

18/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.411 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - Cf/OAB  
**ADV.(A/S)** : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO  
**ADV.(A/S)** : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS  
**AM. CURIAE.** : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS - FIEMG  
**ADV.(A/S)** : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO

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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, assentado o prejuízo desta ação direta quanto à alínea “a” do inciso I do § 2º do artigo 115; à alínea “a” do inciso III do § 2º do artigo 115; e ao subitem 2.1 da Tabela “b”, julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade dos demais preceitos impugnados na peça primeira: artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, alínea “b”, II e III, alíneas “b” e “c”; 116, § 1º; e item 2.2 da Tabela “b” do anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão virtual, realizada de 7 a 17 de agosto de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do

**ADI 4411 / MG**

juízo e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

**MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.411 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**  
**ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**  
**OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS**  
**GERAIS**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade buscando seja assentada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I a III; 116, § 1º; e item 2 da Tabela “b”, todos da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003, ambas do Estado de Minas Gerais, os quais instituíram cobrança de taxa de segurança pública devida em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios. Eis o teor dos preceitos impugnados:

Art. 1º A Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 113. A Taxa de Segurança Pública é devida:

[...]

IV - pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios.

[...]

§ 2º A receita proveniente da arrecadação da Taxa de Segurança Pública fica vinculada à Secretaria de Estado de Defesa Social, observado o disposto no

**ADI 4411 / MG**

§ 3º deste artigo.

§ 3º O produto da arrecadação da taxa a que se refere a Tabela B anexa a esta Lei será aplicado, no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento), no reequipamento da unidade operacional de execução do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais sediada no Município onde foi gerada a receita.

[...]

Art. 115. A Taxa de Segurança Pública tem por base de cálculo os valores expressos em UFEMG constantes nas Tabelas B, D e M anexas a esta Lei, vigentes na data do efetivo pagamento, observado o prazo legal.

[...]

§ 2º A taxa prevista no item 2 da Tabela B terá seu valor determinado pelo Coeficiente de Risco de Incêndio, expresso em megajoules (MJ), que corresponde à quantificação do risco de incêndio na edificação, obtido pelo produto dos seguintes fatores:

I - Carga de Incêndio Específica, expressa em megajoules por metro quadrado (MJ/m<sup>2</sup>), em razão da natureza da ocupação ou uso do imóvel, respeitada a seguinte classificação:

a) residencial: 300 MJ/m<sup>2</sup>;

b) comercial ou industrial, conforme Tabela C-1 do Anexo C da NBR 14432 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT -, observado o disposto nos §§ 3º a 6º deste artigo;

II - área de construção do imóvel, expressa em metros quadrados;

III - Fator de Graduação de Risco, em razão do grau de risco de incêndio na edificação, conforme a seguinte escala:

a) Carga de Incêndio Específica até 300 MJ/m<sup>2</sup>: 0,50 (cinquenta centésimos) para a classe a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo;

**ADI 4411 / MG**

b) Carga de Incêndio Específica até 2.000 MJ/m<sup>2</sup>: 1,0 (um inteiro) para as classes a que se referem os incisos II e III do § 3º deste artigo;

c) Carga de Incêndio Específica acima de 2.000 MJ/m<sup>2</sup>: 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) para as classes a que se referem os incisos II e III do § 3º deste artigo.

[...]

Art. 116. Contribuinte da Taxa de Segurança Pública é a pessoa física ou jurídica que promova atividade prevista nas Tabelas B, D e M anexas a esta Lei, ou dela se beneficie.

§ 1º Contribuinte da Taxa de Segurança Pública prevista no item 2 da Tabela B é o proprietário, o titular do domínio ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel por natureza ou por acessão física situado na zona urbana, assim definida na legislação do respectivo Município.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso VII, da Lei Maior.

