TAXA DE SEGURANÇA — PODER DE POLÍCIA — INCONSTITUCIONALIDADE

— Policiamento ostensivo, preventivo e repressivo é serviço público custeado com impostos gerais.

— Inconstitucionalidade de taxa de segurança pública criada em lei estadual.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus*
Governador e Assembléia Legislativa ou estado de Alagoas
Representação n.º 992 — Relator: Sr. Ministro
THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 698, de 30.12.1976, do Estado de Alagoas.

Brasília, 28 de maio de 1980. — *Antonio Neder,* Presidente. *Carlos Thompson Flores,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: Acolhendo solicitação do Comércio Varejista de Palmeira dos Índios, estado de Alagoas, ofereceu ao Dr. Procurador-Geral da República, Professor Henrique Fonseca de Araújo, a presente representação no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 3 698, de 30.12.1976, que dispõe sobre a criação da taxa de Segurança Pública.

2. Com o pedido anexou o *Diário Oficial* no qual se acha publicada dita lei, bem como pedido originariamente formulado.

3. Solicitadas informações dos Poderes do estado representados, vieram as de fls. 21-23 e 26-31.

Em princípio, consideram pouco preciso, seja o pedido do Sindicato, seja a própria inicial da Representação, não mencionando o dispositivo da Carta Maior que conflitaria com a lei ora impugnada. Após sustentar o Governador a constitucionalidade do diploma impugnado, especialmente ante o que dispõe o art. 18, I, da Constituição e art. 78 e seu Parágrafo único do CTN.

4. Por último, opinou favoravelmente a douta Procuradoria-Geral da República nestes termos, fls. 33-8:

"1. Atendendo à solicitação do Sindicato do Comércio Varejista de Palmeira dos Índios, estado de Alagoas, e reservando-se para ulterior pronunciamento de mérito, o Procurador-Geral da República argüiu ante essa Corte a inconstitucionalidade da Lei nº

3 698, de 30 de dezembro de 1976, instituidora da Taxa de Segurança Pública (TASP).

2. Convidada a prestar informações, a Assembléia Legislativa alagoana — através de sua Consultoria Jurídica — se absteve de toda incursão no mérito, limitando-se a atacar a peça vestibular no pertinente à impropriedade dos termos que contém, inacrescendo, por conseguinte, elementos à apreciação da inconstitucionalidade suscitada.

3. O Governador do estado, em seguida, carreou para os autos a peça de fls. 26-31, onde, invocando permissivo Constitucional e regra do Código Tributário Nacional, bem como buscando arrimo em ensinamento do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, procura demonstrar que o diploma legal atacado não discrepa da Carta Magna.

4. Ao exame do tema jurídico em debate, basta transcrever o art. 1º e parágrafos do diploma legal impugnado, ver que as demais regras dispõem sobre matéria procedimental (forma de arrecadação e restituição da referida taxa, sanção aplicável pelo seu inadimplemento, agentes fiscalizadores, etc.).

5. Consignam o citado artigo e parágrafos:

"Art. 1.º É criada a Taxa de Segurança Pública (TASP), que será devida e arrecadada nos termos desta lei e de acordo com a tabela única, anexa, em razão dos serviços públicos e das atividades relacionadas com o poder de polícia, na mesma especificados.

§ 1º O tributo é devido por quem solicitar a prestação do serviço ou a prática de ato formal, pressuposto da atividade do poder de polícia, ou for beneficiário direto do serviço ou da atividade.

§ 2.º O recolhimento da taxa far-se-á antes da prestação do serviço ou da ocorrência do respectivo fato gerador, mediante guia de modelo oficial, preenchida sob exclusiva responsabilidade do contribuinte.

§ 3º A tabela de que trata este artigo discrimina os fatos geradores e os respectivos valores da Taxa de Segurança Pública."

6. Compulsando a aludida tabela, verifica-se que, dentre outros fatos geradores arrolados pela lei em exame, figura o funcionamento regular de cinemas, teatros, casas de música e baile, clubes, boliches e outros locais de recreação.

7. Por mais de uma vez essa alta Corte já examinou matéria análoga, de que se colhe exemplo, ajustável à espécie, no voto proferido pelo saudoso Ministro Luiz Gallotti no R.E. 72 698:

