



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO N.º 70085797223 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE CAPÃO DA  
CANOA E PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO CANOA**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO  
MONTEIRO PACHECO**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Capão da Canoa. Lei Complementar Municipal n.º 78, de 30 de dezembro de 2021, do Município de Capão da Canoa, que ‘institui a Contribuição Permanente para Segurança Pública e dá outras providências’. **1. Preliminar:** Alegada perda superveniente do objeto que não merece prosperar. A noticiada tramitação de proposição legislativa objetivando a retirada do ordenamento jurídico da lei municipal questionada não tem repercussões sobre o feito, visto que o ato normativo impugnado permanece no ordenamento jurídico. **2. Mérito:** Criação de taxa para financiar a segurança pública. Inconstitucionalidade. Desrespeito ao disposto nos artigos 1º, 8º, 124, 130, e 140, caput e §1º, inciso*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*II, todos da Carta Estadual, assim como aos artigos 25, § 1º, 144, caput, incisos IV a VI, §§ 4º a 6º, e 145, inciso II, da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, em exercício, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Complementar Municipal n.º 78**, de 30 de dezembro de 2021, do **Município de Capão da Canoa**, que *institui a Contribuição Permanente para Segurança Pública e dá outras providências*, por afronta artigos 1º, 8º, 124, 130, e 140, *caput* e §1º, inciso II, todos da Carta Estadual, assim como aos artigos 25, § 1º, 144, *caput*, incisos IV a VI, §§ 4º a 6º, e 145, inciso II, da Constituição Federal (fls. 07-24 e documentos das fls. 25-86).

A inicial foi recebida (fls. 87-88).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 109-110).

A Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal de Capão da Canoa, ao prestarem informações (respectivamente, fls. 113-126 e fls. 129-134), informaram a propositura de projeto de lei para revogação da lei impugnada, requerendo a extinção do feito,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

sem julgamento de mérito, em razão da perda superveniente do objeto.

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Analisados os autos, observa-se que o Exmo. Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

Lado outro, verifica-se que o Prefeito Municipal de Capão da Canoa e a Câmara Municipal de Vereadores daquela Comuna, notificados a prestarem informações a respeito da lei impugnada, noticiaram a propositura de projeto de lei com objetivo de retirar do ordenamento jurídico do ato normativo questionado. Por isso, requereram a extinção do feito, em razão da perda superveniente do objeto.

Sucedo, no entanto, que a mera tramitação de proposição legislativa não tem o escopo de extirpar do mundo jurídico a lei impugnada, a qual, portanto, ao menos com base nos elementos constantes dos autos, permanece hígida.

Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram as leis impugnadas, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica trazida com a petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

De fato, consoante esclarecido na peça póstica, a lei impugnada criou uma taxa para financiamento da segurança pública.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuição de melhoria, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência, dispondo, em seu inciso II, que:

*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;*

*[...]*

Como corolário, têm os Municípios competência para estabelecer taxas - prestações pecuniárias compulsórias, criadas por lei - em razão do exercício de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis por eles prestados ou postos à disposição do contribuinte. Vale dizer: adstritos aos serviços públicos ou atos do poder de polícia de competência de cada ente federado.

Por isso mesmo, a competência tributária dos Municípios deve observar, de modo expresso, as limitações previstas no texto constitucional concernentes ao Sistema Tributário Nacional.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Ensina Ricardo Alexandre<sup>1</sup> sobre a competência tributária:

#### *Competência tributária*

*Como é consabido, a Constituição Federal não cria tributos, apenas outorga competência para os entes políticos o façam por meio de leis próprias. Assim, é correto definir competência tributária como o poder constitucionalmente atribuído de editar leis que instituem tributos.*  
(...)

#### *A repartição de competência tributária*

*Como visto, competência é o poder de instituir o tributo, por lei própria e com a necessária observância às limitações constitucionais ao poder de tributar e às normas gerais editadas pela União.*  
*O legislador constituinte optou por repartir a competência tributária de maneira distinta, em se tratando de tributos vinculados ou não vinculados.*  
(...)

#### *A competência tributária comum*

*Os fatos geradores dos tributos vinculados (taxas e contribuições de melhoria) são atividades do Estado. Justamente, por isso, não foi necessário estipular na Constituição quem seria competente para instituir cada taxa ou cada contribuição de melhoria. **O ente que prestar o serviço público específico e divisível ou exercer o poder de polícia cobra a respectiva taxa;** aquele responsável pela realização de obra pública da qual decorra valorização de imóvel pertencente a particular tem competência para instituir a contribuição de melhoria decorrente.*  
(...)