Argui ofensa aos artigos 144, cabeça, inciso V, § 6º, e 145, inciso II e § 2º, da Constituição Federal. Afirma tratar-se a taxa instituída pelos dispositivos questionados de tributo voltado à remuneração de serviço público, a revelar atividade que não se mostra específica e divisível. Aponta, como beneficiária do reaparelhamento das unidades operacionais do Corpo de Bombeiros Militar, a coletividade como um todo. Consoante assevera, o oferecimento de serviços direcionados à promoção da segurança pública não pode ser objeto de destinação de receitas provenientes da arrecadação de taxas, mas sim de impostos. Reporta-se a precedentes do Supremo nos quais assentada a inconstitucionalidade da criação de taxa vinculada à segurança pública.

**ADI 4411 / MG**

Insurge-se contra a destinação apenas parcial da arrecadação para o fim especificamente indicado na norma, articulando com a inconstitucionalidade do permissivo contido no § 3º do inciso IV do artigo 113 do diploma atacado, o qual autoriza o repasse, ao Tesouro estadual, de numerário para custeio de despesas alheias aos serviços justificadores da criação do tributo.

Entende violado o artigo 145, § 2º, da Constituição Federal, presente a utilização, pelo legislador estadual, de base de cálculo típica de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Aduz inviável considerar, para fins de aferição do valor devido a título de taxa, o tamanho do imóvel titularizado pelo contribuinte, ante a inexistência de relação entre este e a execução da atividade.

Requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, II e III; 116, § 1º; bem assim do item 2 da Tabela “b” do anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003, ambas do Estado de Minas Gerais

Em 7 de março de 2018, ausente pedido de implemento de medida acauteladora, Vossa Excelência acionou o artigo 12 da Lei nº 9.868/1999.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais assinala a improcedência do pedido. Reportando-se a precedentes do Supremo, sublinha a compatibilidade, com a Constituição Federal, da instituição de taxas relativas à atividade estatal de prevenção a incêndio, tomado como serviço específico e divisível. Conforme alega, a destinação da arrecadação advinda com a cobrança da taxa não comporta a interpretação pretendida pelo requerente, dizendo-a totalmente destinada ao reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar estadual, tendo havido apenas a garantia de percentual mínimo

**ADI 4411 / MG**

de retorno em benefício da localidade na qual arrecadada a exação. Assinala que a base de cálculo prevista na Lei impugnada é típica de taxa, usando apenas a metragem do imóvel como elemento comum à base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano.

O Governador do Estado de Minas Gerais sustenta a improcedência do pedido, reiterando os argumentos veiculados pela Assembleia Legislativa.

A Advocacia-Geral da União suscita, em preliminar, a irregularidade da representação processual do requerente, ante a não indicação, no instrumento de procuração, dos dispositivos impugnados na peça primeira, vício a conduzir, consoante entende, à inadmissibilidade da ação. Aponta o prejuízo parcial da ação, considerada a revogação, pelo artigo 5º da Lei estadual nº 15.428/2004, dos seguintes dispositivos: alínea “a” do inciso I do § 2º do artigo 115; alínea “a” do inciso III do § 2º do artigo 115; e subitem 2.1 da Tabela “b”. Quanto ao mérito, manifesta-se pela improcedência do pedido. Discorre sobre a especificidade e divisibilidade do serviço de extinção de incêndio. Aduz inexistente identidade com a base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano.

A Procuradoria-Geral da República opina pela admissibilidade da ação direta, presente juntada de certidão por meio da qual, em sessão realizada em 9 de março de 2010, o Colegiado do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil decidiu pela formalização de processo objetivo a impugnar os preceitos em questão. No mérito, frisa a constitucionalidade dos artigos questionados.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório, a ser distribuído com antecedência aos integrantes do Colegiado.

