

13/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.770 PARANÁ

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE
BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S) : ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ

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

ADI 3770 / PR

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em conhecer parcialmente da Ação Direta, excluindo do juízo aqui realizado as atividades discriminadas nos itens 8.1.5, 8.2.1 a 8.2.3.2, 8.4.1 a 8.4.4; e nos itens 8.1.11 a 8.1.13, 8.2.1.1 e 8.2.8 e 8.2.9 das Tabelas Anexas à Lei do Estado do Paraná 7.257, de 30 de novembro de 1979, conforme a redação dada, respectivamente, pela Lei nº 9.174/1989 e pela Lei nº 13.985/2000; e julgar improcedente, na parte de que se conhece, o pedido deduzido, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator quanto à admissão parcial da ação e, nessa extensão, julgava procedente o pedido

Brasília, 13 de setembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.770 PARANÁ

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC**
ADV.(A/S) : **ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio – CNC, para impugnar a validade constitucional dos artigos 2º e 4º da Lei 7.257, de 30 de novembro de 1979, do Estado do Paraná, na redação que lhes foi conferida por diploma mais recente, a Lei 9.174, de 9 de dezembro de 1989, em especial quanto às tabelas 4 e 8 anexas a este último ato normativo.

Eis o conteúdo da Lei Estadual 9.174/1989:

Súmula: Dá nova redação ao parágrafo 1º, do art. 3º da Lei nº 7.257/79, alterada pela de nº 7.812/83 e adota outras providências pertinentes à Taxa de Segurança.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. O parágrafo 1º do Art. 3º da Lei nº 7.257, de 30 de novembro de 1979, alterada pela Lei nº 7.812, de 29 de dezembro de 1983, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º. -

§ 1º. A UPFPR, em consonância com o § 2º do art. 97 do Código Tributário Nacional, será atualizada trimestralmente, em março, junho, setembro e dezembro de cada ano, através de Instrução do Secretário de Estado da Fazenda (art. 90, inciso II

ADI 3770 / PR

da Constituição do Estado do Paraná), mediante a utilização dos coeficientes de correção monetária de créditos tributários, passando a vigorar nos meses seguintes."

Art. 2º. As alíquotas das Tabelas de que trata o artigo 4º da Lei nº 7.257, de 30 de novembro de 1979, alterada pela Lei nº 7.812, de 29 de dezembro de 1983, serão aplicadas com as alterações constantes das Tabelas anexas a esta Lei.

Parágrafo único. O disposto no "caput" deste artigo, aplica-se automaticamente aos percentuais previstos na Lei nº 8328, de 23 de junho de 1986.

Art. 3º. Das importâncias arrecadadas em decorrência do disposto nesta Lei, serão destinados 10% (dez por cento) a reparos de viaturas da frota da Polícia Civil, adquiridas através do Fundo Especial de Reequipamento Policial - FUNRESPOL.

Art. 4º. A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, tendo eficácia a partir de 1º de janeiro de 1990.

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

A requerente argumenta que os serviços discriminados nas tabelas 4 e 8, anexas à Lei 9.174/1989, traduzem prestações típicas de policiamento ordinário, de fruição universal, que deveriam ser custeadas com recursos provenientes de impostos, sob pena de sacrifício dos artigos 144, IV, V, e §§ 4º, 5º e 6º, e 145, II, da Constituição Federal. Menciona, inclusive, que algumas das disposições da Lei paranaense 7.257/1989 já teriam tido sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade.

Ressalva, contudo, que apenas alguns dos fatos geradores elencados nas tabelas do art. 4º da Lei 7.257/1979, na redação da Lei 9.174/1989, seriam inconstitucionais. Seriam eles os (i) atos relativos à fiscalização policial, constantes da Tabela 4; e (ii) atos relativos à divisão de segurança e informação, inseridos na Tabela 8, que, por se fundamentarem "*no poder de polícia exercido por órgãos da administração compreendidos na noção de segurança pública*" (fl. 13), conflitariam com os parâmetros constitucionais invocados.

