

09/04/2013

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 535.085 GOIÁS

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
AGTE.(S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

Serviço público. Poder de polícia. 2. Recurso extraordinário contra acórdão proferido em sede de ADI estadual. 3. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III. Serviço prestado por órgão de segurança pública com caráter geral e indivisível (*uti universi*). Impossibilidade de cobrança mediante taxa. Inconstitucionalidade. 4. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A4.2 e A4.3 do Anexo III. Serviços públicos específicos e divisíveis (*uti singuli*). Cobrança por meio de taxa. Constitucionalidade. Precedente. 5. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III da Lei estadual 13.194/97. Ausência de demonstração objetiva de qualquer risco à segurança jurídica ou excepcional interesse social. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 9 de abril de 2013.

Ministro **GILMAR MENDES**

RE 535085 AGR / GO

Relator

Documento assinado digitalmente

09/04/2013

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 535.085 GOIÁS

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
AGTE.(S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão monocrática de fls. 398-404 de minha relatoria que deu parcial provimento ao recurso para reformar o acórdão recorrido e declarar a inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III da Lei estadual 13.194/97, com fundamento na jurisprudência desta Corte, segundo a qual o custeio de serviços prestados por órgãos de segurança pública deve ser realizado mediante a cobrança de impostos e não por meio de taxas, podendo os serviços públicos ser vinculados a determinada taxa somente quando estes forem passíveis de individualização.

No agravo regimental, alega-se, em síntese, que *“o fato gerador do tributo taxa é o desempenho de serviço público de policiamento de espetáculos que consiste em atividade referida especificamente aquele particular que assim solicitou por agentes da segurança pública, que vem a consubstanciar uma externalidade negativa gerada por aquele agente econômico, portanto, assim deve suportar seu ônus”* (fl. 410).

Assevera-se *“que o fato do serviço público ser desempenhado por órgão da Segurança Pública incumbido dos misteres constitucionais elencados no art. 144 da CF não implica que todas as suas atividades devam ser financiadas mediante impostos”* (fl. 411).

Requer-se, também, caso mantida a decisão monocrática, seja dada eficácia *ex nunc* à decisão, pois, *“considerando as razões de segurança jurídica aos investimentos já realizados, que aliado ao interesse social, inegavelmente*

RE 535085 AGR / GO

propiciaram redução das desigualdades sociais e regionais do Estado de Goiás” (fl. 414). Sustenta-se, ainda, que a “jurisprudência deste Excelso Tribunal Superior em matéria de controle de constitucionalidade abstrato em matéria tributária tem dispensado atenção especial ao princípio da segurança jurídica quando o ato normativo se encontra em vigência há longo tempo, a exemplo do que afigura-se nos presentes autos considerando que a Lei n. 13.194/97 que vigora há mais de quinze anos” (fl. 413).

É o relatório.

09/04/2013

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 535.085 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): No agravo regimental, não ficou demonstrado o desacerto da decisão agravada.

Verifico que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão adotada por esta Corte.

O agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar a decisão, visando apenas à rediscussão da matéria já decidida em conformidade com jurisprudência desta Corte.

No recurso extraordinário, a parte ora agravada pugnava pela declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual 13.194/97 do Estado de Goiás (Anexo III, itens A4.2 e A4.3 – reboque de veículos – e A6.1.1 e A6.1.2 – prestação de segurança de interesse particular), a saber:

“A4. POLÍCIA MILITAR

A4.2 - Reboque (guincho) de bicicletas, moto e similares – R\$ 13

A4.3 – Reboque (guincho) de outros veículos – R\$ 40,00

A6. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS, POR SOLICITAÇÃO DO USUÁRIO

1.1 Policiamento especializado realizado pela Polícia Civil, independentemente da classe a que pertencer o policial, por hora de serviço prestado de cada policial – R\$ 3,00.

1.2 Policiamento ostensivo-preventivo, realizado pela Polícia Militar, independentemente do posto ou da graduação, por ora de serviço prestado de cada policial em serviço de local - R\$ 3,00”. (fl. 355)

Dei parcial provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e declarar a inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III da Lei estadual 13.194/97.

RE 535085 AGR / GO

No tocante aos preceitos insertos no Anexo III, itens A6.1.1 e A6.1.2, da Lei estadual 13.194/97, referentes à imposição de taxas para prestação de serviços de policiamento por solicitação do particular, depreende-se que as disposições impugnadas são inconstitucionais, uma vez que o custeio de serviços prestados por órgãos de segurança pública deve ser realizado mediante cobrança de impostos e não por meio de taxas, visto que possuem caráter geral e indivisível (*uti universi*).

É essa a jurisprudência pacífica desta Corte que, no julgamento da ADI 2.424 de minha relatoria, Plenário, DJ 18.6.2004, firmou-se no sentido de ser inconstitucional a cobrança de taxa de serviços prestados por órgãos de segurança pública, uma vez que a referida atividade somente pode ser sustentada por impostos. Confira-se a ementa do referido julgado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei n. 13.084, de 29. 12.2000. do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente”.

Nesse mesmo sentido, leiam-se, ainda, a ADI-MC 1.942, rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ 22.10.1999; o RE-AgR 536.639, rel. Min. Cezar Peluso, Segunda Turma, DJe 29.8.2012; e o RE-AgR 269.374, rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 19.8.2011, a seguir ementados, respectivamente:

“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

RE 535085 AGR / GO

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".

