

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia cinge-se a definir se é compatível com a Constituição de 1988 a “Taxa de Segurança para Eventos” instituída no Distrito Federal.

O fato gerador do tributo, conforme prevê o art. 1º da Lei distrital n. 1.732/1997, é a prestação, em eventos com fins lucrativos e promocionais, de serviços da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar ou do Departamento de Trânsito. É dizer, a exação criada permite que o ente federativo cobre certo valor do contribuinte diretamente beneficiado pela segurança garantida em eventos particulares por agentes do Estado.

A segurança pública, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em outras palavras, o foco e a finalidade de referido direito é a preservação da ordem pública e da incolumidade pessoal e patrimonial.

O Estado deve atuar para a consecução desses objetivos em qualquer circunstância. Descabe, portanto, condicionar a realização do serviço ao pagamento de taxa, sob pena de admitir-se a existência de espaços de desordem e dano, na hipótese de inadimplemento. É dever do Estado agir em qualquer situação na qual haja potencial violação da ordem e da incolumidade, fazendo-o por seus recursos próprios, isto é, sem exigir contraprestação específica dos cidadãos.

A jurisprudência do Supremo é assente quanto à indisponibilidade do direito à segurança. Nesse sentido foi o decidido no RE 559.646 AgR, ministra Ellen Gracie, *DJe* de 24 de junho de 2011, de cujo acórdão extraio a ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.

2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido.

A segurança pública, não custa ressaltar, é responsabilidade do Estado, que, portanto, não pode eximir-se sob a alegação de falta de recursos financeiros. As condições objetivas para a consecução das políticas públicas de segurança devem ser criadas pelo Estado ainda que se refiram a pessoas determinadas, sem que se possa exigir contraprestação específica nessas situações.

Assim, a compreensão adequada é de que o serviço de segurança pública tem natureza universal, sendo prestado a toda a coletividade, mesmo na hipótese de o Estado se ver na contingência de fornecer condições singulares de segurança a certo grupo. Ainda nesse caso, o que se defende é a segurança pública geral, da qual ninguém pode ser excluído por conta da necessidade de prestação específica.

Logo, é inviável a remuneração do serviço de segurança pública mediante taxa, sob pena de violação ao art. 145, II, da Constituição Federal, que preceitua a possibilidade de o tributo ser cobrado em virtude do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis. A segurança pública, diversamente, constitui serviço geral e indivisível, devido a todos os cidadãos, independentemente de contraprestação. Por isso há de ser remunerada por meio de impostos, jamais de taxas.

É nessa linha a jurisprudência reiterada do Supremo. Registro alguns precedentes, representados pelas ementas a seguir transcritas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INC. III DO ART. 4º, ART. 6º, ART. 15, ITEM 6 DA TABELA I DO ANEXO ÚNICO DA LEI N. 4.254/1988, ALTERADA PELAS LEIS NS. 4.455/1991, 5.114/1999 E 6.741/2015, DO PIAUÍ.

ATOS DE VISTORIA E ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (*UTI SINGULI*) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. **SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CARÁTER GERAL E INDIVISÍVEL (*UTI UNIVERSI*). IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA POR TAXA. PRECEDENTES. OFENSA AO DISPOSTO NO INC. II E § 2º DO ART. 145 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA PARA OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS PARA DEFESA DE DIREITOS OU ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL. AL. "B" DO INC. XXXIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

1. Os atos listados nos itens 6.3, 6.4, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 e 6.17 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, são de efetivo exercício do poder de polícia estatal praticados no interesse específico de determinados administrados, objetivando aferir a compatibilidade das suas pretensões particulares aos imperativos públicos de segurança. Não se cuidam de serviços de segurança pública prestados indistintamente à população.

2. É inconstitucional o disposto no item 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí: serviço de segurança pública, exercido pela polícia ostensiva e judiciária para cobertura de eventos particulares, que não constitui fato gerador de taxa pelo caráter indivisível e universal da atividade desenvolvida. Precedentes.

[...]

5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o disposto nos itens 6.5 e 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí.

