

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): O Procurador-Geral da República, com suporte nos arts. 5º, XXXIV, “b”, e 145, II e § 2º, da Constituição da República, propõe a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face dos arts. 40, II, “b” e “c”; 113, itens 1, 7, 9 e 17; 118, 119, 120 e 121 da Lei do Município de Itaquí nº 1599, de 20 de dezembro de 1988, com as alterações decorrentes da edição das Leis nº 2142/1995, nº 3549/2010 e nº 4148/2015, bloco normativo que disciplina a cobrança de taxas concernentes à “Prestação de Serviços” e ao “Serviço de Bombeiros”.

Transcrevo os preceitos constitucionais invocados, bem como os preceitos da legislação municipal impugnados:

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 do Município de Itaquí nº 1599/1988 (com alterações das Leis nº 2142/1995, nº 3549/2010 e nº 4148/2015)

“Art. 40. Integram o Sistema Tributário do Município:

[...]

II – Taxas:

[...]

b) Taxa de Prestação de Serviços;

c) Taxa de Serviço de Bombeiros;

[...]

Art. 113. A taxa de prestação de serviços será calculada pela aplicação sobre a UPRM (Unidade Padrão de Referência Municipal), nos percentuais abaixo relacionados: (Redação dada pela Lei nº 4148/2015)

1 – **Certidão, atestado, declaração**, por unidade 5% S/ UPRM

[...]

7 – **Requerimento**, por unidade 3% S/ UPRM

[...]

9 – **Emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.** (5% sobre a UPRM) (Redação dada pela Lei nº 2142/1995)

[...]

17 – **Declarações e certidões expedidas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente** 15%UPRM

[...]

CAPÍTULO VIII

DA TAXA DOS SERVIÇOS DE BOMBEIROS

Seção I

DO FATO GERADOR E DOS CONTRIBUINTES

Art. 118. A **taxa dos serviços de bombeiros** tem como fato gerador o **serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos.**

Art. 119. São contribuintes da taxa dos serviços de bombeiro, os proprietários ou possuidores a qualquer título de prédios urbanos.

Seção II

DO CÁLCULO

Art. 120. A alíquota da taxa dos serviços de bombeiros será de 20% (vinte por cento) sobre o valor do imposto predial a que estiver, sujeita a edificação ou construção.

§ 1º A taxa incidirá sobre quaisquer tipos de edificações ou construções, seja qual for sua denominação, forma ou destinação, situadas nas áreas urbanas do Município.

§ 2º A taxa será cobrada juntamente com o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

Seção III

DA ISENÇÃO

Art. 121. O Poder Executivo poderá, de conformidade com cada caso e segundo as circunstâncias, mediante requerimento

do interessado isentar do pagamento desta taxa o proprietário de um único prédio, residencial ou unifamiliar, cujo imposto predial for igual ou inferior a 10% (dez por cento) do total do valor de referência vigente a época de lançamento dos tributos.” (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 necessária individualização do contribuinte.

A jurisprudência desta Corte assenta a inconstitucionalidade da cobrança de taxa relativa à prestação de ações e serviços de segurança pública, quando não preenchidos os requisitos autorizadores da sua instituição, fenômeno verificado com relação a serviços que, por sua natureza, devam ser prestados de forma geral e indivisa à coletividade.

Essa é a hipótese da taxa instituída pelo Município de Itaquí, em razão do “*serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos*”, de que tratam os arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121 da Lei nº 1599/1988, para a qual os julgados do Tribunal Pleno desta Casa não emprestam a chancela do texto constitucional. Reforça a conclusão o entendimento firmado na ADI 2908, em que Relatora a Ministra Cármen Lúcia, consoante ementa abaixo transcrita:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e

divisível posto à disposição do contribuinte.

2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*).

3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.

4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.” (ADI 2908, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 06/11/2019 - destaquei)

Recentemente criado o Tema 1282 de Repercussão Geral, em 08/11/2023, após interposição de embargos de divergência ao acórdão proferido no âmbito da 2ª Turma desta Corte (RE 1417155, *leading case*, Relator Ministro Dias Toffoli), no qual o Tribunal Pleno reconheceu envergadura constitucional à discussão sobre a possibilidade de ser instituída, pelos Estados, taxa de prevenção e combate a incêndios. Anoto que o entendimento desta Corte sobre a espécie tributária adequada, à luz do art. 145 da Carta Política hodiernamente encontra regência no Tema 16 da Repercussão Geral - sem descurar igualmente debatido no bojo do RE 643247 (*leading case* que ensejou o Tema 16 RG) a qual ente federado competiria instituir o tributo em questão. Transcrevo a tese do Tema 16 RG:

“A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a

viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim.”

