

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): De acordo com o prescrito no art. 103, VI da Constituição da República e pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, dúvida não há de que o Procurador-Geral da República integra o rol de legitimados para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Por isso, reconheço a sua legitimidade ativa para instaurar a fiscalização abstrata da constitucionalidade.

Passo à análise do cabimento da ADPF.

No presente caso é questionada a constitucionalidade de leis complementares estaduais pré-constitucionais, como também posteriores a Constituição.

Prevista no artigo 102, § 1º, da CRFB, a arguição por descumprimento de preceito fundamental foi regulada pela Lei 9.882/1999, a qual prescreve, em seu artigo 4º, §1º, o requisito de subsidiariedade, segundo o qual, não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Deveras, havendo outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional, revela-se inviável essa ação do controle concentrado e constitucionalidade, cuja utilização é excepcional e subsidiária, na linha do que assentam os seguintes precedentes:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos. Não se pode, com efeito, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em

verdadeiro sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o órgão máximo do Poder Judiciário. Ademais, mesmo que superados tais óbices ao conhecimento da presente ação, cumpre recordar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado" (ADPF 145, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJe de 9/2/2009.)

“O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado”.
Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP . (ADPF 17, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 12/6/2002)

In casu, o autor pretende o controle de constitucionalidade de lei estadual pré-constitucional em confronto com preceitos fundamentais constantes da Constituição Federal.

Ainda que omissa a CRFB e a Lei 9.882/1999 na definição de preceito fundamental, esta Corte já entendeu que direitos e princípios fundamentais arrolados no texto constitucional se amoldam como tal. Confira-se ementa da ADPF 33 de Relatoria do Min. Gilmar Mendes:

“1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental

ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios (art. 60, § 4º, CF/88) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/88). 2. Existência de ADI contra a Lei nº 9.882/99 não constitui óbice à continuidade do julgamento de argüição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. 3. Admissão de amicus curiae mesmo após terem sido prestadas as informações. 4. Norma impugnada que trata da remuneração do pessoal de autarquia estadual, vinculando o quadro de salários ao salário mínimo. 5. Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental (sob o prisma do art. 3º, V, da Lei nº 9.882/99) em virtude da existência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte quanto à vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo. 6. Cabimento de argüição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). 7. Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público presente no caso. 8. Governador de Estado detém aptidão processual plena para propor ação direta (ADIMC 127/AL, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.12.92), bem como argüição de descumprimento de preceito fundamental, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de jus postulandi. 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente. 11. Eventual cogitação sobre a inconstitucionalidade da norma impugnada em face da Constituição anterior, sob cujo império ela foi editada, não constitui óbice ao conhecimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que nessa ação o que se persegue é a verificação da compatibilidade, ou não, da norma pré-constitucional com a ordem constitucional superveniente. 12. Caracterizada controvérsia relevante sobre a

legitimidade do Decreto Estadual nº 4.307/86, que aprovou o Regulamento de Pessoal do IDESP (Resolução do Conselho Administrativo nº 8/86), ambos anteriores à Constituição, em face de preceitos fundamentais da Constituição (art. 60, § 4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal) revela-se cabível a ADPF. 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. 15. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a ilegitimidade (não-recepção) do Regulamento de Pessoal do extinto IDESP em face do princípio federativo e da proibição de vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo (art. 60, § 4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal)''

(STF - ADPF: 33 PA, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-10-2006 PP-00031 EMENT VOL-02253-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-03 PP-00873)

Reconheço, dessa forma, o cumprimento do requisito da subsidiariedade no presente caso, por conseguinte conheço da ação e passo a análise do mérito.

No caso em comento questiona-se a constitucionalidade da instituição do Estado de taxa em razão de Prevenção e Extinção de Incêndios e de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte.

Conforme relatado, segundo a Procuradoria-Geral da República, os dispositivos impugnados violam os artigos 22, XI, que prescreve a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, e o art. 145, II e § 2º que dispõe sobre a criação de taxa vinculada ao exercício do poder de política ou à prestação de serviços públicos, vedada à utilização da base de cálculos de impostos. .

