissídio jurisprudencial, os seguintes: RREE nº 100.019-8-SP (Pleno, relator Ministro Diaci Falcão, julgado em 15.12.83, in *DJU* de 15.6.84, fls. 9.798): 104.807-7-SP (Primeira Turma, relator Mi-

nistro Rafael Mayer, julgado em 29.3.85, *DJU* de 10.4.85, fls. 5.468) e o Agravo de Instrumento n.º 101.387-SP (relator Ministro Djaci Falcão, julgado em 7.12.84, in *DJU* de 14.12.84, fls. 21.620), sendo de ressaltar-se o que ficou consignado no Agravo nº 101.387-7 — a saber: 'Ilustre-se ter a jurisprudência deste Tribunal e do Colendo Supremo Tribunal Federal sufragado decididamente a tese da ilegalidade da taxa de licença para localização e funcionamento de escritório de advocacia, uma vez que não se constitui em contraprestação por serviço efetivamente realizado pelo município ao contribuinte.' No RE nº 89.451-SP (*RTJ*, 87/711), que não foi conhecido pelo colendo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cordeiro Guerra deixou expresso: 'Tranqüilizou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da decisão recorrida — *RTJ*, 70/553, 67/881, 72/642, 71/515, 75/200, e, ainda, recentemente, RE nº 85.338-SP, e RE nº 87.186-SP.'

Finalizando, anote-se no mesmo sentido, a publicação no *DJU* nº 171, de 6.9.85: *'RE nº 105.850-1-SP*

Relator: Ministro Octavio Gallotti, Recorrente: Vaterby Couto Marcondes (Adv.: Clóvis José do Nascimento de Almeida). Recorrida: Prefeitura Municipal de São Paulo (Adv.: Carlos Oswaldo T. do Amaral).

Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento. Primeira Turma 13.8.1985.

Ementa: Taxa de localização de escritório de advocacia. Não tem cabimento, mesmo a título de fiscalização de funcionamento, por falta de exercício do poder de polícia (arts. 77 e 78 do CTN). Precedentes do Supremo Tribunal.

Recurso extraordinário de que conhece para dar-lhe provimento.

Por todo o exposto, defiro o recurso extraordinário. (fls. 594-7)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): Ao entendimento do venerando acórdão recorrido se opõe a pacífica jurisprudência da Corte, conforme amplamente demonstrado pelos recorrentes, no sentido da ilegitimidade da taxa de fiscalização para localização, instalação e funcionamento dos escritórios de advocacia.

E assim, quer no pertinente à incidência sobre atividades profissionais que se subtraem ao poder de polícia do município, pois submetidas à jurisdição federal, quer no pertinente à base de cálculo, que estabelece correlações, estranhas ao próprio fato gerador da taxa, e que emprestam à espécie colocação de imposto, desvirtuadora da taxa.

Em atenção aos numerosos precedentes, conheço do recurso e dou-lhe provimento para conceder o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

RE nº 108.423-5-SP — Rel.: Ministro Rafael Mayer. Rectes.: Aluísio Setsuo Azeka e outros (Advs.: Antonio de Souza Corrêa Meyer, Pedro Augusto de Freitas Gordilho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de São Paulo (Advs.: Maurício A. G. Cardoso e outro).

Decisão: conheceram do recurso e lhe deram provimento unânime. Primeira Turma, 14.3.86.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Sydney Sanches e Octavio Gallotti. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Néri da Silveira e Oscar Corrêa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.