*Não se pode afirmar, contudo, que todos os entes podem cobrar quaisquer taxas e contribuições de melhoria, pois a Constituição Federal também reparte competências*

---

<sup>1</sup> ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 182/188.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*administrativas entre os mesmos, de forma a tornar correto afirmar que o ente a quem foi deferida a competência para prestar determinado serviço é competente para criar a respectiva taxa e se, na sua atuação administrativa em determinada área, acaba por ser responsável pela realização de determinadas obras, é também competente para a instituição da respectiva contribuição de melhoria.*

Não obstante, a taxa municipal telada é cobrada em decorrência da prestação de serviço público estadual.

Com efeito, o serviço público gênero “segurança pública” é da competência dos Estados - **matriz tributária estadual** -, como se infere da análise conjunta dos artigos 25, § 1º, 144, *caput*, incisos IV a VI, e §§ 4º a 6º, e 145, inciso II- este último, alhures transcrito -, da Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

(...)

*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

(...)

*IV - polícias civis;*

*V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

*VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)*

(...)

*§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.*

***§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.***

***§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)***

***§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.***

***§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)***

Essas normas de reprodução obrigatória<sup>2</sup> constam, também, da Constituição Estadual, que estatui, nos artigos 1º, 8º, *caput*, 124, *caput* e inciso IV, e 130, *caput*, o seguinte:

---

<sup>2</sup> **Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.**

*O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.*

*Com base nas teses acima fixadas, o Plenário, em conclusão e por maioria, deu parcial provimento a recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido na parte em que declarava a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei 1.929/2008 do Município de Alecrim/RS (“Art. 6º. Ao ensejo do gozo de férias anuais, o Prefeito Municipal perceberá o subsídio acrescido de um terço. § 1º. O Vice-Prefeito terá direito à mesma vantagem se tiver atividade permanente na Administração. § 2º. O gozo de férias correspondentes ao último ano do mandato poderá ser antecipado para o segundo semestre daquele exercício. Art. 7º. Além do subsídio mensal, o Prefeito e o Vice-Prefeito perceberão, em dezembro de cada ano, na mesma*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.***

(...)

*Art. 8.º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, **observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.***

(...)

*Art. 124 - **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:***

*I - Brigada Militar;*

---

*data em que for pago o décimo terceiro dos servidores do Município, uma quantia igual aos respectivos vigentes naquele mês. Parágrafo Único. Quando houver pagamento da metade da remuneração de um mês aos servidores, a título de adiantamento do décimo terceiro salário, na forma da Lei Municipal, igual tratamento será dado ao Prefeito e ao Vice-Prefeito”). Entretanto, o Colegiado manteve a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º [“Art. 4º. Será pago ao Prefeito Municipal, a título de indenização, o valor mensal de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais)”] — v. Informativo 813.*

*Prevaleceu o voto do ministro Roberto Barroso. Asseverou que a citada verba prevista no art. 4º não é verba de representação, uma vez que não possui caráter indenizatório.*

*Afirmou também que o regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal.*

*No entanto, sustentou não ser o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. Desse modo, o art. 39, § 4º, da CF não é incompatível com o pagamento dos citados adicionais.*

*Vencidos, em parte, os ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (Presidente), que negavam provimento ao recurso. Pontuavam que os agentes políticos estão submetidos à regra do § 4º do art. 39, mas não figuram no rol de beneficiários da exceção criada pelo § 3º do art. 39 da CF.*

*O ministro Marco Aurélio não participou da fixação do segundo enunciado de tese. **RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 1º.2.2017. (RE-650898)***





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*II - Polícia Civil;*

*III - Coordenadoria-Geral de Perícias;*

*III - Instituto-Geral de Perícias. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 16/07/97) (Declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 19, de 16/07/97 na ADI n.º 2827/STF, DJE de 14/11/14)*

*IV - Corpo de Bombeiros Militar. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

*V - Polícia Penal. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22) (...)*

(...)

*Art. 130-Ao **Corpo de Bombeiros Militar**, dirigido pelo(a) Comandante-Geral, oficial(a) da ativa do quadro de Bombeiro Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração **pelo(a) Governador(a) do Estado, competem a prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar**, na forma definida em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

(...)

Fixadas tais premissas, conclui-se que o ato normativo em comento configura flagrante invasão da competência tributária do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que instituiu taxa em razão da prestação de serviço público disponibilizado por órgãos pertencentes à estrutura administrativa sul-rio-grandense.

De fato, a instituição dessa modalidade de tributo - ou de qualquer outra - pressupõe que o ente federativo que pretende criá-la detenha a competência político-administrativa para prestar o serviço público ou praticar o ato do poder de polícia, que se consubstancia no suporte fático para a sua exigência, de forma que patenteadas, *in casu*, a incompetência da entidade tributante local para



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

impor aos contribuintes a exigência de tributo estranho à sua competência tributária.