Portanto, para analisar a constitucionalidade dos diversos dispositivos editados pelo Estado do Rio de Janeiro, impende perscrutar se há competência estadual para instituir taxa com essa hipótese de incidência.

Ao instituir o sistema de distribuição de competências federativas

entre a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, a Constituição de 1988 estabeleceu uma estrutura baseada na cooperação entre essas três entidades federativas.

Embora a Constituição conceda à União um amplo conjunto de competências materiais exclusivas e legislativas privativas, o fato de haver competências compartilhadas sugere um forte viés cooperativo que deve ser levado em consideração pela jurisprudência ao interpretá-la.

Reitero a afirmativa de que repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo cooperativo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da Constituição Federal) e objetivos (art. 3º, da Constituição Federal) da República. Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.

Tenho afirmado que, nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*).

Contudo, visto que o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

Tratando prioritariamente acerca da taxa fluminense, cumpre-nos fazer uma análise da legislação vigente.

No texto constitucional, vê-se que o constituinte de 1988 inseriu na esfera privativa da União a produção legislativa sobre trânsito e transporte:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI – trânsito e transporte;

Promulgada a Lei 9.503, de 23.9.1997 (Código de Trânsito Brasileiro), foi inserido na competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal a inspeção das condições de segurança veicular.

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)

Ademais, o CTB delegou ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN a regulamentação da inspeção técnica para verificar condições de segurança de veículos em circulação:

“Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

(...)

Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído.”

Conforme os regulamentos editados pelo CONTRAN, a vistoria veicular a cargo dos órgãos e entidades executivos de trânsito abrange a verificação da presença e da funcionalidade dos equipamentos obrigatórios, entre os quais estão inseridos os extintores de incêndio. Confira-se:

“Resolução 941, de 28.3.2022

Art. 2º A vistoria de identificação veicular, por ocasião da

transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, é de responsabilidade dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal e pode ser realizada por pessoa jurídica de direito público ou privado previamente habilitada.

§ 1º A emissão do laudo único de vistoria de identificação veicular deve ser realizada exclusivamente por meio eletrônico e só tem validade no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) se registrado no Sistema de Certificação de Segurança Veicular e Vistorias (SISCSV), mantido pelo órgão máximo executivo do trânsito da União.

§ 2º A vistoria de identificação veicular tem como objetivo verificar:

I - a autenticidade da identificação do veículo e da sua documentação;

II - a legitimidade da propriedade;

III - se os veículos dispõem dos equipamentos obrigatórios, e se estes estão funcionais; e

IV - se as características originais dos veículos e seus agregados foram modificados e, caso constatada alguma alteração, se esta foi autorizada, regularizada e se consta no prontuário do veículo na repartição de trânsito.

§ 3º Os equipamentos obrigatórios são aqueles previstos no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Resoluções do CONTRAN e Portarias do órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 4º É vedada a realização de vistoria de identificação veicular em veículo sinistrado com laudo pericial de perda total. “

“Resolução 919, de 28.3.2022

Art. 7º As autoridades de trânsito ou seus agentes devem fiscalizar os extintores de incêndio nos veículos em que seu uso é obrigatório, verificando os seguintes itens:

I - o indicador de pressão não pode estar na faixa vermelha;

II - integridade do lacre;

III - presença da marca de conformidade do INMETRO;

IV - os prazos de durabilidade e da validade do teste hidrostático;

V - aparência geral externa em boas condições (sem ferrugem, amassados ou outros danos); e

VI - local da instalação do extintor de incêndio.”

Este Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que temas relativos à vistoria e inspeção veicular estão abrangidos na matéria de trânsito, cuja competência legislativa pertence privativamente à União.

