

VOTO CONJUNTO: ADPF 1028 e ADPF 1029

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de julgamento conjunto das ADPFs 1028 e 1029, nas quais o Procurador-Geral da República questiona legislações dos Estados de Pernambuco e Rio de Janeiro que tratam da instituições de taxas.

A legislação de Pernambuco, impugnada na ADPF 1028 (dispositivos da Lei 7.550/1977, com alterações sucessivas de diversas leis, a última delas sendo a Lei 17.131/2020, além da Lei 11.901/2000 e do Decreto 52.136/2022) regula a cobrança da *Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndios* (TPEI) e da *Taxa de Vistorias de Segurança em meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios* (TVPHCI).

Os serviços cuja prestação enseja a cobrança das referidas taxas tratam de atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco, como a prevenção e extinção de incêndio e a vistoria de prédios e instalações particulares.

A legislação do Rio de Janeiro, impugnada na ADPF 1029 (Decreto-lei nº 5/1975, e sucessivas alterações), dispõe sobre a cobrança da Taxa de Serviços Estaduais, especificamente os serviços seguintes: (a) Anexo I, item 1 (pedidos de expedição de certidões sobre existência de débitos fiscais ou sobre pagamento de tributos); (b) Anexo II, item 12 (taxa de segurança e censura, prevenção e extinção de incêndio); (c) Anexo VIII, item 1 (pedidos de expedição de certidões sobre existência de débitos fiscais ou sobre pagamento de tributos, quando requeridos por contribuintes optantes do Simples Nacional).

Alega-se, essencialmente, inconstitucionalidade por violação ao art. 22, XI, da Constituição Federal (competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte), na medida em que a TVPHCI alcançaria serviços regulados por essa competência; e violação ao art. 145, II e § 2º, CF, que dispõe sobre a criação de taxa vinculada ao exercício do poder de política ou à prestação de serviços públicos, vedada a utilização da base de cálculos de impostos.

O Requerente argumenta que a atividade de prevenção e extinção de incêndio configuram serviços típicos de segurança pública, prestados de forma geral e indistinta, pelo que devem ser financiados por impostos.

Afirma também haver violação à vedação constitucional estabelecida no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF, quanto à cobrança de taxa para emissão de

certidões e atestados.

Iniciado o julgamento da matéria em ambiente virtual (SV de 21 a 28/6/2024), veio o Min. Relator a proferir voto pela PROCEDÊNCIA TOTAL das duas ADPFs, entendendo que *“os estados não podem instituir taxa de prevenção e combate a incêndios, uma vez que tal atividade, inerente à segurança pública, é prestada de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi)”*. O Ministro Relator também entendeu violada a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como concluiu pela inconstitucionalidade da cobrança de certidões.

Naquela assentada, a proposição foi acompanhada por mim em pelo Ministro FLÁVIO DINO.

Pedi vista o Ministro DIAS TOFFOLI, que agora (SV de 8 a 18/11/2024) apresenta voto divergente, no sentido da PROCEDÊNCIA PARCIAL, reconhecendo a inconstitucionalidade, apenas, da incidência das taxas previstas na legislação pernambucana em relação aos serviços de vistorias em meios de transporte e de atendimento em acidentes de trânsito, por violarem a competência legislativa da União.

E, em relação à legislação do Estado do Rio de Janeiro, propõe a atribuição de interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas, para afastar *“a incidência de tais dispositivos quando as certidões forem voltadas para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal consoante garantia de gratuidade contida no art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, da Carta Magna, finalidades presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido”*.

Quanto ao mais, o Min. DIAS TOFFOLI vota pela constitucionalidade da incidência das taxas de serviço, em conformidade com o entendimento que Sua Excelência propõe no julgamento do RE 1.417.155 (Tema 1.282 da Repercussão Geral), em julgamento nesta mesma Sessão Virtual, e na constatação de que os serviços públicos em questão gozariam de especificidade e divisibilidade a torná-los aptos a financiamento por meio de taxa.

É o relatório.

De início, reformulando o voto proferido em assentada anterior, indico que ACOMPANHO O VOTO DIVERGENTE proferido pelo Min. DIAS TOFFOLI, no sentido da constitucionalidade da cobrança da taxa de incêndio previstas nas legislações dos Estados de Pernambuco e Rio de Janeiro.