Por outro lado, registre-se que a imposição de taxa pressupõe atividade estatal específica e divisível, prestada ao contribuinte que a paga, conforme disposto no artigo 140, §1º, inciso II, da Constituição Estadual<sup>3</sup>, assim como no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal<sup>4</sup>.

Sobre o tema, impende transcrever a observação do ilustre Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini<sup>5</sup>:

*(...) desde que presentes seus pressupostos (serviços público específico, prestado ou posto à disposição do contribuinte), podem ser criadas por lei ordinária federal, estadual ou municipal. O que ocorre, com frequência, principalmente no âmbito municipal, é a criação, por lei ordinária, de ‘taxas’ fundadas em serviços que não são específicos (ou divisíveis que, a nosso ver, é a mesma coisa). Essas ‘taxas’, propositadamente entre aspas, de ‘taxas’ só tem o nome impropriamente dado pela lei ordinária. Como o que releva é a natureza mesma das coisas, que não se transmuda porque algum texto legal lhe dá outro nome (a natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da obrigação, sendo irrelevante a denominação adotada pela Lei – CTN, art. 4º, I), tais exações são indubitavelmente impostos, pois o serviço que fundamenta sua instituição é serviço público geral e não*

---

<sup>3</sup> Art. 140 - O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1.º O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende 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 à sua disposição;

(...)

<sup>4</sup> 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;

<sup>5</sup> DIFINI, Luis Felipe Silveira. *Manual de Direito Tributário*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 34/35.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*específico. E como só podem ser instituídos impostos expressamente previstos na Constituição, tal lei (ao criar imposto não outorgado à competência daquela pessoa de direito público pela Carta Constitucional, ainda que com denominação errônea, que não tem o dom de transformar a espécie tributária), é inconstitucional e se sujeita a ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário, quer na via concentrada, quer na via difusa, de controle de constitucionalidade.*

Infere-se, portanto, que nem todo serviço público é suscetível de remuneração por taxa de serviço, mas, tão somente, o serviço público específico e divisível, em antinomia ao serviço público geral e indivisível.

Leciona Ricardo Alexandre<sup>6</sup> sobre os serviços gerais e indivisíveis:

*É na esteira deste entendimento que o Supremo Tribunal Federal, adotando a **classificação dos serviços públicos como gerais ou específicos**, tem pacificadamente entendido que os primeiros devem ser financiados com a arrecadação de impostos, e os últimos por meio de taxas. O raciocínio é bastante lógico.*

*Nos serviços públicos gerais, também chamados universais (prestados uti universi), o benefício abrange indistintamente toda a população, sem destinatários identificáveis. Tome-se, a título de exemplo, o serviço de iluminação pública. Não há como identificar seus beneficiários (a não ser na genérica expressão “coletividade”). Qualquer eleição de sujeito passivo pareceria arbitrária. (...)*

A taxa objurgada, instituída pelo Município de Capão da Canoa, tem por finalidade custear a segurança pública, serviço público geral e universal, o qual é prestado *indistintamente a toda a*

---

<sup>6</sup> ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 28/29.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

população, e, por isso, somente é suscetível de ser remunerado por intermédio de impostos.

Tangente à temática, calha transcrever excertos do voto do Ministro Carlos Veloso no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 231.132-0, do Rio Grande do Sul, julgado em 25 de maio de 1999:

(...)

*São duas categorias, portanto, as taxas: a) de serviço e b) de polícia. As taxas de serviço decorrem da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. As taxas de polícia, a seu turno, decorrem do exercício do poder de polícia.*

*A taxa é um tributo que tem, pois, como hipótese de incidência ou fato gerador uma atuação estatal, do Estado diretamente referida ao contribuinte. Por isso afirma-se que a taxa é um tributo vinculado: a sua hipótese de incidência está vinculada a uma atuação estatal.*

*As taxas de polícia decorrem, conforme vimos, do exercício do poder de polícia.*

(...)

*As taxas de serviço, já foi dito, decorrem da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (C.F., art. 145, II)*

*Os serviços públicos, segundo a lição de Roque Carrazza, “se dividem em gerais e específicos. **Os serviços públicos gerais, ditos também universais, são os prestados uti universi, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou pelo menos, indeterminável) de pessoas. É o caso dos serviços de iluminação pública, de segurança pública, de diplomacia, de defesa externa do País, etc.**” Esses serviços, acrescenta Carrazza, são custeados pelos impostos. (Roque Carrazza, “Curso de Dir. Const. Tributário”, Malheiros Editores, 11ª Ed., 1998, pág. 327). Os serviços públicos específicos, segundo o mesmo autor, “também chamados singulares, são os prestados uti singuli. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*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. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo, de fornecimento domiciliar de água potável, de gás, de energia elétrica, etc. Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxas de serviço” . (Roque Carrazza, ob. e loc. cit).*