ADI 3770 / PR

O caso foi processado segundo o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Solicitadas as informações, foram elas prestadas pelo Governador do Estado do Paraná (fls. 58-81), que se pronunciou, em tópico preliminar, pela ausência de legitimidade ativa da requerente para propor ação direta na condição de “associação de associações”. No mérito, sustentou a adequação constitucional da taxa de segurança contestada, visto ser ela decorrente do “*exercício do poder de polícia e não a utilização de serviço público de maneira geral, não havendo, portanto, qualquer ofensa aos dispositivos constitucionais*” (fl. 70).

A Assembleia do Estado do Paraná (fls. 73-78) se contrapôs à concessão da liminar requerida e atestou a regularidade da tramitação do projeto que resultou no ato normativo questionado.

O Advogado-Geral da União (fls. 80-101) suscitou, em tópico preliminar, a inépcia da petição inicial, em razão da ausência de cópia dos atos normativos questionados, o que afetaria, sobretudo, o exame do item 8.7 da Tabela 8 do ato estadual impugnado.

Quanto ao mérito, pronunciou-se ele pela compatibilidade das taxas de segurança descritas nas Tabelas 4 e 8 da legislação paranaense com o figurino do art. 145, II, da CF, por entender que elas estariam a remunerar atividades administrativas de caráter registral. Mas reconheceu, de outra sorte, que a cobrança de taxa por tais serviços constituiria atribuição inserida nos incisos I e II do art. 30 da CF, cabendo a sua instituição exclusivamente aos Municípios, e não aos Estados.

Destacou que a disciplina de determinadas atividades englobadas na Tabela 8, previstas nos itens 8.1.2; 8.1.3; 8.1.4; 8.1.6; 8.1.7; 8.1.8; 8.1.9; 8.1.10; 8.3; e 8.6.1 – referentes a estabelecimentos que lidam com armamentos, materiais inflamáveis e explosivos – e nos itens 8.2; 8.4; e 8.5

ADI 3770 / PR

– pertinentes a registro de armas de fogo – estaria a se indispor com o art. 21, VI, da CF, que comete à União competência material exclusiva para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, o que teria sido positivado nas Leis Federais 10.384/2003, 10.826/2002 e Decretos 24.602/1934 e 5.123/2004.

Vício semelhante comprometeria os itens 8.1.5 e 8.14 da mesma tabela, que, ao exigirem taxa pela habilitação para o exercício de profissão de encarregado de fogo e/ou técnico de explosivos “blaster” e para a expedição de carteira para vigilantes, vigias e guardiões, estariam em contraposição ao art. 22, XVI, da CF, que encarregaria à União da responsabilidade pela execução dessas atividades materiais. Finalmente, o item 8.6.2 também padeceria de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 145, II, da CF, porque a ausência da descrição do serviço a ser prestado pelo Poder Público estadual impediria a verificação da especificidade das prestações envolvidas.

O parecer do Procurador-Geral da República (fls. 109-113) foi pelo não conhecimento da ação, tanto pela sua insuficiência instrutória, quanto pela impossibilidade de aferição da validade em abstrato do teor do artigo 2º da Lei paranaense 7.257/1979, uma vez que esse preceito não teria sido alterado pela Lei 9.174/1989, conservando, assim, o mesmo conteúdo que possuía antes da Constituição Federal de 1988, o que impediria a fiscalização de sua constitucionalidade via ADI.

Ante a notícia de que as tabelas 4 e 8 da taxa estadual teriam sido alteradas por leis locais supervenientes ao ajuizamento da ação (Leis 11.966/1997 e 13.985/2002), a requerente foi intimada para, caso entendesse conveniente, que promovesse o aditamento do pedido, o que foi feito por meio de petição apresentada em 1º/10/2013, na qual se requereu *“a emenda da inicial oferecida para pleitear a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei 7.257, de 30 de novembro de 1979 do Estado do Paraná, na redação que lhe foi conferida pela Lei nº 9.174, de 09 de*

ADI 3770 / PR

dezembro de 1989 do Estado do Paraná, em especial quanto às “Tabelas 4 e 8” anexas a este ato normativo com redação dada pela lei estadual nº 13.985, de 30 de dezembro de 2002”.

É o relatório.

13/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.770 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Existem três questões preliminares ao conhecimento da presente ação.