No caso dos autos, como em outros tantos já submetidos à apreciação da CORTE, discute-se a possibilidade de os Estados-membros instituírem taxa de segurança pública pela utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

Como já afirmei nesses julgados, dos quais destaco o voto proferido na ADI 4411 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 18/8/2020) e na ADI 3770 (ADI Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/9/2019), a jurisprudência desta CORTE afirma que o serviço de segurança pública é, via de regra, insuscetível de ser financiado por meio de taxas, dada a impossibilidade de ser ele prestado de forma individualizada.

A natureza universal (*uti universi*) desse tipo de serviço foi o principal fundamento em que a CORTE se louvou para suspender a execução do art. 2º e da Tabela V da Lei 6.010/1996 do Estado do Pará, no julgamento da medida cautelar na ADI 1942, em acórdão assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º e Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará. Medida Liminar. - Em face do artigo 144, "caput", inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. - Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública. - Ocorrência do requisito da conveniência para a concessão da liminar. Pedido de liminar deferido, para suspender a eficácia "ex nunc" e até final julgamento da presente ação, da expressão "serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo" do artigo 2º, bem como da Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará”.

(ADI 1942 MC, Rel. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ

de 22/10/1999)

Essa linha interpretativa orientou o julgamento dos seguintes casos pelos órgãos fracionários deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RE 634.786-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 22/8/2011; e RE 536.639-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO. Em todos eles, a CORTE se fiou no aspecto de indivisibilidade do serviço de segurança pública para declarar a inviabilidade de cobrança de taxas pela sua prestação.

A premissa encontrada nesses precedentes, no entanto, não afirma que toda e qualquer utilidade ou comodidade posta à disposição do cidadão por órgãos de segurança pública deva ser custeada unicamente com a receita proveniente de impostos.

Há determinadas prestações oferecidas, atipicamente, pelos órgãos de segurança pública que são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, podem ser custeadas por meio de taxas.

No voto condutor proferido na ADI 1942, o Ministro MOREIRA ALVES já advertia para o fato de que a solução cautelar ministrada naquele caso se dirigia aos serviços de policiamento ostensivo, observando que outras prestações constantes da lei paraense não haviam sido sequer questionadas na respectiva ação:

“é de se salientar, porém, que, do exame dessa Lei, verifica-se que a taxa não se aplica apenas ao serviço de segurança prestado pela polícia militar, mas também a atos administrativos do serviço de identificação e de investigação, do instituto médico legal, de polícia administrativa (como fornecimento de alvarás, certidões, etc.), bem como relativos a academias de polícia e ao corpo de bombeiros, atos esses que não são atacáveis pela fundamentação da presente ação direta, que se restringe ao ataque do serviço de segurança prestado pela polícia militar, a que está ligada exclusivamente a tabela V impugnada”.

Em precedente posterior, o Ministro GILMAR MENDES ressaltou a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. Esse esclarecimento foi feito quando do julgamento do RE 535.085-AgR, em que a Segunda Turma se pronunciou

sobre a legitimidade da cobrança de taxa como contraprestação pelos serviços descritos nos itens A4.2 e A4.3 do Anexo III do Código Tributário do Estado de Goiás (Lei Estadual 13.194/1997), nos seguintes termos:

“Entretanto, consoante o exposto na decisão agravada, no que se refere aos itens A4.2 e A4.3 da Lei estadual 13.194/97 – concernentes à imposição de taxas para reboque de bicicletas, motos, e similares e de outros veículos –, constato que os referidos preceitos são constitucionais, por se tratar de serviços públicos específicos e divisíveis e, portanto, passíveis de individualização.

Neste caso, como a referida taxa decorre de utilização de serviço específico e divisível, a arrecadação do tributo só é exigida quando efetivada a prestação potencial do serviço público. É dizer, a vinculação de determinada taxa a atividade estatal específica, potencialmente prestada em favor do contribuinte (*uti singuli*) é passível de individualização.”

A viabilidade de fruição individualizada também serviu de fundamento para esta CORTE reconhecer a validade da taxa de segurança pública para prevenção de incêndios instituída pelo Estado de Minas Gerais, como o fez no seguinte caso:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE UTILIZAÇÃO POTENCIAL DO SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIO. LEI N. 6.763/75.

