

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.448 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): O Procurador-Geral da República propõe a presente ação direta de inconstitucionalidade, em face dos subitens 1.1.1, 1.1.2, 1.5, 1.7, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo Único da Lei nº 6442/2003 do Estado de Alagoas.

Defende, o autor, com base nos arts. 5º, XXXIV, “b”, e 145, II e § 2º, da Constituição da República, a inconstitucionalidade das taxas instituídas pelo diploma normativo impugnado, a serem suportadas pelos contribuintes na hipótese da utilização do poder de polícia ou de serviços públicos prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas.

Transcrevo os preceitos constitucionais invocados, bem como o arcabouço normativo impugnado:

Constituição Federal

Art. 5º *omissis*

...

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

...

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

pessoal;

...

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

...

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

Lei nº 6442/2003 (redação dada pela Lei nº 6502/2004)

“Art. 1º São devidas:

I - as Taxas pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas em relação ao contribuinte, cujo fato gerador são as atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei; e

II - as Taxas por serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, indicados no Anexo Único desta Lei.

(...)

ANEXO ÚNICO

1. SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS OU
DISPONIBILIZADOS

1.1. EXPEDIÇÃO DE DOCUMENTOS

1.1.1. Atestado

1.1.2. Cópia autenticada

(...)

1.5. Perícia de incêndio e explosão

(...)

1.7. Prevenção e combate a incêndio em edificações

(...)

2. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

2.1. Vistorias em edificação residencial, comercial, industrial, mista, pública, escolar, hospitalar e laboratorial, de reunião de público, garagens e especial

(...)

2.2. Vistorias em edificações destinadas a depósito e comercialização de gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás natural (GN)

(...)

2.3. Análise prévia de projetos de segurança contra incêndio, pânico e gás canalizado

(...)

**2.4. Análise de plano de contingência pela defesa civil”
(destaquei)**

Taxa é espécie tributária que consubstancia contraprestação própria ao exercício do poder de polícia, bem como à utilização de serviços públicos, de forma efetiva ou posta à disposição do contribuinte, cuja instituição o inciso II do art. 145 do texto constitucional autoriza tão somente se “específicos e divisíveis” os serviços prestados, de modo a viabilizar a adequada mensuração do tributo e a individualização do contribuinte.

ADI 7448 / AL

A jurisprudência desta Corte assenta constitucional a cobrança de taxas, ainda que os serviços públicos se encontrem no rol de atribuições da área ou atividade de segurança pública - no caso em apreço, ações e serviços disponibilizados pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas -, desde que devidamente preenchidos os requisitos constitucionais à instituição do particular tributo.

Respeitadas as balizas constitucionais, a solução da presente controvérsia impõe aferir se as ações e serviços constantes dos subitens impugnados permitem, de fato, a individualização indispensável ao seu custeio ou contraprestação mediante o recolhimento de taxas.

Reconheço específicas e divisíveis as ações ou serviços públicos descritos nos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 (vistoriar edificações e analisar projetos e planos), cujo caráter é nitidamente preparatório à concretização do poder de polícia propriamente dito, assim como o serviço constante do tópico 1.5 da legislação questionada (realizar perícia de explosão ou incêndio), atividade posterior à ocorrência do sinistro, mediante demanda e que se encerra com a entrega do laudo pericial ao contribuinte solicitante. Perfeitamente individualizáveis, afasta-se o ventilado vício da inconstitucionalidade das taxas instituídas para as hipóteses acima elencadas. Nesse sentido, a ADI 6145, em que Relatora a Ministra Rosa Weber, e a ADI 3770, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes

Quanto à **cobrança da taxa anual de “prevenção e combate a incêndio em edificações”**, prevista no subitem 1.7 do Anexo Único da Lei nº 6442/2003, tributo cuja fórmula de cálculo se assenta no duplo fator *área construída do imóvel e risco de incêndio, de acordo com a destinação do estabelecimento*, verifico pacificada a controvérsia ao exame do RE nº 1.417.155, sob a relatoria do eminente Ministro Dias Toffoli.

Naquela assentada, em que também submetida ao crivo desta Suprema Corte a constitucionalidade de taxa anual de prevenção e combate a incêndio em edificações, fixou-se a seguinte tese de julgamento: *“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”* (Tema nº 1282 de RG).

Eis o teor da ementa:

“Direito tributário. Recurso extraordinário. Taxa estadual decorrente de serviços públicos. Prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate. Constitucionalidade.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade das taxas instituídas pelo Estado do Rio Grande do Norte relativas a serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se os serviços em questão seriam específicos e divisíveis, podendo ensejar a instituição pelos estados-membros de taxas para sua remuneração.

III. Razões de decidir

3. Os estados da federação têm competência para prestar os serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate por meio de seus corpos de bombeiros militares.

4. Julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser executada por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade, bem como os demais pressupostos da tributação, ela enseje a cobrança de taxa.

5. Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. É evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado ou colocado à disposição, bem como estipular quem utilizou, efetiva ou potencialmente, o serviço. Em situações específicas, os serviços de prevenção e combate a incêndio, busca, salvamento e resgate têm caráter universal (*uti universi*). Aplicação, por analogia, da orientação firmada no Tema nº 146.

