

Ementa: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. LEI 10.236/1992 DO ESTADO DO PARANÁ. TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA (TSP). SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (*UTI SINGULI*) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra a Lei 10.236/1992 do Estado do Paraná, que instituiu a Taxa de Segurança Preventiva (TSP).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Averiguar se a taxa de segurança preventiva instituída pelo estado-membro é compatível com os pressupostos da espécie tributária, nos termos do art. 145, II, da Constituição.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A segurança pública não está apta ao financiamento por meio de taxas, devendo ser sustentada por impostos. Todavia, órgãos de segurança pública podem exercer atividades administrativas específicas e divisíveis (*uti singuli*), hipótese em que a lei poderá instituir a cobrança de taxas.

4. Os itens 1.1.1 e 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) da tabela anexa à lei impugnada, ao preverem a cobrança de taxa por atividades relacionadas à segurança pública, não se mostram compatíveis com a matriz tributária constitucional.

5. Os itens 2.1 e 2.3 da tabela devem ser interpretados conforme à Constituição para impedir a cobrança de taxa quando se tratar de certidões ou atestados solicitados para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, conforme o art. 5º, XXXIV, "b", da Constituição.

6. O item 1.1.2 mostra-se válido eis que permite a cobrança de taxa de segurança preventiva por serviço divisível e específico prestado em eventos esportivos e de lazer não gratuitos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar tão somente a inconstitucionalidade dos itens 1.1.1 e 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) da tabela anexa à Lei 10.236/1992 do Estado do Paraná, além de atribuir interpretação conforme à Constituição aos itens 2.1 e 2.3 de sorte a impossibilitar a cobrança de taxa para emissão de certidões/atestados solicitados com o propósito de defender direitos e esclarecer situações de interesse pessoal, em

consonância com o art. 5º, XXXIV, “b”, do texto constitucional.

Tese de julgamento: Órgãos de segurança pública podem exercer atividades administrativas específicas e divisíveis (*uti singuli*), hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas.

Dispositivos relevantes citados: arts. 5º, XXXIV, “b”, e 145, II, Constituição Federal; art. 78, Código Tributário Nacional.

Jurisprudência relevante citada: ADI 1942 MC, Rel. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 22/10/1999; RE 634.786-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 22/8/2011; RE 536.639-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO Segunda Turma, DJe de 29/8/2012; RE 535.085-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 23/4/2013; RE 473.611-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 3/8/2007; RE 1.179.245-AgR, Rel. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 3/6/2019; ARE 664.722 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/5/2012; AI 749297-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 23/10/2009; ADI 3770, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe DE 26/9/2019.

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Min. NUNES MARQUES, anoto que se trata de Ação Direta proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) para questionar a Lei 10.236/1992 do Estado do Paraná, que instituiu taxa de segurança preventiva e criou o Fundo de Modernização da Polícia Militar em âmbito estadual.

O Requerente aponta, em síntese, que o diploma legal ofenderia os arts. 144, V e § 5º, 145, II, da Constituição Federal, eis que a segurança pública deveria ser financiada por impostos e não por taxas, consoante precedente firmado na ADI 1.942-MC.

Por consequência, aduz que o Fundo de Modernização da Polícia Militar, instituído pela mesma lei estadual, seria igualmente inconstitucional “*por arrasto*” uma vez que seus recursos decorreriam de uma cobrança ilegítima.

Requer, assim, concessão de medida cautelar para suspender integralmente a lei estadual e, em caráter definitivo, a declaração de sua inconstitucionalidade.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (eDoc. 11 e eDoc. 60) e o Governador do Estado do Paraná (eDoc. 20 e eDoc. 57) repudiaram a pretensão veiculada nos pedidos do Requerente.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se inicialmente pela parcial inconstitucionalidade da lei estadual (eDoc. 24). No entanto, diante de sugestão de aditamento da inicial pela Procuradoria-Geral da República (eDoc. 33), levado a cabo pelo Autor em razão da alteração superveniente do objeto (eDoc. 42), o órgão de assessoramento acabou por pugnar pela improcedência do pedido (eDoc. 67).