18/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.411 MINAS GERAIS****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Cumpre afastar a preliminar de inadmissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade suscitada pela Advocacia-Geral da União, a qual apontou irregular a representação processual do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Descabe exacerbar a forma. Embora não explicitados, no instrumento de procuração, os dispositivos impugnados, observem ter o requerente trazido ao processo certidão referente à sessão na qual autorizada a formalização desta ação, superando-se o vício apontado. De qualquer forma, inexistente norma impondo a outorga de poderes especiais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

A Lei estadual nº 15.425/2004, após o ajuizamento da ação, versou alterações substanciais em parte dos preceitos atacados na peça primeira, não tendo havido aditamento pelo requerente. O surgimento de nova realidade normativa, a suplantar, no campo abstrato, o ato questionado no âmbito do controle concentrado, implica a perda superveniente de objeto. Fica prejudicado o exame dos seguintes dispositivos: alínea “a” do inciso I do § 2º, do artigo 115; alínea “a” do inciso III do § 2º do artigo 115; e subitem 2.1 da Tabela “b”, da Lei nº 6.763/1975, expressamente revogados pelo artigo 5º da citada Lei nº 15.425/2004.

Sobeja para o julgamento de fundo a análise da compatibilidade, com a Constituição Federal, dos seguintes preceitos:

Art. 113. A Taxa de Segurança Pública é devida:

[...]

IV - pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios.

[...]

§ 2º A receita proveniente da arrecadação da Taxa de

**ADI 4411 / MG**

Segurança Pública fica vinculada à Secretaria de Estado de Defesa Social, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 3º O produto da arrecadação da taxa a que se refere a Tabela B anexa a esta Lei será aplicado, no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento), no reequipamento da unidade operacional de execução do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais sediada no Município onde foi gerada a receita.

[...]

Art. 115. A Taxa de Segurança Pública tem por base de cálculo os valores expressos em UFEMG constantes nas Tabelas B, D e M anexas a esta Lei, vigentes na data do efetivo pagamento, observado o prazo legal.

[...]

§ 2º A taxa prevista no item 2 da Tabela B terá seu valor determinado pelo Coeficiente de Risco de Incêndio, expresso em megajoules (MJ), que corresponde à quantificação do risco de incêndio na edificação, obtido pelo produto dos seguintes fatores:

I - Carga de Incêndio Específica, expressa em megajoules por metro quadrado (MJ/m<sup>2</sup>), em razão da natureza da ocupação ou uso do imóvel, respeitada a seguinte classificação:

[...]

b) comercial ou industrial, conforme Tabela C-1 do Anexo C da NBR 14432 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT -, observado o disposto nos §§ 3º a 6º deste artigo;

II - área de construção do imóvel, expressa em metros quadrados;

III - Fator de Graduação de Risco, em razão do grau de risco de incêndio na edificação, conforme a seguinte escala:

[...]

b) Carga de Incêndio Específica até 2.000 MJ/m<sup>2</sup>: 1,0 (um inteiro) para as classes a que se referem os incisos II e III do § 3º deste artigo;

c) Carga de Incêndio Específica acima de 2.000 MJ/m<sup>2</sup>: 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) para as classes a que se referem os incisos II e III do § 3º deste artigo.

**ADI 4411 / MG**

[...]

Art. 116. Contribuinte da Taxa de Segurança Pública é a pessoa física ou jurídica que promova atividade prevista nas Tabelas B, D e M anexas a esta Lei, ou dela se beneficie.

§ 1º Contribuinte da Taxa de Segurança Pública prevista no item 2 da Tabela B é o proprietário, o titular do domínio ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel por natureza ou por acessão física situado na zona urbana, assim definida na legislação do respectivo Município.

Incumbe definir se é possível a instituição, por ente federado, de taxa de segurança pública em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

O tema não é novo considerada a jurisprudência do Supremo, havendo sido enfrentado pelo Pleno quando da apreciação do recurso extraordinário nº 643.247, de minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 19 de dezembro de 2017, considerada, sob o ângulo da repercussão geral, discussão a respeito da implantação, pela Lei municipal nº 8.822/1978, de São Paulo, de Taxa de Combate a Sinistros.