IV. Dispositivo e tese

6. Recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte provido para, reformando-se o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Tese de julgamento: “São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”. (RE 1417155, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 26-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 28-05-2025 PUBLIC 29-05-2025)

ADI 7448 / AL

Nesse diapasão, o preceito normativo instituidor da taxa anual de “prevenção e combate a incêndio em edificações” - subitem 1.7 do Anexo Único da Lei nº 6442/2003 - não afronta o texto constitucional (art. 145, II e § 2º), **ressalvado o meu entendimento pessoal no aspecto.**

Consoante afirmei por ocasião do julgamento do RE nº 1.417.155, “leis estaduais podem e devem introduzir taxas em favor do Corpo de Bombeiros, desde que sejam serviços específicos e divisíveis”, requisitos que não verifico suficientemente delineados no que diz com os serviços de prevenção e combate a incêndio em edificações, de modo a viabilizar a adequada mensuração do tributo e a necessária individualização do contribuinte.

Passo ao exame dos subitens 1.1.1 e 1.1.2 (expedição de atestado e fornecimento de cópia autenticada), à luz do art. 5º, XXXIV, “b”, da Lei Maior.

O fornecimento de cópia autenticada no âmbito das repartições públicas configura prestação de serviço público de caráter genérico, que não se insere no campo das atividades típicas da segurança pública, não se confunde com o direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), assim como não é alcançado pela gratuidade (art. 5º, XXXIV, “b”) constitucionalmente assegurados.

Observadas tais premissas, e porque irrefutável o preenchimento dos demais requisitos constitucionais exigidos à criação da taxa em particular, vocacionada a fazer com que o específico contribuinte interessado na obtenção das cópias autenticadas suporte as despesas do poder público em fornecê-las - e, não, a coletividade -, julgo que o subitem 1.1.2 do Anexo Único da Lei nº 6442/2003 não viola o parâmetro constitucional invocado.

ADI 7448 / AL

Quanto ao subitem 1.1.1 impugnado, retomo a redação da alínea “b” do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, pela qual vedada a cobrança de taxa na *“obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”*. O subitem 1.1.1 traz a hipótese da expedição de “atestado”, razão pela qual entendo necessário assentar que a denominação, o título, a rubrica dada pela norma legal questionada ao documento sobre o qual se destina a cobrança da taxa é desimportante, cumprindo observar que a imunidade constitucional dirige-se ao conteúdo da informação requerida junto aos órgãos públicos.

Nesse sentir, esbarra o subitem 1.1.1 na gratuidade assegurada pelo art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição da República, na hipótese em que o atestado (ou certidão) tenha por finalidade a *“defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”*, motivação essa que deve ser presumida nas hipóteses em que o conteúdo das informações diga respeito ao próprio contribuinte requerente.

Julgados desta Suprema Corte corroboram as conclusões quanto aos subitens 1.1.1 e 1.1.2, a exemplo dos seguintes:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. [...] IMUNIDADE TRIBUTÁRIA PARA OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS PARA DEFESA DE DIREITOS OU ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL. AL. B DO INC. XXXIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Os atos listados nos itens 6.3, 6.4, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 e 6.17 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, são de efetivo exercício do poder de polícia estatal praticados no interesse específico de determinados administrados, objetivando aferir a

compatibilidade das suas pretensões particulares aos imperativos públicos de segurança. Não se cuidam de serviços de segurança pública prestados indistintamente à população. 2. [...] 3. **É inconstitucional** o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define **taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República. Precedentes.** 4. A vedação prevista na al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República **não impede a instituição de taxa pelo fornecimento de cópias e reproduções de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada para o ressarcimento dos gastos com o material utilizado, bem como a cobrança de taxa para a emissão de atestado coletivo ou individual de interesse de empresa privada.** 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o disposto nos itens 6.5 e 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí.” (ADI 7035, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe-126 de 29/06/2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS. TAXAS. CUSTAS E EMOLUMENTOS JUDICIAIS. LEI COMPLEMENTAR 156/97 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DIREITO DE PETIÇÃO. OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, PARA DEFESA DE DIREITOS OU ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL. ART. 5º, XXXIV, “B”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NULIDADE PARCIAL SEM REDUÇÃO DE TEXTO. 1. **Viola o direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição Federal, a exigência de recolhimento de taxa para emissão de certidão em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, porquanto essa atividade estatal está**

abarcada por regra imunizante de natureza objetiva e política.

Precedente: ADI 2.969, de relatoria do Ministro Carlos Britto, DJe 22.06.2007. 2. A imunidade refere-se tão somente a certidões solicitadas objetivando a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal, uma vez que a expedição de certidões voltadas à prestação de informações de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII) não recebe o mesmo tratamento tributário na Carta Constitucional. 3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, para fins de declarar a nulidade do dispositivo, sem redução de texto, de toda e qualquer interpretação do item 02 da Tabela VI da Lei Complementar 156/97, do Estado de Santa Catarina, a qual insira no âmbito de incidência material da hipótese de incidência da taxa em questão a atividade estatal de extração e fornecimento de certidões administrativas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.” (ADI 3278, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJe-049 de 16/03/2016)

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta, para fins de declarar a nulidade, sem redução de texto, do subitem 1.1.1 da Lei nº 6442/2003 do Estado de Alagoas, que versa sobre o fornecimento de “atestado”, de forma a retirar do seu âmbito de incidência material a cobrança da taxa na hipótese em que solicitado para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, ressalvado o meu entendimento acerca da taxa anual de “*prevenção e combate a incêndio em edificações*” (subitem 1.7 do Anexo Único da Lei nº 6442/2003).

É como voto.