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou em última instância pela procedência parcial do pedido aditado de modo a invalidar determinadas hipóteses de incidência do tributo previstas no anexo da lei impugnada (eDoc. 70).

Iniciado o julgamento virtual (SV de 7/3/2025 a 14/3/2025), o Ministro Relator acompanhou a posição da PGR quanto à inconstitucionalidade dos subitens 1.1.1. e 1.2 (1.2.1. a 1.2.5.) da Tabela Anexa à Lei 10.236/1992, assim como sobre a necessidade de atribuir interpretação conforme à Constituição aos subitens 2.1. e 2.3. da referida tabela, mas também optou por invalidar o subitem 1.1.2 daquela relação de hipóteses de incidência, conforme a seguinte ementa:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.236/1992 DO ESTADO DO PARANÁ, ALTERADA PELAS DE N. 12.023/1998 e 14.354/2004. TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA (TSP). SERVIÇOS GERAIS E INDIVISÍVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS. CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra a Lei nº 10.236/1992 do Estado do Paraná, que instituiu a Taxa de Segurança Preventiva (TSP), incluídas, no objeto respectivo, mediante aditamento à inicial, as Leis paranaenses n. 12.023/1998 e 14.354/2004.

2. Alega-se violados os arts. 144, V e § 5º, e 145, II, da

CF/1988, no que prevista cobrança de taxas em razão da prestação de serviços de segurança pública, de caráter geral e indivisível.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se o Estado do Paraná pode instituir Taxa de Segurança Preventiva (TSP), considerada a natureza dos serviços prestados e a compatibilidade, ou não, com o art. 145, II, da CF/1988.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O Supremo consolidou o entendimento de que a segurança pública constitui serviço geral e indivisível, de modo que deve ser remunerada por meio de impostos, jamais de taxas.

5. Os itens 1.1.1, 1.1.2 e 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) da tabela anexa à lei impugnada contrariam preceitos constitucionais ao estabelecerem cobrança de taxa por serviços de policiamento ostensivo e vigilância, atividades que, sendo inerentes à segurança pública, requerem financiamento via impostos.

6. Podem ser remunerados por meio de taxa serviços individualizados e mensuráveis, como, no caso, o fornecimento de cópias (xerox) autenticadas; a permanência, em diárias, de veículos apreendidos nas unidades policiais militares; e a autenticação de fotografias.

7. Considerados os itens 2.1 e 2.3 da lista anexa à Lei nº 10.236/1992 do Estado do Paraná, cumpre conferir interpretação conforme à Constituição, de modo a impossibilitar a exigência de taxa em decorrência da solicitação de certidões/atestados destinados à defesa de direitos e ao esclarecimento de situações de interesse pessoal, nos termos do art. 5º, XXXIV, “b”, da Carta Federal.

IV. DISPOSITIVO

8. Pedido julgado parcialmente procedente, para (i) declarar a inconstitucionalidade dos itens 1.1.1, 1.1.2, 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) da tabela anexa à Lei nº 10.236/1992 e (ii) dar interpretação conforme aos itens 2.1 e 2.3 da mesma lista, de modo a impossibilitar a cobrança de taxa para a obtenção de certidões/atestados requeridos com o propósito de defender direitos e esclarecer situações de interesse pessoal”.

Pedi vista para melhor examinar a controvérsia.

É o relatório.

Indico, desde logo, que DIVIRJO PARCIALMENTE do voto apresentado pelo Ministro Relator pois compreendo que o subitem 1.1.2. da Tabela Anexa à Lei 10.236/1992 afigura-se plenamente constitucional.

Evolução jurisprudencial sobre a taxa de segurança pública

Conforme já asseverei em outros julgados, a jurisprudência desta CORTE afirma que o serviço de segurança pública é, via de regra, insuscetível de ser financiado por meio de taxas, dada a impossibilidade de ser ele prestado de forma individualizada.

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

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

- Em face do artigo 144, "caput", inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público.

- Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública.

- Ocorrência do requisito da conveniência para a concessão da liminar. Pedido de liminar deferido, para suspender a eficácia "ex nunc" e até final julgamento da presente ação, da expressão "serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo" do artigo 2º, bem como da Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará”.