A primeira delas foi suscitada pelo Governador do Paraná. Alegou a autoridade estadual estar a requerente destituída de legitimidade para instaurar a presente ação de controle concentrado, por ser uma entidade constituída como “associação de associações”.

A preliminar é insubsistente, pois fundada em entendimento já superado por esta CORTE. Nesse sentido: ADI 3.153-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Rel. p/ o Acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 9/9/2005.

Cabe verificar a existência de pertinência temática entre os dispositivos impugnados na inicial e o objeto social da entidade associativa. Na medida em que a CNC está, por disposição estatutária, destinada a representar, “no plano nacional, os direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, de serviços e de turismo” (art. 1º, § 1º, I, do seu Estatuto), no que se incluem, ao menos em tese, estabelecimentos comerciais de todo o tipo, não há como lhe negar legitimidade para contestar as taxas das tabelas 4 e 8 da Lei 9.174/1989 que sejam exigidas de pessoas jurídicas dedicadas à mercancia.

Ocorre que alguns dos fatos geradores constantes da tabela 8 impugnada na inicial não possuem qualquer relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. São elas as taxas cobradas pela Divisão de Segurança e Informações dos Órgãos de Segurança Pública paranaenses para conceder (i) alvarás para habilitação na profissão de encarregado de fogo e/ou técnico de explosivos “blaster” - anual (código 8.1.5); (ii) registros de armas de fogo (códigos 8.2.1 a 8.2.3.2); e (iii) autorizações para porte e trânsito de armas, além do exame correspondente de proficiência de utilização de armas (códigos 8.4.1 a

ADI 3770 / PR

8.4.4). E também aquelas incluídas na tabela 8 pela Lei 13.985/2002, impugnada em petição de aditamento, que dizem respeito a licenças e ao registro da propriedade de coletes à prova de balas, de veículos blindados de passeio, de licença para condução de blindados de passeio e de registro de recadastramento de arma de defesa pessoal (códigos 8.1.11 a 8.1.13, 8.2.1.1, 8.2.8 e 8.2.9).

As referidas atividades são exercidas a título pessoal, não possuindo qualquer lastro de pertinência com a finalidade comercial das empresas representadas pela confederação sindical requerente, o que impede sejam elas questionadas por ela por meio de ação direta. Fica declarada, no tocante a esses pontos, a carência do direito de ação.

O parecer do Procurador-Geral da República formula ainda outras duas objeções ao conhecimento da presente ação direta, que se estenderiam a todo o pedido nela deduzido.

Em primeiro, questiona a ausência de cópia integral do conteúdo das tabelas 4 e 8, que não foram instruídas com a inicial, o que violaria o requisito do art. 3º da Lei 9.868/1999. Além disso, pondera que seria impossível conhecer da tese de violação ao artigo 2º da Lei 7.257/1979, uma vez que a sua redação não teria sido modificada pela Lei 9.174/1989, *“permanecendo em vigor em sua redação original, anterior, portanto à Constituição de 1988 e, em função disso, repita-se, estranha ao controle abstrato de constitucionalidade”* (fl. 113).

A deficiência instrutória foi devidamente suprida pela petição de 11/11/2013, por meio da qual a requerente juntou as cópias faltantes.

A impossibilidade de impugnação ao art. 2º da Lei 7.257/1979 também não chega a impedir o conhecimento da ação. Isso porque esse dispositivo constitui fundamento legal genérico para a instituição da taxa de segurança atacada, considerando ocorrido o seu fato gerador *“quando o contribuinte utilizar serviço específico e divisível, prestado pelo Estado em órgãos de sua administração ou quando tal serviço for posto à disposição do contribuinte cujas atividades exijam do Poder Público Estadual vigilância, visando a preservação da segurança, ordem, tranquilidade, costumes e garantias oferecidas ao direito e uso de propriedade”*.

ADI 3770 / PR

No entanto, a petição inicial não investe contra todas as incidências possíveis da taxa estadual, mas apenas contra aquelas decorrentes do exercício do poder de polícia que oneram as atividades descritas nas tabelas 4 e 8 da legislação estadual na redação dada pela Lei 9.174/1989. Em rigor, portanto, a obtenção do provimento de inconstitucionalidade da cobrança da taxa sobre essas atividades não exige a impugnação do conteúdo do art. 2º da Lei 7.257/1979.