"1. TRIBUTO. Taxa de Segurança Pública. É inconstitucional a taxa que tenha por fato gerador a prestação de serviço de segurança pública, ainda que requisitada por particular. Serviço Público indivisível e não específico. Agravo regimental improvido. Precedentes. Dado seu caráter *uti universi*, o serviço de segurança pública não é passível de ser remunerado mediante taxa, atividade que só pode ser sustentada pelos impostos.

2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte".

"DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ADI ESTADUAL. LEI ESTADUAL 6.763/75, MODIFICADA PELA

RE 535085 AGR / GO

LEI ESTADUAL 12.425/96. POLÍCIA OSTENSIVA. EVENTOS. REUNIÃO OU AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ADIs 1.942-MC/PA E 2.424/CE.

1. Impossibilidade de cobrança de taxa de segurança pública de eventos abertos ao público, ainda que tal serviço seja solicitado por particular para a sua segurança ou para a de terceiros. Visto que incumbe ao Estado prestá-la a toda a população, essa atividade somente pode ser sustentada por imposto. Precedentes.

2. Agravos regimentais a que se nega provimento”.

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 da 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 propósito disso, leiam-se os seguintes excertos do voto do Min. Carlos Velloso, no julgamento da ADI 447, rel. Min. Octavio Galloti, DJ 5.3.1993:

“A taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipóteses de incidência (Hipótese de incidência tributária, Ed. Rev. dos Tribs. 4. ed., 1991, p. 128 *et seq.*), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua

RE 535085 AGR / GO**disposição (CF, art. 145, II).**

A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, 'sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado' (Geraldo Ataliba, Sistema Trib. na Constituição de 1988, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou 'uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte', que 'pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia' (Roque Antônio Carrazza, Curso de Dir. Const. Tributário, Ed. R.T., 2. ed., 1991, p. 243).

As taxas de polícia, conforme mencionamos, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78 do CTN, e as de serviço, de um serviço público prestado ao contribuinte, serviço público específico e divisível (CF, art. 145, II). Os serviços públicos, ensina Roque Carrazza, 'se dividem em gerais e específicos', certo que os primeiros, ou gerais, 'são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos', alcançando 'a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas.' (Ob. cit., p. 243). Esses serviços não constituem fato gerador de taxa, não podem, portanto, ser custeados por meio de taxa, mas pelos impostos. 'Já os serviços específicos', acrescenta Carrazza, 'são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável, de pessoas). São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada'. (Ob. e loc. cit.).

Noutras palavras, o serviço 'é específico quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou: p. ex., a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo'; e 'é divisível quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário: – a expedição de certidões, a concessão de porte de

RE 535085 AGR / GO

armas, a aferição dos pesos e medidas, etc.’ (Aliomar Beleeiro, *Direito Trib. Brasileiro, Forense*, 10. ed., p. 353-354).

O serviço público, pois, que dá ensejo ao nascimento da taxa, há de ser um serviço específico e divisível. A sua utilização, pelo contribuinte, ou é efetiva ou é potencial, vale dizer, ou o serviço público é prestado ao contribuinte ou é posto à disposição deste.

(...)

Concedo que há serviços públicos que somente podem ser remunerados mediante taxa. Do acórdão do RE 89.876/RJ, relatado pelo eminente Min. Moreira Alves (RTJ 98/230) e da conferência que S. Exa. proferiu no ‘X Simpósio Nacional de Direito Tributário’

(...) penso que podemos extrair as seguintes conclusões, com pequenas alterações em relação ao pensamento do eminente Min. Moreira Alves: os serviços públicos poderiam ser classificados assim: 1) serviços públicos propriamente estatais, em cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada esta sob o ponto de vista interno e externo: esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-los. São remunerados, por isso mesmo, mediante taxa, mas o particular pode, de regra, optar por sua utilização ou não. (...) 2) Serviços públicos essenciais ao interesse público: são serviços prestados no interesse da comunidade. São remunerados mediante taxa. (...) 3) Serviços públicos não essenciais e que, não utilizados, disso não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços são, de regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e podem ser remunerados mediante preço público. Exemplo: o serviço postal, os serviços telefônicos, telegráficos, de distribuição de energia elétrica, de gás, etc”.

Dessa forma, conclui-se que o acórdão recorrido violou os artigos 144, *caput*, e 145, inciso II, da Constituição Federal, ao consignar a constitucionalidade dos preceitos insertos nos itens A6.1.1 e A6.1.2 (A.6)

RE 535085 AGR / GO

do Anexo III da Lei estadual 13.194/97, contrariando pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a despeito da possibilidade de se modularem os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle difuso, não vislumbro justificativa que ampare, do ponto de vista substancial, a pretensão do agravante.

No caso dos autos, a declaração de inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2, da Lei estadual 13.194/97 (Anexo III) não induz situação de insegurança jurídica que sinalize a necessidade de excepcionar a eficácia retroativa da referida declaração, pois o mero risco de repetição de indébito de valores recolhidos sob os referidos títulos (A6. Serviços específicos e divisíveis, por solicitação do usuário) não enseja, por si só, a mitigação do princípio da nulidade.

Assim, não vejo razões suficientes para outorgar efeitos meramente prospectivos à referida decisão porque não há demonstração objetiva de qualquer risco à segurança jurídica ou excepcional interesse social, não justificando, pois, a concessão da medida.

Ante o exposto, mantenho o que decidido anteriormente, por seus próprios fundamentos, para negar provimento a este agravo regimental.

É como voto.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 535.085

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

AGTE.(S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Teori Zavascki. **2ª Turma**, 09.04.2013.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Teori Zavascki.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Ravena Siqueira
Secretária