(ADI 1942 MC, Rel. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 22/10/1999)

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

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

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

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

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

Em precedente posterior, o Ministro GILMAR MENDES ressaltou a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. Esse esclarecimento foi feito quando do

julgamento do RE 535.085-AgR, em que a Segunda Turma se pronunciou sobre a legitimidade da cobrança de taxa como contraprestação pelos serviços descritos nos itens A4.2 e A4.3 do Anexo III do Código Tributário do Estado de Goiás (Lei Estadual 13.194/1997), nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

2. Agravo regimental a que se nega provimento”.

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

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

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

LEGITIMIDADE DOS ESTADOS PARA INSTITUIÇÃO.

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

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

3. Agravo interno a que se nega provimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ARE 664722 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/5/2012)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE VIGILÂNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. PRESUNÇÃO DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(AI 749297-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira

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

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

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

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

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

3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades

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

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

5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente.

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

A taxa de segurança pública da Lei 10.236/1992

No caso dos autos, o Estado do Paraná instituiu taxa de segurança preventiva, tendo por fato gerador a *“utilização, pelo contribuinte, de serviço específico e divisível, prestado pelos órgãos da Administração Policial-Militar ou a colocação desse serviço à disposição do contribuinte cujas atividades exijam do Poder Público Estadual vigilância, visando a preservação da segurança e da ordem pública”* (art. 2º, Lei 10.236/1992).

Desse modo, a *“pessoa física ou jurídica que solicitar a prestação do serviço público ou a prática do ato decorrente da atividade do poder de polícia, ou ainda quem for o beneficiário direto do serviço ou ato”* (art. 3º, Lei 10.236/1992), desde que abrangidos pelo quadro de hipóteses de incidência constante do anexo da lei, deverá pagar o tributo local ao ente subnacional.

O Ministro Relator compreendeu que, em face do caráter geral, da indivisibilidade e do vínculo patente com a função de policiamento ostensivo, determinadas hipóteses de incidência não poderiam ser custeadas por taxas, reputando inconstitucionais os itens 1.1.1, 1.1.2 e 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) do anexo da lei impugnada. Também pontuou que os itens

2.1 e 2.3 deveriam receber interpretação conforme à Constituição para impedir a cobrança estatal em casos relacionados à emissão de certidões ou atestados solicitados para defender direitos e esclarecer situações de interesse pessoal, em conformidade com o paradigma imunizante do art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição.

Há de se fazer, todavia, uma ressalva quanto ao item 1.1.2 (“*SEGURANÇA PREVENTIVA A EVENTOS ESPORTIVOS E DE LAZER (Futebol, Shows, Exposições-Feiras, Rodeios, Circos, Parques de Diversões e Outros Similares) COM COBRANÇA DE INGRESSO*”).

Anexo da Lei 10.236/1992 do Estado do Paraná

1. ATOS RELATIVOS AO SERVIÇO OPERACIONAL EM GERAL

1.1. SERVIÇOS RELATIVOS A SEGURANÇA PREVENTIVA POR HOMEM/HORA

1.1.1. SEGURANÇA FÍSICA DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS, DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO ESTADO, FUNDAÇÕES/AUTARQUIAS, PRESTADORES DE SERVIÇOS, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

[...]

1.2. PREVENÇÃO COM EQUIPAMENTOS DE ALARME, RASTREAMENTO OU SIMILARES

1.2.1. POR EMPRESAS DE COMÉRCIO DE JÓIAS, PEDRAS OU METAIS PRECIOSOS

1.2.2. POR EMPRESAS FORNECEDORAS OU INSTALADORAS DE ALARMES RESIDENCIAIS

1.2.3. POR EMPRESAS FORNECEDORAS OU INSTALADORAS DE ALARMES PARA VEÍCULOS

1.2.4. POR ALARME INSTALADO EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS MILITARES

1.2.5. POR CHAMADA INDEVIDA, DECORRENTE DE ACIONAMENTO ACIDENTAL DE ALARME BANCÁRIO

1.1.2. SEGURANÇA PREVENTIVA A EVENTOS ESPORTIVOS E DE LAZER (Futebol, Shows, Exposições-Feiras, Rodeios, Circos, Parques de Diversões e Outros Similares) COM COBRANÇA DE INGRESSO.