Tampouco é possível exigir da requerente que estenda sua pretensão ao conteúdo original das tabelas 4 e 8, veiculado pela Lei 7.257/1979, sob a justificativa de que eventual procedência de seus pedidos implicaria efeito repristinatório da versão pré-constitucional dessas planilhas.

Durante o julgamento da ADI 3.660 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 13/3/2008, DJe de 8/5/2008), o Plenário assentou o entendimento de que a eficácia repristinatória de legislação pré-constitucional não impede o conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face das leis que as revogaram.

Viabilizado, nesses termos, o conhecimento desta ação direta quanto à tabela 4 e parte da tabela 8 positivada pela Lei Paranaense 9.174/1989, cabe examinar o mérito das alegações de inconstitucionalidade.

A tese enunciada na inicial é no sentido da inconstitucionalidade da cobrança de taxa de segurança pelo exercício do poder de polícia por órgãos da Administração compreendidos na noção de segurança pública verbalizada pelo artigo 144 da Constituição.

O argumento tem baixo valor suasório.

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 1.942, em acórdão assim ementado:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º e Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do

ADI 3770 / PR

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. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1999, DJ de 22/10/1999)

O mesmo valeu para a anulação da taxa de segurança pública instituída pela Lei 13.084/2000 do Estado do Ceará, durante a apreciação do mérito da ADI 2.424 (Rel. Min. GILMAR MENDES):

EMENTA: 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.

(ADI 2424, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno,

ADI 3770 / PR

julgado em 01/04/2004, DJ de 18/6/2004)

Essa linha interpretativa ainda serviu de inspiração para o julgamento dos seguintes casos pelos órgãos fracionários deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RE 634.786-AgR, Primeira Turma, Rel^a. Min^a. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Segunda Turma, Rel^a. Min^a. 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 geral encontrada nesses precedentes não está a dizer, contudo, 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 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 1.942, 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.”

ADI 3770 / PR

Em decisão mais recente, 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:

EMENTA: 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.

ADI 3770 / PR

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)

Isso demonstra que nem todo serviço oferecido pelos órgãos de segurança pública é, necessariamente, indivisível e, por conseguinte, incompatível com o financiamento por taxas. Esse enquadramento é aplicável, de um modo 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.

Assim, 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

ADI 3770 / PR

atividade de interesse preponderante do administrado.

A princípio, 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

ADI 3770 / PR

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.

No caso dos autos, os fatos geradores da taxa de segurança estadual impugnados compreendem as atividades descritas nas tabelas 4 e 8 (à exceção daqueles excluídos da presente cognição em tópico preliminar) da Lei 9.174/1989, que se referem a atos de fiscalização policial atribuídos à Secretaria de Estado da Segurança Pública (art. 10 da Lei Estadual 7.257/1979) para vistoriar determinadas localidades no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança, e, se as houver, emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de estabelecimentos e à realização de eventos em seu interior.

Entre as localidades listadas nas tabelas 4 e 8, encontram-se casas noturnas, cinemas, locadoras de vídeo, casas de jogos, bailes com cobrança de ingressos, associações recreativas, locadoras de veículos, fornecedoras ou instaladoras de alarmes, oficinas, empresas dedicadas ao comércio de armas, inflamáveis, químicos, fogos de artifício, hospedagens de diferentes dimensões (hotéis, motéis e pensões) e outras.

Na medida em que as atividades a que se dedicam essas empresas colocam em risco determinados aspectos da ordem social, tais como os costumes, a incolumidade do patrimônio, das crianças e dos adolescentes, é natural que o Estado exerça sobre elas um juízo preventivo de adequação aos parâmetros legais estabelecidos. É o que acontece, por exemplo, quando a Administração exige o cumprimento de obrigações legais como a instalação de avisos sobre a impossibilidade de acesso de menores de idade antes de liberar o funcionamento de determinada

ADI 3770 / PR

hospedaria ou casa de diversões.