Confira-se:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 10.847/96 (ART. 2º, § 1º) E LEI ESTADUAL Nº 10.848/96, EDITADAS PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 10.848/96 – CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA – PRECEITO NORMATIVO QUE DISPÕE SOBRE REGRAS CONCERNENTES À DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INSPEÇÃO E VISTORIA DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA VEICULAR – MATÉRIA ATINENTE À DISCIPLINA NORMATIVA DO TRÂNSITO (CF, ART. 22, XI)– TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI, EM CARÁTER PRIVATIVO, À UNIÃO FEDERAL COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, CONFIRMANDO OS TERMOS DA MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA.” (STF - ADI: 1666 RS, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/10/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VISTORIA DE VEÍCULOS. MATÉRIA RELATIVA A TRÂNSITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Viola a competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CF/1988) lei distrital que torna obrigatória a vistoria prévia anual de veículos com tempo de uso superior a quinze anos. Precedentes. Pedido julgado

procedente.” (STF - ADI: 3323 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/03/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-09-2005 PP-00006 EMENT VOL-02206-1 PP-00187 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 65-70)

Nessa toada, entendo que ao dispor sobre a cobrança da em razão de Prevenção e Extinção de Incêndios e de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte, em virtude da realização de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio, estabeleceu-se disciplina paralela à legislação nacional em matéria de trânsito e transporte, usurpando a competência do ente central da Federação.

À luz das considerações acima, quanto à referida taxa, entendo que o Estado do Rio de Janeiro usurpou a competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Além disso, constato que a taxa em razão de Prevenção e Extinção de Incêndios e de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte apresenta vícios materiais, essa Corte já se pronunciou em diversas oportunidades acerca da inconstitucionalidade material de taxas concernentes a utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

Princípio por registrar a medida cautelar na ADI 1.942/PA, Rel. Min. Moreira Alves, na qual este Supremo Tribunal Federal consignou ser a segurança pública uma atividade que “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”, tendo em vista constituir 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” (grifou-se).

Durante o julgamento de mérito da referida ação, a qual passou para minha relatoria, consignei 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. Confira-se:

“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 abrangidos 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.” (STF - ADI: 1942 PA, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/12/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/02/2016)

Importante registro diz respeito ao Tema de Repercussão Geral 16, que definiu a tese de que “a segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa

para tal fim". Tal julgado acabou por cancelar a Súmula 549, a qual definia que "a taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula 274". Confira-se:

"TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo."(STF - RE: 643247 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/08/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/12/2017)

Em mesmo sentido, nos julgamentos da ADI 2.424/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI 2.908/SE, Rel. Min. Cármen Lúcia, esta Corte reafirmou a generalidade e a indivisibilidade da prestação de serviços de segurança pública pelo Estado, características que implicam o seu custeio exclusivamente pela via dos impostos.

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.2000, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente." (STF - ADI: 2424 CE, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 01/04/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/06/2004)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA

ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte.
2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (uti singuli).
3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.
4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de

construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.” (ADI 2.908/SE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 6.11.2019)

No plano mais contemporâneo, faço referência a ADI 4.411, de relatoria do Min. Marco Aurélio, nela o Plenário deste Tribunal declarou a inconstitucionalidade de taxa de segurança pública devida em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios instituída por outro estado-membro.

Ademais, concluiu-se 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*). Confira-se a ementa:

“TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa.” (STF - ADI: 4411 MG, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 18/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/09/2020)

Igualmente, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.417.155/RN, tema 1282 de repercussão geral, de relatoria do Min. Dias Toffoli, a matéria controvertida era acerca de taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em edificações e outros ambientes, bem como taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores.

Novamente essa Corte asseverou ser inconstitucional tais taxas. Confira-se ementa:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Tributário. Ação direta de inconstitucionalidade local. Taxa de segurança pública. Serviço de combate a incêndio. Ente estadual. Impossibilidade. Atividade prestada de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*). Serviços de segurança pública. Custeio por meio de impostos. Precedentes. Modulação dos efeitos. Orientação da ADI nº 4.411.

1. Os serviços de combate e prevenção a incêndios são serviços de segurança pública prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), razão pela qual não podem ser remunerados por meio de taxa.

2. O Plenário desta Corte, no julgamento dos embargos de declaração na ADI nº 4.411, determinou, por maioria, a modulação dos efeitos da decisão de mérito que reconheceu inconstitucional a instituição de taxa de segurança pública pela utilização do serviço de extinção de incêndios no âmbito do Estado de Minas Gerais.