1. É legítima a taxa de segurança pública instituída pela Lei mineira n. 6.763/75, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n. 14.938/03, devida pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio. Precedente.

2. Agravo regimental a que se nega provimento”.

(RE 473611 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 19/06/2007, DJe de 3/8/2007)

Em precedente mais recente da Primeira Turma, acompanhei o voto do relator, Min. ROBERTO BARROSO, para assentar a legitimidade dos Estados para instituir taxa de prevenção de incêndios. Eis a ementa do referido julgado:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE INCÊNDIO.

LEGITIMIDADE DOS ESTADOS PARA INSTITUIÇÃO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade dos Estados para instituir taxa de prevenção de incêndios. Precedentes.

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”.

(RE 1.179.245-AgR, Rel. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 3/6/2019).

Isso demonstra que nem todo serviço oferecido pelos órgãos de segurança pública é indivisível e, por conseguinte, incompatível com o financiamento por taxas. Esse enquadramento é aplicável, em geral, aos serviços de policiamento ostensivo e investigativo a cargo das polícias militar e civil dos Estados, mas não compreende todas as atribuições cometidas por lei ao desempenho por órgãos de segurança pública, sendo possível a cobrança de taxas por atividades acessórias ao cumprimento do objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Embora não seja possível individualizar e transferir a particulares os custos relativos a serviços típicos de segurança pública, mostra-se legítima, por exemplo, a cobrança de taxas pela emissão de documentos de identificação, pelo reboque ou depósito de veículos, pela emissão de laudos periciais, entre outros. Ou seja, é possível a exigência de contrapartida pela emissão de um juízo administrativo sobre o exercício de determinado direito, interesse ou liberdade individual com base no exercício de poder de polícia administrativa, que atua prioritariamente sobre situações individuais, por meio da emissão de juízos expressivos – como o diz GERALDO ATALIBA – e pode ser custeada pelo interessado que pretende exercer determinado direito.

Como já assinalado, a atividade de segurança pública, relacionada à prevenção e repressão de ilícitos penais, beneficia todos os cidadãos universal e indistintamente, o que impede a cobrança de taxas pelo oferecimento de serviços de segurança pública. Via de regra, não estão os órgãos estatais de segurança autorizados a cobrar taxas para atuar preventivamente, o que se justifica porque a prevenção nesse campo é exercida genericamente pela função dissuasória da pena.

Mas, desde que previsto em lei, podem os órgãos policiais atuar na vertente administrativa da defesa dos mesmos bens jurídicos tutelados

pelo direito penal objetivo e, nesses casos, exigir taxas pelo exercício de atividade de interesse preponderante do administrado.

Portanto, não é ilegítima a exigência de taxas para o exercício do poder de polícia administrativa, ainda que seja atribuído por lei, de forma atípica, a órgãos de segurança pública. Tal como ocorre com outros contextos da vida social, como a ordem, a higiene, os costumes e a disciplina da produção e do mercado - esses nomeadamente previstos no artigo 78 do Código Tributário Nacional -, a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio é uma das dimensões do interesse público indiretamente tuteláveis pela atuação preventiva do Estado na função de polícia administrativa.

Como exemplo de taxas de polícia relacionadas à tutela da segurança pública, podem ser citadas as taxas federais de registro ou de porte de armamentos (Lei 10.826/2003) e aquelas cobradas pela fiscalização de empresas de vigilância privada (Lei 7.102/1983), que tiveram sua legitimidade corroborada nos seguintes julgados deste STF:

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. 3. Taxa de renovação de cadastro de arma de fogo. 4 Indispensabilidade do efetivo exercício do poder de polícia. 5. Conforme jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. 6. O SINARM, criado pelo art. 1º da Lei 10.826/03, com circunscrição em todo o território nacional, é órgão fiscalizatório atuante no registro e na renovação de registro de arma de fogo, cujas atividades são dispendiosas. 7. Razoabilidade do valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por renovação de cadastro de uma arma, a ser realizada de três em três anos. 8. Ausência de efeito confiscatório. 9. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (ARE 664722 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/5/2012)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE VIGILÂNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. PRESUNÇÃO DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. (AI 749297-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 23/10/2009)

As referências jurisprudenciais mencionadas demonstram que não há obstáculo para a cobrança de taxa pelo exercício de atividade estatal de fiscalização executada para fins de verificar a compatibilidade do exercício de determinado direito com o interesse de segurança pública.