Uma vez que esses atos são expressivos do poder de polícia estatal praticados no interesse específico de determinados administrados, com vistas a aferir a compatibilidade das suas pretensões particulares aos imperativos públicos de segurança, e não de serviços de segurança pública prestados indistintamente à população, inexistente qualquer incompatibilidade apriorística entre a legislação paranaense e o conteúdo dos artigos 144, *caput*, e 145, II, da Constituição.

Cumprido examinar, por fim, o argumento secundário enunciado pelo Advogado-Geral da União, segundo o qual as tabelas 4 e 8 da Lei 9.174/1989 estariam a usurpar competências da União e dos Municípios para instituir taxas relacionadas à fiscalização de determinadas atividades.

No que se refere à competência municipal, aponta-se ofensa ao artigo 30, I e II, da CF, sob o argumento de que a atribuição para disciplinar a respeito de matérias próprias do interesse local (entre elas as referentes a atividades de entretenimento constantes da Tabela 4) seria própria dos Municípios, e que a sua exigência pelos Estados caracterizaria *bis in idem*. Nesse sentido, é feita referência a precedentes desta CORTE que reconhecem aos Municípios autoridade para instituir taxas relacionadas à localização e ao funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Decerto, há precedentes desta CORTE, todos anteriores à Constituição Federal de 1988, que reconheceram a inconstitucionalidade de leis estaduais que instituíram taxas com fundamento na fiscalização de estabelecimentos de diversões públicas. São exemplos disso: o RE 77.111 (Pleno, Rel. Min. LEITÃO DE ABREU), em que se declarou a inconstitucionalidade da Lei Paranaense 5.482/1967; o RE 75.562 (Pleno, Rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO, DJ de 31/5/1974), em que se declarou a inconstitucionalidade da Lei mineira 4.747/1968; e o RE 100.033 (Rel. Pleno, Min. FRANCISCO REZEK, DJ de 27/10/1983), em que se declarou a inconstitucionalidade da Lei gaúcha 7.329/1970, este último com a seguinte ementa:

ADI 3770 / PR

TAXA DE FISCALIZAÇÃO E SERVIÇOS DIVERSOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OBTENÇÃO DE ALVARA POLICIAL (EXIGÊNCIA). INCONSTITUCIONALIDADE. A CONCESSÃO DE ALVARAS, E AS ATIVIDADES RELACIONADAS COM DIVERSÕES PÚBLICAS, SÃO DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. O POLICIAMENTO PREVENTIVO E REPRESSIVO E DE CARÁTER GERAL, PRESTADO A TODOS OS MEMBROS DA COLETIVIDADE, QUE OS CUSTEIA PELO PAGAMENTO DE IMPOSTOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

(RE 100033, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/1983)

Nesses julgados, prevaleceu o entendimento de que faleceria competência aos Estados para atribuir aos seus órgãos de segurança pública a responsabilidade pela emissão de alvarás para funcionamento de estabelecimentos relacionados a diversões públicas, uma vez que o art. 15, I, da Constituição Federal de 1967 teria reservado aos Municípios a capacidade normativa sobre matérias de seu peculiar interesse, entre as quais se incluiria o funcionamento de espaços voltados a esse tipo de atividade recreativa. Em muitos desses julgados, também se trabalhou com a ideia de que a previsão das diversões públicas no item 28 e alíneas do Decreto-lei 406/1968 (que disciplinava os fatos geradores do ISS) seria emblemática da relação de pertinência entre o campo de atuação municipal e os estabelecimentos do tipo.

Ao que tudo indica, essa compreensão reproduziu uma concepção que estava presente em versões anteriores dos textos constitucionais brasileiros, como o de 1946, cujo sistema de discriminação de competências e de rendas em matéria tributária era completamente diverso do que existe hoje, reservando aos Municípios os impostos sobre licenças e diversões públicas (art. 29, II e IV, da Constituição de 1946).

Contudo, essa interpretação perdeu sentido ante a atualização do texto constitucional. Na atual configuração do sistema tributário nacional, os fatos geradores dos impostos sobre serviços de qualquer natureza e

ADI 3770 / PR

das taxas não se confundem, e a competência para a instituição de taxas não obedece a uma distribuição privativa, como sucede com os impostos, mas comum, cabendo a sua instituição ao ente que detenha a respectiva competência político-administrativa para executar o serviço ou a atividade de polícia geradora da obrigação tributária.