[...]

2. ATOS/SERVIÇOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO POLICIAL MILITAR

2.1. CERTIDÕES DIVERSAS, POR FOLHA

2.2. CÓPIAS (XEROX) AUTENTICADAS (POR FOLHA)

2.3. ATESTADOS DIVERSOS

2.4. DIÁRIAS/PERMANÊNCIA DE VEÍCULOS APREENDIDOS, NAS UNIDADES POLICIAIS MILITARES, APÓS NOTIFICADO O PROPRIETÁRIO

2.5. INSCRIÇÃO EM CURSOS DE FORMAÇÃO (POR ALUNO)

2.6. INSCRIÇÃO EM CURSO DE ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO E PREPARO DE PÚBLICO EXTERNO

2.7. EXAME PSICOTÉCNICO

2.8. EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADOS E DOCUMENTOS DIVERSOS AO PÚBLICO EXTERNO

2.9. FOTOGRAFIAS

. Legendadas e autenticadas 10x19 (1ª. via)

. demais cópias, por unidade

. ampliações fotográficas (1ª. Via)

. demais vias, por unidade

É que a prestação do serviço de segurança preventiva por órgãos da Polícia Militar, desde que para o fim de guarnecer eventos esportivos e de lazer nos quais há cobrança de ingresso do público, parece ostentar os pressupostos necessários para qualificar a exação sob debate.

A taxa de segurança preventiva consubstancia tributo claramente específico e divisível, vez que a utilização do serviço subjacente pode ser regularmente fracionada entre os contribuintes por ele favorecidos, como ocorre, por exemplo, na mobilização uma quantidade específica de efetivo policial em benefício direto e individual dos promotores de algum evento esportivo.

Nesta situação, clara também está a presença de um elemento sinalagmático e contraprestacional a justificar o tributo: *“a taxa é paga porque alguém causou uma despesa estatal. A ideia é que, se um gasto estatal refere-se a um contribuinte, não há razão para exigir que toda a coletividade suporte”* (SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 172).

Em outras palavras, *“como as taxas servem para financiar custos causados pelo contribuinte, aqueles custos que surgiriam independentemente da sua atuação não são de sua responsabilidade, mas da responsabilidade de todos e, por essa razão, devem ser cobertos pela cobrança de impostos a serem pagos por todos”* (ÁVILA, Humberto. As taxas e sua mensuração. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 204, set. 2012, p. 41).

A operação logística necessária para garantir a segurança em eventos de grande porte que ostentam finalidade lucrativa não pode ser imputada à sociedade como um todo por meio de um financiamento indistinto angariado pelo Erário através de impostos. Veja, a título de ilustração, a mobilização e os custos tidos pelo Estado de Goiás com a segurança necessária no final do campeonato goiano de futebol em 2018:

“[...] foi analisado o policiamento realizado na partida entre Goiás Esporte Clube e Associação Atlética Aparecidense pela final do Campeonato Goiano 2018, realizada no Estádio Serra Dourada na data de 08/04/2018. De acordo com a Ordem de Operação nº362/2018 emitida pela PM-3, foram escalados para o policiamento um total de 387 policiais militares de diversos batalhões. Foram empregados 24 cavalos do Regimento de Polícia Montada e 4 cães do Batalhão de Choque, além de um total de 31 viaturas. Segundo informações levantadas junto ao Batalhão PM de Eventos, um policiamento de um jogo de futebol profissional dura em torno de 7 horas. Os policiais já devem estar em seus postos antes da abertura dos portões do estádio, que em média acontece 2 horas e meia antes do início da partida e só são dispensados após a total dispersão dos torcedores do interior do local de jogo e do estacionamento. Com base nestes dados e utilizando-se a Tabela Anexo III do Código Tributário Estadual – Lei 11.651/1991 (GOIÁS, 1991), foi elaborado o quadro demonstrativo abaixo [387 Policiais x 7 Horas x R\$11,95 o Valor Hora = R\$32.372,55; 28 Animais x 7 Horas x R\$28,07 o Valor Hora = R\$5.501,72; 31 Viaturas x 7 Horas x R\$112,30 o Valor Hora = R\$24.369,10]”

(VIEIRA, Gustavo; DOURADO, Ricardo. A viabilidade da exigência de recolhimento da taxa de serviços estaduais prevista na Lei do FREAP para a realização de policiamento nos jogos de futebol no Estado de Goiás. Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública, v. 11, n. 1, 2018).