Cito, ainda, nesse sentido, o julgamento da ADI 3.770, de minha relatoria, em que o TRIBUNAL PLENO declarou a constitucionalidade de taxas do Estado do Paraná instituídas em função de atividades como fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Pertinência temática limitada aos fatos geradores constantes da tabela impugnada que possuem relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. Conhecimento parcial da ação.

2. Não se trata de taxa referente aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insuscetíveis dessa hipótese de Financiamento.

3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades

administrativas específicas e divisíveis (uti singuli) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes.

4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos.

5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente”.

(ADI 3770, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, TRIBUNAL PLENO, DJe DE 26/9/2019)

No que diz respeito ao serviço de extinção de incêndio, entendo que o serviço é passível de fruição individualizada pelos proprietários ou possuidores dos imóveis em referência, de modo que não há se falar em inconstitucionalidade nesse ponto.

Além disso, não há se falar em identidade da base de cálculo da taxa de segurança pública pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios e a base de cálculo de impostos, como o IPTU.

Ressalto, ainda, que não há se falar em inconstitucionalidade em razão de a lei estadual prever a destinação apenas parcial da arrecadação para o fim especificamente indicado na norma. Isso porque a lei estadual versa sobre taxa e não impostos, cuja vinculação, em regra, é vedada pelo disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal.

Dessa forma, a jurisprudência desta SUPREMA CORTE já fixou orientação no sentido de que *“a norma constitucional veda a vinculação da receita dos impostos, não existindo, na Constituição, preceito análogo pertinente às taxas”* (RE 570.513 AgR, rel. min. EROS GRAU, 2ª T, DJE de 27/2/2009).

Veja-se que esse entendimento, assim como a referência aos precedentes da CORTE que, do meu ponto de vista, davam-lhe

fundamente, já haviam sido por mim referidos no julgamento do RE 643.247 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno, DJ de 19/12/2017), sob o regime de repercussão geral, quando firmada a inconstitucionalidade de taxas instituídas para a prevenção e o combate a incêndios.

Naquela oportunidade, assinalei que o combate a sinistros não configura serviço incompatível com o financiamento mediante taxas, pois é passível de fruição individualizada pelos proprietários de imóveis, como, até então, admitia a jurisprudência de ambas as Turmas deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nos precedentes seguintes: AI 510.583, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 24/5/2013; RE 403.453-ED, Segunda Turma, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 19/4/2011; RE 557.957-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 26/6/2009; RE 518.509-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 16/5/2008; e RE 473.611-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 3/8/2007.

Na hipótese dos autos, verifico que parte dos serviços listados nos Anexos das normas estaduais impugnadas descrevem atividades dirigidas à atuação estatal específica e divisível, inclusive relacionada a bens particulares que reclamam a atuação preventiva do Corpo de Bombeiros Militar, em favor da incolumidade desse patrimônio e de seus interessados (proprietários, locatários, etc.).

De outro lado, naquilo em há evidente conflito com a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF), deve-se reconhecer a inconstitucionalidade formal. Nisso incorre a legislação de Pernambuco, quanto à TVPHCI, que interfere em atividades abrangidas pelo poder de polícia de trânsito, como *“vistorias de trânsito em meios de transporte”*, ainda que relacionados a sinistros relacionados à atuação do Corpo de Bombeiros, como *“equipamentos de proteção contra incêndio”*.

Quanto à cobrança de taxas pela expedição de certidões, objeto da ADPF 1029, impõe-se a aplicação dos precedentes apontados tanto pelo Ministro Relator quanto pelo Ministro DIAS TOFFOLI, no sentido da inconstitucionalidade da cobrança nas hipóteses em que a certidão requerida for necessária *“para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”* (art. 5º, XXXIV, “b”, CF).

Em vista do exposto, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA INAUGURADA PELO MINISTRO DIAS TOFFOLI, para julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE as ADPFs 1028 e 1029, nos termos do voto de Sua Excelência.

É o voto.