Explicito, ao transcrever a ementa do acórdão proferido no âmbito da 2ª Turma desta Casa, no julgamento do Agravo Regimental no RE 1417155, tornado caso líder do Tema 1282, *verbis*:

“EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade local. **Taxa de segurança pública. Serviço de combate a incêndio. Ente estadual. Impossibilidade. Atividade prestada de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*). Serviços de segurança pública. Custeio por meio de impostos. Precedentes. Modulação dos efeitos. Orientação da ADI nº 4.411. 1. Os serviços de combate e prevenção a incêndios são serviços de segurança pública prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), razão pela qual não podem ser remunerados por meio de taxa. 2. O Plenário da Suprema Corte, no julgamento dos embargos de declaração na ADI nº 4.411, determinou, por maioria, a modulação dos efeitos da decisão de mérito mediante a qual se reconheceu inconstitucional a instituição de taxa de segurança pública pela utilização do serviço de extinção de incêndios no âmbito do Estado de Minas Gerais. 3. Agravo regimental parcialmente provido para modular os efeitos da decisão recorrida, de modo que tenha eficácia a partir da data de publicação da ata de julgamento do presente julgamento, estando ressaltados (1) os processos administrativos e as ações judiciais pendentes de conclusão até a referida data; (2) os fatos geradores anteriores à mesma data em relação aos quais não tenha havido pagamento.” (Segunda Turma, DJe de 06/07/2023 - destaquei)**

De igual modo, a ementa da ADI 4411, ação direta paradigma sobre a matéria ora analisada:

“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.” (Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe-235 de 24/09/2020)

Não se harmonizam, portanto, ao texto constitucional (art. 145, II e § 2º), na esteira dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, os preceitos

da legislação municipal que disciplinam a “Taxa de Serviço de Bombeiros”.

Sob o prisma do art. 5º, XXXIV, “b”, da Lei Maior, que veda a cobrança de taxa na “*obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal*”, examino a cobrança da “Taxa de Prestação de Serviços”, de que trata a alínea “b” do art. 40 do diploma municipal, precisamente a exação pelo fornecimento de certidão, atestado, declaração (item 1), requerimento (item 7) e, ainda, de declaração e certidão pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (item 17).

Compreendendo 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. Observado que a imunidade constitucional se dirige ao conteúdo da informação requerida junto aos órgãos públicos, concluo que a cobrança de taxa em relação aos itens 1, 7 e 17 do art. 113 da Lei nº 1599/1988 esbarra na gratuidade assegurada pelo art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição da República, precisamente quando as informações e dados solicitados se destinam à “*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. Colho precedentes:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INC. III DO ART. 4º, ART. 6º, ART. 15, ITEM 6 DA TABELA I DO ANEXO ÚNICO DA LEI N. 4.254/1988, ALTERADA PELAS LEIS NS. 4.455/1991, 5.114/1999 E 6.741/2015, DO PIAUÍ. ATOS DE VISTORIA E ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CARÁTER GERAL E INDIVISÍVEL (UTI UNIVERSI). IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA POR TAXA. PRECEDENTES. OFENSA AO DISPOSTO NO INC. II E § 2º DO ART. 145 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 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. É inconstitucional o disposto no item 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí: serviço de segurança pública, exercido pela polícia ostensiva e judiciária para cobertura de eventos particulares, que não constitui fato gerador de taxa pelo caráter indivisível e universal da atividade desenvolvida. Precedentes. 3. É **inconstitucional o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define **taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da 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 - destaquei)**

“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 - destaquei)

No que diz com a taxa de serviço de “Emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.”, esta Suprema Corte, em reafirmação da sua jurisprudência, editou o Tema 721 da Repercussão Geral, que ostenta a seguinte tese: “São inconstitucionais a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”. Colijo a ementa do acórdão no RE 789218, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli:

“TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte.

2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a

jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74.

3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento.” (DJe-148 de 1º/08/2014)

Padece, assim, do vício da inconstitucionalidade o item 9 do art. 113 da Lei do Município de Itaquí nº 1599/1988.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para fins de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121 da Lei nº 1599/1988 do Município de Itaquí, e alterações das Leis nºs 2142/1995, 3549/2010 e 4148/2015, pelos quais instituída a “*Taxa de Serviço de Bombeiros*” em razão do “*serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos*”, e do item 9 do art. 113 do mesmo diploma legal, pelo qual instituída a “*Taxa de Prestação de Serviços*”, de que trata o art. 40, II, “b”, concernente a “*emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.*”, bem como declarar a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113 da legislação municipal impugnada, de forma a retirar do seu âmbito de incidência material a cobrança da “*Taxa de Prestação de Serviços*” na hipótese em que a certidão, o atestado, a declaração (item 1), o requerimento (item 7) e a declaração ou certidão pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (item 17) forem solicitados para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

É como voto.