A tributação subnacional sobre serviços de segurança pública prestados em eventos não-gratuitos é uma realidade consolidada há décadas nos estados-membros, conforme se verifica em diversos marcos legais que regulamentaram tais taxas:

Lei 15.266/2013 do Estado de São Paulo – Anexo I –
Capítulo VI – Serviços de Segurança Pública

“7. Policiamento, quando solicitado, em espetáculos artísticos, culturais, desportivos e outros, desde que realizados em ambiente fechado ou em área isolada, aberta ou não, mas com finalidade lucrativa:

7.1. Policiamento preventivo especializado e judiciário, realizado pela Polícia Civil, por hora de serviço e por policial empregado, independentemente da classe a que pertencer – 1,500

7.2. Policiamento ostensivo-preventivo, realizado pela Polícia Militar, por hora de serviço e por policial fardado empregado, independentemente da classe a que pertencer – 1,500”

Lei 4.547/1982 do Estado do Mato Grosso

“Art. 98 A Taxa de Segurança Pública é cobrada em razão da ocorrência dos seguintes eventos: (Alterado o conteúdo do art. 98 pela Lei 9.067/08)

I - fiscalização, ressalvadas as prerrogativas dos Arts. 144 e 145, da Constituição Federal;

II - serviços diversos: utilização, efetiva ou potencial, de serviços específicos e divisíveis relacionados à segurança pública.

§ 1º Consideram-se casos de incidência da Taxa de Segurança Pública:

I - a emissão, a requerimento do contribuinte, de documentos públicos em geral, certidões, atestados, certificados, laudos e outros documentos públicos, ainda que não expressos neste inciso, nos termos das tabelas especificadoras que compõem esta lei;

II - os serviços, requeridos por pessoas físicas, jurídicas ou entidades para quaisquer eventos públicos, esportivos, culturais e sociais, ainda que patrocinados por particulares, realizados no âmbito do Estado, nos termos das tabelas especificadoras que compõem esta lei;

III - atos decorrentes do exercício do poder de polícia efetiva ou potencial, especificamente, em relação à expedição de alvarás para atividades econômico-sociais;

IV - a utilização de serviços eventuais prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso, respeitando suas atribuições legais, nos termos das tabelas especificadoras que compõem esta lei;”

Lei 7.541/1988 do Estado de Santa Catarina – Tabela IX –

Atos da Polícia Militar – Taxa de Segurança Preventiva

“1 - Serviços de segurança preventiva no âmbito interno dos eventos esportivos e de lazer, tais como shows, exposições, feiras, rodeios, circos, parques de diversões, futebol amador ou profissional e outros similares, com cobrança de ingresso ou inscrição - policial militar/hora (Redação dada pela Lei 17.430/17) - 24,00

2 - Serviços de segurança preventiva no âmbito externo dos eventos esportivos e de lazer, tais como shows, exposições, feiras, rodeios, circos, parques de diversões, futebol amador ou profissional e outros similares, com cobrança de ingresso ou inscrição - policial militar/hora (Redação dada pela Lei 17.430/17) – 20,00”

Lei 13.084/2000 do Estado do Ceará – Tabela II – Polícia Militar do Ceará – PMCE – Taxas de exercício do poder de polícia e taxas de utilização de serviços prestados

“1. SERVIÇOS OPERACIONAIS

1.1. Serviços relativos à prevenção para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em:

1.1.1. Eventos realizados com cobrança de ingresso ou de inscrição ou de valor pela participação (Shows e Espetáculos, Micaretas e Carnavais fora de época)

5,00 por Policial/ hora ou fração de hora diurna e

7,50 por Policial / hora ou fração de hora noturna”

Lei 7.550/1977 do Estado de Pernambuco – Tabela de Taxas de Fiscalização e Utilização De Serviços Públicos

“1.1.2 SEGURANÇA PREVENTIVA A EVENTOS DE LAZER (Shows, Exposições, Feiras, Rodeios, Circos, Parques de Diversões e Outros Similares) COM COBRANÇA DE INGRESSO

1.1.2.1 POR POPULAÇÃO OCUPANTE EM CADA EVENTO:

a) Até 1000 pessoas - 1.000,00

b) De 1.001 até 3.000 pessoas - 1.600,00

c) De 3.001 até 5.000 pessoas - 2.400,00

d) De 5.001 até 8.000 pessoas - 3.600,00

[...]”