O Colegiado assentou, por maioria, a impossibilidade de introduzir-se, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, seja por Estado, seja por Município, superando precedentes anteriores sobre a matéria. Conforme fiz ver no julgamento:

Em síntese, a manutenção do Corpo de Bombeiros, órgão estadual e não municipal, é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa, mesmo porque, conforme ressaltou o Tribunal de origem, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, penso que seria muito difícil assentar-se a divisibilidade inerente à taxa, a essa espécie de tributo.

Há a contrariedade dos dispositivos impugnados com o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

Aos Corpos de Bombeiros Militares compete, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil – artigo 144,

**ADI 4411 / MG**

inciso V e § 5º. No último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndios.

As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio legítimo da força. Trata-se de atividades inseridas no campo de atuação precípua das unidades da Federação, revelando-se serviço cuja viabilização decorre da arrecadação de impostos. Impróprio é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Estado a criar tributo sob o rótulo taxa, ausente exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição.

Quando do exame da ação direta nº 1.942, relator ministro Edson Fachin, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de dezembro de 2016, o Supremo, a uma só voz, confirmou a medida acauteladora anteriormente implementada, proclamando inconstitucionais dispositivos de lei estadual a versarem taxa de segurança pública, reportando-se a precedentes no sentido de que a atividade consiste em serviço público geral e indivisível, devendo ser mantida mediante a arrecadação de impostos:

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,

**ADI 4411 / MG**

somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade.

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

Ante o quadro, assentado o prejuízo desta ação direta quanto à alínea “a” do inciso I do § 2º do artigo 115; à alínea “a” do inciso III do § 2º do artigo 115; e ao subitem 2.1 da Tabela “b”, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos demais preceitos impugnados na peça primeira: artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, alínea “b”, II e III, alíneas “b” e “c”; 116, § 1º; e item 2.2 da Tabela “b” da anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003.

É como voto.

18/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.411 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - Cf/OAB  
**ADV.(A/S)** : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO  
**ADV.(A/S)** : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS  
**AM. CURIAE.** : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS - FIEMG  
**ADV.(A/S)** : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL 6.763/1975. INEXISTÊNCIA DE ATIVIDADE PRÓPRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA OU POLICIAMENTO. POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE TAXA RELACIONADA A ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS E DIVISÍVEIS REALIZADAS ATÍPICAMENTE PELOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIO PASSÍVEL DE FRUIÇÃO INDIVIDUALIZADA PELOS PROPRIETÁRIOS OU POSSUIDORES DE IMÓVEIS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A taxa regulada pela art. 113 da Lei 6.763/1975 do Estado de Minas Gerais não se refere aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insuscetíveis dessa hipótese de Financiamento.

2. 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 (RE 535.085-AgR, Min. GILMAR

**ADI 4411 / MG**

MENDES; RE 1179245 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO; RE 473611 AgR, Rel. Min. EROS GRAU).

3. No que diz respeito ao serviço de extinção de incêndio, o serviço é passível de fruição individualizada pelos proprietários ou possuidores dos imóveis em referência no § 1º do art. 116 da Lei 6.763/1975, de modo que não há se falar em inconstitucionalidade nesse ponto.

4. Ausência de identidade entre a base de cálculo da taxa de segurança pública pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios e a base de cálculo do IPTU.

5. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assenta orientação de que a vedação de vinculação de receita de impostos do art. 167, IV, da Constituição Federal não se aplica às taxas de serviço.