Ficou superada, portanto, a concepção presente nas Constituições anteriores, como observado por ALIOMAR BALEEIRO:

“Em resumo, taxas de poder de polícia são aquelas já cobradas no Brasil pela intervenção da autoridade, para proteger a segurança e incolumidade (p. ex., inspeção de veículos por ocasião da matrícula anual; de incêndios ou bombeiros), a boa-fé do povo (aferição de pesos e medidas etc.), a saúde, o bem-estar, os bons costumes, etc.

Em certos casos, eram reclamadas como imposto de licença ou de diversões públicas, sob Constituições anteriores.

(...)

As taxas fundadas no poder de polícia, no atual sistema tributário brasileiro, substituem os impostos de licença que a Constituição anterior limitava aos Municípios. Sob a forma de taxas, os Estados e a União poderão cobrá-los, como, aliás, já cobravam anteriormente.”

(BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense. pp 561-562)

No contexto atual, para se aferir o ente competente para a instituição de determinada taxa, é necessário examinar o campo de competências legislativas e administrativas próprias de cada um.

Conquanto caiba ao Município a capacidade para dispor sobre temas pertinentes ao interesse local (artigo 30, I, da CF) – e disso decorra, por exemplo, a sua competência para conceder eventuais licenças de localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais que tenham como fundamento a segurança das construções, a vigilância sanitária e a circulação viária –, a atribuição para dispor a respeito da organização das atividades de segurança pública é expressamente conferida aos Estados

ADI 3770 / PR

(art. 144, § 4º, da CF), de modo que a instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades preventivas exercidas em concreto na defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio está inserida na competência dessas unidades federativas.

Interessa notar, aqui, que o fato de a taxa de segurança ser exigida cumulativamente com eventuais taxas municipais para fins de obtenção de alvará de funcionamento não implica a ocorrência de bitributação. A doutrina esclarece a questão:

“Quando a Constituição Federal atribuiu a um dos entes federativos a competência exclusiva para o desempenho da atividade estatal, a definição da competência tributária para instituir a taxa não revela maiores problemas. As dificuldades surgem em relação às matérias inseridas na competência comum, previstas no art. 23 da CF, onde os três entes federativos podem atuar. Nesse caso, é preciso verificar se a atuação estatal especificamente considerada se relaciona com o interesse predominante nacional, regional ou local, a fim de identificar qual o ente competente para exigir o tributo.

Nesse passo, embora não seja admitida a bitributação nas taxas, uma vez que a atuação estatal não pode ser de competência de mais de um ente, é possível que uma mesma conduta do contribuinte origine mais de uma atividade do poder público, e que estas sejam pertencentes a unidades federativas diversas. É o que ocorre, por exemplo, com uma fábrica de explosivos, que poderá sofrer a incidência do poder de polícia federal, por conta da fiscalização que o Ministério da Defesa exerce em nome da defesa nacional (art. 21, III, CF), do estadual, em nome da segurança pública (arts. 25, § 1º, e 144, §§ 4º a 7º, CF), e do municipal, a fim de tutelar o cumprimento de posturas urbanísticas (art. 30, I e VIII, CF).”

(RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Tributos (teoria e espécies)*. Niterói/RJ: Impetus, 2013, p. 36)

Essa ponderação é extremamente pertinente com o caso concreto.

ADI 3770 / PR

Ainda que os municípios existentes no território do Estado do Paraná possuam taxas municipais que condicionem o funcionamento de determinados estabelecimentos comerciais ao atendimento de regras municipais de organização urbanística, viária ou sanitária, a cobrança da taxa estadual veiculada pelas Leis 7.257/1979 e 9.174/1989 também será possível, porque ela objetiva o atendimento de uma expressão do interesse público cuja tutela é própria dos Estados-Membros – a segurança pública – e que se distingue das exações municipais, pertinentes a interesses predominantemente locais.