Na mesma linha, agrega-se o entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário n.º 643.247, de São Paulo, julgado em 1º de agosto de 2017, que, por maioria, fixou a seguinte tese:

***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.***

Pela pertinência, colacionam-se excertos do voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, no Recurso Extraordinário n.º 643.247, antes mencionado:

*(...) O Órgão especial do Tribunal de Justiça, examinando ação direta de inconstitucionalidade, apontou como óbices à taxa:*

***a) os serviços de extinção e prevenção de incêndios e de defesa civil não são específicos e divisíveis, sendo exercidos de forma geral, razão pela qual devem ser remunerados por imposto;***

***b) “a base de cálculo da taxa deve mensurar a atividade estatal, guardando estrita relação com o fato gerador, não se admitindo a utilização de índices típicos de impostos, como patrimônio da pessoa”.***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*Ao apreciar a ação direta de inconstitucionalidade nº 1.942-2/PA, sob o ângulo da medida de urgência, o Supremo, por unanimidade de votos, acabou por assentar, na pena abalizada do ministro Moreira Alves:*

***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.*

***Esteve em jogo taxa de segurança instituída não pelo Município, mas pelo próprio Estado mediante ato da Assembleia Legislativa. Extrai-se do artigo 144 da Constituição Federal, inserido no Capítulo III – da Segurança Pública –, que esta última é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tal como proclamado, em 5 de maio de 1999, na decisão supra. O rol de órgãos constantes do citado artigo revela a junção das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. As primeiras cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Já aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Neste último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndio. As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Município a substituir-se ao Estado, fazendo o por meio da criação de tributo sob o rótulo taxa. Repita-se à exaustão – atividade precípua do Estado é viabilizada mediante arrecadação decorrente de impostos, pressupondo a taxa o exercício do***





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição. **Nem mesmo o Estado poderia, no âmbito da segurança pública revelada pela prevenção e combate a incêndios, instituir validamente a taxa, como proclamou o Supremo, embora no campo da tutela de urgência.***

*Frise-se que, para a criação da guarda municipal, foi preciso a promulgação de emenda constitucional inserindo no rol dos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal a previsão, ainda assim vinculando-se a atuação da citada guarda “[...] à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.*

*Ante o quadro, desprovejo o recurso interposto. Como tese, proponho que se formalize: “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.”*

Essa posição foi reafirmada, reiteradas vezes, pelo Pretório Excelso. Exemplificativamente:

**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.** (STF - ADI: 4411 MG, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 18/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/09/2020)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.732, DE 27 DE OUTUBRO DE 1997, E DECRETO N. 19.972, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998, AMBOS DO DISTRITO FEDERAL. TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. 1. O serviço de segurança pública tem natureza universal, devendo ser prestado a toda a**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*coletividade ainda que o Estado se veja na contingência de fornecer condições de segurança a grupo específico. 2. O serviço de segurança deve ser remunerado mediante impostos, jamais por meio de taxas. 3. Pedido julgado procedente para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei n. 1.732, de 27 de outubro de 1997, e, por arrastamento, do Decreto n. 19.972, de 30 de dezembro de 1998, ambos do Distrito Federal. (STF - ADI: 2692 DF, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 03/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJE-216 DIVULG 25-10-2022 PUBLIC 26-10-2022)*

Na mesma linha, o seguinte precedente do Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL NÚMERO 4.319/1998 DO MUNICÍPIO DE CANOAS, QUE INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE REEQUIPAMENTO DE BOMBEIROS – FUNREBOM. Taxa municipal cobrada em decorrência da prestação de serviço público estadual disponibilizado pelo Corpo de Bombeiros Militar. Flagrante invasão da competência tributária do Estado do Rio Grande do Sul. Inadequação de remuneração de serviço público geral e universal – segurança pública – por intermédio de taxa, diante da não individualização de seus destinatários. Criação de atribuições. Normas sobre matéria estranha à competência legislativa municipal. Recurso Extraordinário Nº 643.247 – São Paulo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078399904, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 22-10-2018)*

Logo, impositiva a procedência da ação.

**3. Pelo exposto, requer a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA, em exercício, seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**Complementar Municipal n.º 78**, de 30 de dezembro de 2021, do **Município de Capão da Canoa**, que *institui a Contribuição Permanente para Segurança Pública e dá outras providências*, por afronta aos artigos 1º, 8º, 124, 130, e 140, *caput* e §1º, inciso II, todos da Carta Estadual, assim como aos artigos 25, § 1º, 144, *caput*, incisos IV a VI, §§ 4º a 6º, e 145, inciso II, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2023.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO**,  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.