6. Ação direta julgada improcedente.

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, em face dos arts. 113, IV, e §§ 2º e 3º; 115, § 2º, I a III; 116, § 1º, e item 2 da Tabela “B” do anexo constante da Lei 6.763/1975, com a redação dada pela Lei 14.938/2003, ambas do Estado de Minas Gerais. Os dispositivos impugnados versam sobre a cobrança de taxa de segurança pública devida em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

Em síntese, a autora alega ofensa aos arts. 144, *caput* e V, § 6º, e 145, II e § 2º, da Constituição Federal. Afirma tratar-se a taxa instituída para remunerar serviço público que não é específico e divisível. Questiona a destinação apenas parcial da arrecadação para o fim especificamente indicado na norma, visto que a norma autoriza o repasse, ao Tesouro estadual, de parte do valor arrecadado para custeio de despesas alheias aos serviços que geram a cobrança. Defende também que a taxa em questão utiliza base de cálculo típica do IPTU, sendo inviável considerar,

**ADI 4411 / MG**

para fins de aferição do valor devido a título de taxa, o tamanho do imóvel titularizado pelo contribuinte, ante a inexistência de relação entre este e a execução da atividade.

Submetida a ação a julgamento virtual, o Ministro Relator MARCO AURÉLIO conhece parcialmente da ação, e na parte conhecida julga procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos “*artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, alínea “b”, II e III, alíneas “b” e “c”; 116, § 1º; e item 2.2 da Tabela “b” da anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003*”, nos seguintes termos da 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.

É o breve relatório.

Nos termos do voto do eminente Ministro relator, MARCO AURÉLIO, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente ação, porém, DIVIRJO NO MÉRITO, para julgá-la IMPROCEDENTE.

No caso dos autos, como visto, discute-se a possibilidade de o Estado de Minas Gerais instituir taxa de segurança pública pela utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

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:

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

**ADI 4411 / MG**

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 ainda serviu de inspiração para o julgamento dos seguintes casos pelos órgãos fracionários deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RE 634.786-AgR, Primeira Turma, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Segunda Turma, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. 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 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

**ADI 4411 / MG**

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 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.”

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

**ADI 4411 / MG**

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, a Primeira Turma assentou a legitimidade dos Estados para instituir taxa de prevenção de incêndios:

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

**ADI 4411 / MG**

em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1179245 AgR, Rel. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 3/6/2019).

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. É o caso dos autos.

Com efeito, o inciso IV do art. 113 da lei impugnada prevê a hipótese de incidência da taxa de segurança pública pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios. Do mesmo modo, a lei identifica os respectivos contribuintes da taxa em análise: o proprietário, o titular do domínio ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel por natureza ou por acessão física situado na zona urbana, assim definida na legislação do respectivo Município (art. 116, § 1º).

Portanto, 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 do IPTU.

Como bem destacado pela PGR em sua manifestação (peça 18):

“O valor da taxa é determinado em função do ‘coeficiente de risco de incêndio’, obtido a partir de três fatores: a) carga de incêndio específica; b) área de construção do imóvel, em metros

**ADI 4411 / MG**

quadrados; e c) grau de risco de incêndio na edificação.

Não há como entender que ‘área de construção do imóvel’ corresponda ao ‘valor venal do imóvel’ que é a base de cálculo do IPTU, na forma do art. 33 do CTN e do § 1º do art. 156 da CR. Descaracterizada a vedação do § 2º do art. 145 da CR”.

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).

Diante do exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente ação e no MÉRITO, DIVIRJO do eminente Ministro relator e JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.411**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -  
CF/OAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (2525/PI)

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR (16275/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS -  
FIEMG

ADV.(A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO (71905/MG)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, assentado o prejuízo desta ação direta quanto à alínea "a" do inciso I do § 2º do artigo 115; à alínea "a" do inciso III do § 2º do artigo 115; e ao subitem 2.1 da Tabela "b", julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade dos demais preceitos impugnados na peça primeira: artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, alínea "b", II e III, alíneas "b" e "c"; 116, § 1º; e item 2.2 da Tabela "b" do anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli (Presidente), Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski. Falou, pelo interessado Governador do Estado de Minas Gerais, o Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro, Procurador do Estado. Não participou deste julgamento o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.8.2020 a 17.8.2020.

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