Lei 995/1998 do Estado de Tocantins – Anexo Único

“1.1.2. SEGURANÇA PREVENTIVA A EVENTOS ESPORTIVOS E DE LAZER (Futebol, Shows, Exposições-Feiras, Rodeios, Circos, Parques de Diversões e Outros Similares) COM COBRANÇA DE INGRESSO.

2 Policiais Militares/6 (seis) horas 26,4

4 Policiais Militares/6 (seis) horas 52,8

6 Policiais Militares/6 (seis) horas 79,2

8 Policiais Militares/6 (seis) horas 105,6

[...]”

Lei Complementar 250/2016 do Estado de Roraima – Anexo II-A

“SERVIÇOS ESPECÍFICOS E PREVENTIVOS, POR SOLICITAÇÃO DO USUÁRIO - Policiamento em espetáculos artísticos, culturais, desportivos e outros, desde que realizados em ambiente fechado ou em área isolada, aberta ou não, com finalidade lucrativa, quando solicitado pelo usuário:

50 Policiamento ostensivo-preventivo realizado pela Polícia Militar de Roraima dos locais ou eventos esportivos e de lazer tais como estádio ou campo de futebol; parque de exposições ou diversões; vaquejadas; shows musicais; clube; circo; colégio; autódromo; quadra esportiva; espaços públicos reservados a realização de eventos particulares; balneário; show artístico; feiras; arraiais, rodeios; futebol amador ou profissional; carnaval fora de época; bandas e blocos carnavalescos; outros locais ou eventos similares, com cobrança de ingresso, inscrição ou outro meio de auferir lucro - por Policial Militar/hora trabalhada. Contado do horário de início do deslocamento ao horário de retorno às unidades policiais militares

0,0316 - Por hora do policial - Diurno

0,0506 - Por hora do policial das 5h às 22h

0,0635 - Por hora do policial das 22h às 05h

51 Serviço Preventivo Operacional de Segurança no âmbito externo dos locais ou eventos esportivos e de lazer tais como estádio ou campo de futebol; parque de exposições ou diversões; vaquejada; Shows musicais; clube; circo; colégio; autódromo; quadra esportiva; espaços públicos reservados a realização de eventos particulares; balneário; show artístico; feiras; rodeios; futebol amador ou profissional; carnaval fora de época; bandas e blocos carnavalescos; outros locais ou eventos similares, com cobrança de ingresso, inscrição ou outro meio de

auferir lucro - por Policial Militar/hora trabalhada. Contado do horário de início do deslocamento ao horário de retorno às unidades policiais militares

0,0316 - Por hora do policial - Diurno

0,0506 - Por hora do policial das 5h às 22h

0,0635 - Por hora do policial das 22h às 05h”

Desse modo, compreendendo que a taxa de segurança preventiva instituída pelo Estado do Paraná poderia, de fato, onerar contribuintes que solicitam segurança preventiva em eventos esportivos e de lazer não gratuitos, reputo a respectiva hipótese de incidência constitucional.

Ante o exposto, DIVIRGO PARCIALMENTE do Ministro Relator para JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para declarar tão somente a inconstitucionalidade dos itens 1.1.1 e 1.2 (1.2.1 a 1.2.5) da tabela anexa à Lei 10.236/1992 do Estado do Paraná, além de atribuir interpretação conforme à Constituição aos itens 2.1 e 2.3 de sorte a impossibilitar a cobrança de taxa para emissão de certidões/atestados solicitados com o propósito de defender direitos e esclarecer situações de interesse pessoal, em consonância com o art. 5º, XXXIV, “b”, do texto constitucional.

É o voto.