'... Mestre Aliomar Baleeiro (...) examina profundamente o conceito de taxa, com base nas melhores fontes, nacionais e estrangeiras, assinalando quantas vezes os legisladores locais, rebeldes à discriminação constitucional de rendas ou infensos à solução lógica de aumento dos tributos, nos casos de apertura dos cofres públicos, têm preferido o caminho tortuoso de falsas taxas, como disfarces de impostos de alheia competência. E mostra como uma severa conceituação das taxas é indispensável à salvaguarda de certos princípios de limitação constitucional ao poder de tributar. Acentua, citando Amaro Cavalcanti, que, enquanto pelas taxas o indivíduo procura obter um serviço que lhe é útil, pessoalmente, individualmente, o Estado, ao contrário, procura, pelo imposto, os meios de satisfazer as despesas necessárias de administração ou indispensáveis ao bem comum, tais como: a manutenção da ordem, as garantias do direito etc. Cita Mestre Bilac Pinto, que, em erudito parecer, teve oportunidade de afirmar e provar a tese de que o característico fundamental da taxa, como estamos vendo da sua definição (Decreto-lei nº 1 804, de 1939), é o de constituir contraprestação de serviços especiais prestados ou postos à disposição do contribuinte. O benefício especial objetivo, mensurável, é condição essencial para que o tributo seja conceituado como taxa. E pergunta Baleeiro: Dar-se-á que, com o correr do tempo, haja variado o conceito da taxa, de sorte que, contemporaneamente, tenha perdido o caráter de compensação ou contraprestação entre o contribuinte e o Fisco? Em absoluto, responde, isso não acontece, pois não só as recentes reedições de obras de escritores já consagrados entre as duas grandes guerras mantêm pacificamente o caráter de contraprestação, mas este elemento essencial figura na edição de obras aparecidas depois da última guerra.

Nem se suponha (digo eu) que, por aludir o art. 77 do Código Tributário Nacional ao exercício regular do poder de polícia como um dos fatos geradores da taxa, possa esse fato corresponder ao policiamento comum, que protege a generalidade das pessoas.

Para afastar essa suposição, basta ver que o art. 78 do mesmo Código define o poder de polícia, a que se refere o art. 77: é a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

E o art. 79 completa o pensamento da lei, ao dizer quando os serviços públicos, a que se refere o art. 77, se consideram utilizados pelo contribuinte (utilização que pode ser efetiva ou potencial), específicos e divisíveis.

Baleeiro exemplifica: Se um Banco, ou um Segurador de Bancos contra assaltos e roubos, pede a permanência dum policial armado em seu recinto, é legítima a cobrança de taxa para cobertura do custo respectivo, desde que decretada em lei. Projetada à luz dos princípios expostos ao caso presente, tenho como indubitável que não se trata, aqui, de uma taxa." (*RTJ* 69/442).

8. Na esteira daquela decisão não cabe confundir atividades de segurança pública, educação, saúde, etc., a cargo do Estado e decorrentes de sua competência administrativa geral, com serviços específicos prestados ou postos à disposição de determinadas pessoas ou grupos (podendo, mesmo, ser de segurança especial). As primeiras visam ao bem-estar social e são custeadas pelos impostos arrecadados dos cidadãos. Estes últimos tutelam interesses tópicos, sendo, conseqüentemente, remunerados pelos próprios destinatários.

9. À consideração do disposto no art. 18, inciso I, da Carta da República, opina a Procuradoria-Geral por que essa alta Corte julgue procedente a representação, declarando inconstitucional a Lei nº 3 698, de 30 de dezembro de 1976, do Estado de Alagoas.

Brasília, 31 de março de 1980. — *José Francisco Rezek,* Subprocurador-Geral da República.

Aprovo: *Firmino Ferreira Paz,* Procurador-Geral da República.

Com este relatório, acompanhado de xerocópia da lei impugnada, atendido o disposto no art. 171 do Regimento Interno, peço dia para julgamento.

Brasília, 12 de maio de 1980. — *Carlos Thompson Flores,* Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Relator): Julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 698, de 30.12.1976, do estado de Alagoas.

2. E assim o faço, adotando como razões de decidir as do parecer transcrito.

Evidenciam elas que a chamada *taxa de segurança,* a que se refere a citada lei, conflita com o art. 18, I, da Constituição, com a definição que lhe atribui o CTN em seus arts. 78 e 79.

Ou ela se refere à segurança, tomada como policiamento ostensivo, e então fica a cargo do Estado, através dos impostos em geral, ou, caso diga respeito à fiscalização, faleceria competência, face aos termos da tabela em cotejo com a que se refere o Decreto-lei nº 406/68, art. 8º, com a redação atribuída pelo Decreto-lei nº 834, ns. 28.

In casu sequer precisou o Estado qual o serviço específico que prestaria ou poria à disposição do contribuinte, posto que ouvido na presente representação.

De resto, esta tem sido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em hipóteses semelhantes, ao conceituar a *taxa* e a permissão de sua cobrança. Além do precedente citado cabe acrescentar o R.E. 72 394 — Espírito Santo, Plenário, 10.11.71, Relator Ministro Luiz Gallotti (*RTJ,* 60/282), e referida, também, a chamada "taxa de segurança" prevista na Lei 2 311, de 15.12.67, de-

clarada, igualmente, inconstitucional. Outros precedentes se seguiram. (RE 77 815, in Ement. 951-1; RE 77 452, in Ement. 948-1; RE 79 989, in Ement. 983-2; RE 77 111, in Ement. 1 106-2).

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp 992-1 — AL — Rel., Min. Thompson Flores. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdo.: Sr. Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: Julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 3 698, de 30.12.1976, Estado de Alagoas. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 28.5.80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.