3. Agravo regimental parcialmente provido para modular os efeitos da decisão recorrida, de modo a que tenha eficácia a partir da data de publicação da ata de julgamento do presente julgamento, estando ressalvados (1) os processos administrativos e as ações judiciais pendentes de conclusão até a referida data; (2) os fatos geradores anteriores à mesma data em relação aos quais não tenha havido pagamento.” (STF - RE: 1417155 RN, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/06/2023, Segunda Turma,

Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-07-2023 PUBLIC 06-07-2023)

Por fim, consigo que recentemente, na sessão virtual de 08 a 15 de março de 2024, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal julgou procedente, por unanimidade a ADPF 1030 de relatoria do eminente Ministro Flávio Dino, cujos atos impugnados se assemelham aos discutidos nos precedentes citados e no ponto sobre análise.

Portanto, na linha dos reiterados pronunciamentos desta Corte, entendo que o serviço de combate a incêndio é atividade de segurança pública, e como tal possui caráter universal, consistindo em serviço público *uti universi*. Por conseguinte, há que se reconhecer a inconstitucionalidade das disposições impugnadas.

Quanto a **taxa de emissão de certidão de inexistência de débitos fiscais e de pagamento de tributos**, tenho pela sua inconstitucionalidade, haja vista o art. 5º, XXXIV, b da Constituição da República. Dispõe o referido dispositivo:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

[...]

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Esta Corte, em recente oportunidade, se pronunciou pela inconstitucionalidade de normas de lei estadual que estabelecia cobrança de taxa para emissão de certidões e atestados:

AÇÃO 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 REPUBLICA. 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 REPUBLICA. 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. 3. É inconstitucional o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da Republica. Precedentes. 4. A vedação prevista na al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da Republica não impede a instituição de taxa pelo fornecimento de cópias e reproduções de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada para o ressarcimento dos gastos com o material utilizado, bem como a cobrança de taxa para a emissão de atestado coletivo ou individual de interesse de empresa privada. 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. (STF - ADI: 7035 PI 0065656-77.2021.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 21/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/06/2022)

O Governo do Rio de Janeiro, por sua vez, alega que a referida taxa estadual teria por hipótese idêntica à da taxa judiciária. Entendo, contudo, que há uma clara distinção entre os fatos geradores.

A taxa judiciária teve sua constitucionalidade questionada em decorrência do inc. XXXV, do art. 5º, da CRFB. A taxa em comento, por sua vez, tem sua constitucionalidade questionada em decorrência do inc. XXXIV, do art. 5º, da CRFB.

Por conseguinte, a taxa judiciária teve sua constitucionalidade reconhecida na Representação n. 1077 e depois do advento da Constituição Cidadã foi confirmada pelas ADIS n. 2.655 e n.948, sob o argumento de que o referido tributo se restringia a uma equivalência razoável com o custo real do serviço prestado.

No presente caso, a taxa tem por fato gerador a obtenção de certidões em repartição pública, hipótese diversa da taxa judiciária.

Em suma, enquanto a taxa judiciária diz respeito a interposição dos recursos, a taxa ora confrontada diz respeito a hipótese de obtenção de certidão que tem sua gratuidade garantida pelo Texto Maior.

Dessarte, considero que a taxa para emissão de certidões e atestados do Estado do Rio de Janeiro se amolda na mesma hipótese fática da ADI 7035/PI, portanto, **reconheço a sua inconstitucionalidade.**

Dispositivo

Diante do exposto, julgo procedentes os pedidos formulados na presente Arguição de Preceito Fundamental, a fim de declarar inconstitucional as disposições do anexo I, item 1, anexo II, item 12, e anexo VIII, item 1, todos do Decreto-Lei 5, de 15.3.1975, com alterações do Decreto-Lei 403, de 28.12.1978, e das Leis 3.347, de 29.12.1999, e 7.175, de 28.12.2015, do Estado do Rio de Janeiro; e por arrastamento, dos Decretos 3.856, de 29.12.1980, e 23.695, de 6.11.1997, que disciplina, a cobrança de taxas estaduais em razão de serviços de prevenção e extinção de incêndios e de expedições de certidões.

É como voto.