(ADI 7.035, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 29 de junho de 2022 – grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SEGURANÇA PÚBLICA. EVENTOS PRIVADOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. LEI 6.010 /96 DO ESTADO DO PARÁ. TEORIA DA DIVISIBILIDADE DAS LEIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição.

2. Da argumentação exposta pela parte Requerente não se extrai a inconstitucionalidade *in totum* do dispositivo impugnado, assim se

aplica ao caso a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade.

3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, a fim de declarar inconstitucional a expressão “serviço ou atividade policial militar, inclusive policiamento preventivo” constante no artigo 2º da Lei 6.010/96 do estado do Pará, assim como a Tabela V do mesmo diploma legal.

(ADI 1.942, ministro Edson Fachin, *DJe* de 15 de fevereiro de 2016 – grifei)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO.

1. LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL: AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA.

2. TAXA DE SEGURANÇA OSTENSIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

3. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA: SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE 643.247. QUESTÃO SUSCETÍVEL DE REPRODUZIR-SE EM MÚLTIPLOS FEITOS. ART. 543-B DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ART. 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. QUANTO A ESSE ASPECTO, DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM. NO MAIS, AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(RE 583.268 AgR, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 2 de outubro de 2015 – grifei)

TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA – SERVIÇO NÃO DISSOCIADO DE ATIVIDADE GERAL – INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 145, INCISO II, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, a ser remunerado mediante imposto, violando o artigo 145, inciso II, da Carta da República a exigência de taxa – Verbete Vinculante nº 41 do Supremo.

(RE 739.311 AgR, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 13 de outubro de 2015 – grifei)

Serviço público. Poder de polícia.

2. Recurso extraordinário contra acórdão proferido em sede de ADI estadual. 3. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III. **Serviço prestado por órgão de segurança pública com caráter geral e indivisível (*uti universi*). Impossibilidade de cobrança mediante taxa. Inconstitucionalidade.**

4. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A4.2 e A4.3 do Anexo III. Serviços públicos específicos e divisíveis (*uti singuli*). Cobrança por meio de taxa. Constitucionalidade. Precedente.

5. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III da Lei estadual 13.194/97. Ausência de demonstração objetiva de qualquer risco à segurança jurídica ou excepcional interesse social. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 535.085 AgR, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 23 de abril de 2013 – grifei)

Os fundamentos aplicáveis à edição do enunciado vinculante n. 41 da Súmula, determinantes da inconstitucionalidade de serviço de iluminação pública remunerado por taxa, incidem, por analogia, na hipótese dos autos. Atividade estatal que se traduz em prestação de utilidade inespecífica, indivisível e insuscetível de vincular-se a determinado contribuinte pode ser custeada não mediante taxa, mas por meio de imposto.

A Lei distrital n. 1.732/1997 também foi examinada no julgamento do RE 964.541 AgR, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 2 de maio de 2017, ocasião em que a Primeira Turma, reafirmando sua jurisprudência, negou provimento ao recurso e reconheceu a inconstitucionalidade da taxa cobrada para o exercício de segurança pública em razão de policiamento ostensivo em eventos. Eis a ementa do acórdão então prolatado:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. REMUNERAÇÃO MEDIANTE IMPOSTO. DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES.**

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível. Logo, deve ser remunerada mediante imposto.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.
(Grifei)

Reputo, assim, eivada de inconstitucionalidade a Lei n. 1.732/1997 do Distrito Federal, que instituiu a “Taxa de Segurança para Eventos”. Com isso, perde interesse a discussão a respeito do respectivo art. 6º, que delegou ao Poder Executivo a regulamentação da cobrança.

Em relação ao Decreto n. 17.972/1998, mediante o qual regulamentada a Lei n. 1.732/1997, cabe o reconhecimento da inconstitucionalidade por arrastamento.

Do exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.732, de 27 de outubro de 1997, e, por arrastamento, do Decreto n. 19.972, de 30 de dezembro de 1998, ambos do Distrito Federal.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto - 23/09/2022 00:00