O mesmo deve ser observado no que se refere à alegada invasão da competência da União para disciplinar a respeito da produção e comércio de material bélico (art. 21, VI, da CF). As atividades de poder de polícia executadas no plano federal pelo Exército brasileiro, pelo Ministério da Justiça e pelo Departamento de Polícia Federal, com base no Decreto 24.602/1934 e nas Leis 7.102/1983, 10.826/2003 e 10.834/2003, para o controle do comércio de armas, munições, explosivos, produtos químicos agressivos e matérias correlatas – como o registro de empresas de vigilância e de transporte de valores –, são realizadas com o objetivo de promover, em todo o país, a contenção do comércio de materiais bélicos e seus derivados.

Isso não impede os Estados-Membros de limitar o funcionamento das mesmas atividades por meio da exigência de licenças a serem expedidas por seus órgãos policiais, pois o fundamento, nesse caso, será outro, de proteção da segurança pública.

Por último, é de se referir à impossibilidade de se conhecer, nesta ação, da alegada inconstitucionalidade das taxas estaduais instituídas para (i) registro e porte de armas (para fins pessoais); e (ii) obtenção de licenças para o exercício de determinadas atividades profissionais. Como dito no início do voto, tais atividades, de caráter pessoal, não estão colhidas entre aquelas que se relacionam com as finalidades institucionais da requerente, o que evidencia a sua falta de legitimidade para questioná-las em abstrato, e impede o seu conhecimento neste processo.

ADI 3770 / PR

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, excluindo do juízo aqui realizado as atividades discriminadas nos itens 8.1.5, 8.2.1 a 8.2.3.2, 8.4.1 a 8.4.4; e nos itens 8.1.11 a 8.1.13, 8.2.1.1 e 8.2.8 e 8.2.9 das Tabelas Anexas à Lei do Estado do Paraná 7.257, de 30 de novembro de 1979, conforme a redação dada, respectivamente, pela Lei 9.174/1989 e pela Lei 13.985/2000; e JULGO IMPROCEDENTE, na parte de que se conhece, o pedido deduzido.

É o voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.770 PARANÁ

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC**
ADV.(A/S) : **ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 3.770, a Confederação Nacional do Comércio – CNC questiona a compatibilidade, com a Constituição Federal, do artigo 2º da Lei nº 7.257/1979, com a redação dada pela Lei nº 9.174/1989, ambas do Estado do Paraná, no que institui a cobrança da denominada “Taxa de Segurança” considerada a utilização, pelo contribuinte, de “serviço específico e divisível [...] prestado pelo Estado em órgãos de sua administração ou quando tal serviço for posto à disposição do contribuinte cujas atividades exijam do Poder Público Estadual, vigilância, visando à preservação da segurança, ordem, tranquilidade, costumes, garantias oferecidas ao direito e uso da propriedade”, na forma dos itens contidos nas Tabelas nº 4 e 8 anexas ao Diploma.

Extrai-se do artigo 144 da Constituição Federal, inserido no Capítulo III – da Segurança Pública –, que esta última é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, funções inerentes e exclusivas ao próprio aparato estatal, no que revestido do monopólio da força.

Cumpre, por dever de coerência, repetir à exaustão: a atividade precípua do Estado é viabilizada mediante arrecadação decorrente de impostos, pressupondo a taxa o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição – quadro discrepante, a mais não poder, das atividades incluídas no grande todo

ADI 3770 / PR

alusivo a segurança pública.

Acompanho o Relator quanto à admissão parcial da ação e, nessa extensão, divirjo para julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 7.257/1979, com a redação dada pela Lei nº 9.174/1989, ambas do Estado do Paraná.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.770

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E
TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTA (27957/RS)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da ação direta, excluindo do juízo aqui realizado as atividades discriminadas nos itens 8.1.5, 8.2.1 a 8.2.3.2, 8.4.1 a 8.4.4; e nos itens 8.1.11 a 8.1.13, 8.2.1.1 e 8.2.8 e 8.2.9 das Tabelas Anexas à Lei do Estado do Paraná 7.257, de 30 de novembro de 1979, conforme a redação dada, respectivamente, pela Lei nº 9.174/1989 e pela Lei nº 13.985/2000; e julgou improcedente, na parte de que se conhece, o pedido deduzido, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator quanto à admissão parcial da ação e, nessa extensão, julgava procedente o pedido. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2019 a 12.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário