

Processo	493554-0 Apelação Cível e Reexame Necessário
Data	27/01/2009 17:04 - Devolução (Conclusão)
Tipo	Despacho

[Arquivo PDF Assinado](#)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. FUNRESPOL. LEI ESTADUAL 7.257/79. INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. ARTIGO 145, II, DA CF. INOCORRÊNCIA. INADMISSIBILIDADE DE SUA COBRANÇA. ADEMAIS, A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL SE RESTRINGE AO DEVER-PODER DE EXERCER AS ATIVIDADES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E DE PROMOVER A APURAÇÃO DE ILÍCITOS PENAIIS. ART. 144 DA CF. SENTENÇA CONFIRMADA, INCLUSIVE EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO DESPROVIDO.

RELATÓRIO

Trata-se de reexame necessário e apelação cível interposta pelo ESTADO DO PARANÁ, em face da sentença que concedeu a segurança, declarando a ilegalidade da cobrança da taxa de segurança pública exigida pela autoridade apontada como coatora. Condenou o impetrado ao pagamento das custas e despesas processuais, deixando de condená-lo na verba honorária, haja vista a vedação contida na Súmula 105 do STJ.

O apelante sustenta, às fls. 63/68, que para incidência das taxas, basta que o serviço seja colocado à disposição do contribuinte não importando sua efetiva utilização. Esclarece que crianças e adolescentes utilizam o serviço prestado pela impetrante, o que exige maior vigilância nessas atividades. Defende que a Lei n.º 7257/79 prevê a cobrança da taxa de segurança para estabelecimentos que oferecem serviços como o da impetrante. Pugna ao final, pelo provimento do recurso. O recurso foi recebido no efeito devolutivo (fls. 69).

Foram apresentadas contra-razões às fls. 71/81.

A douta Procuradoria Geral de Justiça às fls. 95/101, se manifestou pelo conhecimento e desprovimento do apelo.

É o relatório.

Voto.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da remessa oficial, formalizada com fulcro no artigo 12, parágrafo único, da Lei n.º 1.533/51, bem como do recurso voluntário.

A questão em exame já foi objeto de análise por esta Corte que, de forma unânime, entende ser indevida a taxa de segurança, por não se tratar de serviço específico e divisível.

Confirmam-se os seguintes precedentes:

TRIBUTÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA. 1. REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO DE OFÍCIO. 2. CONEXÃO - REJEITADA. 3. TAXA DE SEGURANÇA - FUNRESPOL - BOATES, BARES, SALÕES DE BAILES, MOTÉIS E PENSÕES - EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA - ILEGALIDADE DA COBRANÇA - EXIGÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL - ART. 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INOCORRÊNCIA - SEGURANÇA PÚBLICA DEVE SER CUSTEADA PELOS IMPOSTOS EM GERAL - PRECEDENTES DO STF. 4. CUSTAS PROCESSUAIS - AUTORIDADE IMPETRADA - IMPOSSIBILIDADE - CUSTAS ATRIBUÍDAS AO ESTADO DO PARANÁ. 5. RECURSO PROVIDO EM PARTE - SENTENÇA MANTIDA, NO DEMAIS, EM REEXAME NECESSÁRIO. a) "A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado" (Súmula n.º 235/STJ) b) "(...) É o caso dos serviços de iluminação pública, de segurança pública, de diplomacia, de defesa externa do País etc. Todos eles não podem ser custeados, no Brasil, por meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas, basicamente, pelos impostos, conforme vimos no tópico anterior." (CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 504-505). c) A responsabilidade pelo pagamento das custas processuais no mandado de segurança é do ente público e não da autoridade coatora.1

DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. FUNRESPOL. LEI ESTADUAL Nº. 7.259/79 - INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. INADMISSIBILIDADE DE SUA COBRANÇA . "A jurisprudência desta Corte já firmou entendimento no sentido de que a inexistência da prestação efetiva do serviço público afasta a obrigatoriedade do pagamento da Taxa de Segurança Pública. SENTENÇA CONFIRMADA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO. APELO DESPROVIDO." (TJPR - AC 342.348-1 - 3ª Câmara Cív. - Rel. Des. Abraham Lincoln Calixto - DJ 27.10.2006)2

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. PODER DE POLÍCIA. TAXA DE SEGURANÇA. LEI ESTADUAL Nº 7.257/79. INEXISTÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. COBRANÇA INDEVIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. Inexistindo a prestação de um serviço público, divisível e específico, decorrente do exercício do poder de polícia, inadmissível a cobrança da denominada Taxa de Segurança, instituída pela Lei Estadual 7.257/79." 3

"REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. TAXA DE SEGURANÇA (FUNRESPOL). ILEGALIDADE DA COBRANÇA. ATIVIDADE COMERCIAL DE HOTEL. AUSÊNCIA DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL A ENSEJAR SUA EXIGÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA EVIDENCIADA. NÃO CABIMENTO DA CONDENAÇÃO DA AUTORIDADE IMPETRADA AO PAGAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA."4

Com efeito, as hipóteses que autorizam a cobrança de taxas são enumeradas pelo art. 145, II, da Constituição Federal, que dispõe:

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;

Do texto normativo, verifica-se que dois são os fatos geradores da taxa: o exercício do poder de polícia e a prestação de serviço público específico e divisível.

O exercício do poder de polícia pelo Estado é consequência natural e essencial do reconhecimento dos direitos individuais. A consagração dessa espécie de direitos gera constante conflito no seio da sociedade. Isso porque o seu exercício irrestrito acaba por atingir ou mesmo aniquilar direito alheio, seja ele também individual ou ainda coletivo. Logo, a limitação ao exercício dos direitos individuais é essencial para a viabilidade da constituição da sociedade. E essa limitação aos direitos individuais em prol do interesse público é chamada de poder de polícia.

Essa idéia de poder de polícia atrelada à restrição do exercício dos direitos individuais é propagada pela doutrina administrativista, podendo-se citar autores como Maria Sylvania Zanella Di Pietro. (Direito Administrativo, 17ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2004, p. 111).

Já o serviço público decorre da necessidade de o Estado fornecer determinadas prestações.

Vistas as duas noções, é possível traçar a sua distinção. O poder de polícia se diferencia do serviço público por se caracterizar como uma atividade limitadora (limitar) dos interesses individuais em prol do interesse público, ao passo que

este é assinalado por traduzir-se em um préstimo (prestar) do Estado em favor do interesse individual. Nesse mesmo sentido e de maneira bastante precisa, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO leciona:

"Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidade, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia, inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social. Então, a polícia administrativa constitui-se em uma atividade orientada para a contenção dos comportamentos dos administrados, ao passo que o serviço público, muito ao contrário, orienta-se para a atribuição aos administrados de comodidades e utilidades materiais" 5.

A taxa de segurança foi instituída pela Lei Estadual 7.257/1979, com as alterações dadas pela 9.174/1989. Essa lei disciplina a questão em seu art. 2º, dispondo:

Art. 2º - Considera-se ocorrido o fato gerador da Taxa de Segurança (TX) quando o contribuinte utilizar serviço específico e divisível, prestado pelo Estado em órgãos de sua administração ou quando tal serviço for posto à disposição do contribuinte cujas atividades exijam do Poder Público Estadual, vigilância, visando à preservação da segurança, ordem, tranqüilidade, costumes e garantias oferecidas ao direito e uso da propriedade.

Levando em consideração a redação do referido texto normativo e o exposto acima, verifica-se que a taxa foi instituída visando à remuneração do Estado pela prestação de um serviço público, e não pelo exercício do poder de polícia.

O texto legal é expresso em afirmar que o tributo é devido em virtude de uma prestação - expressão essa caracterizadora do serviço público. Não há qualquer referência a exercício de atividade limitadora - esta identificadora do poder de polícia.

Mas apenas a préstimos ao particular.

A lei também aponta que tal taxa não é devida em virtude de qualquer prestação de serviço de segurança, mas apenas aqueles específicos e divisíveis - serviços "uti singuli".

Logo, dentro de um panorama estritamente isolado do sistema normativo e da realidade fática, poder-se-ia considerar válida a exigência dessa taxa de segurança, uma vez que tem por fim remunerar serviço público específico e divisível, enquadrando-se à hipótese permissiva prevista no art. 145, II, da CF.

No entanto, considerando o ordenamento jurídico pátrio, e a própria natureza do serviço prestado, de maneira alguma se pode admitir a cobrança de dito tributo.

O art. 144, da Constituição Federal, já referido acima, impõe ao Estado o dever de prestar a segurança pública.

A segurança pública é a atividade estatal consistente na proteção dos direitos individuais e coletivos - expressão que concretiza melhor a vaga expressão ordem pública - contra os ataques tipificados pela lei como ilícitos penais. Tem cunho tanto preventivo como repressivo e é concretizado pela polícia, seja ela federal, civil ou militar.

Embora exercida pela polícia, a promoção da segurança pública não envolve, salvo raras exceções, o exercício de poder de polícia, conceito esse afeto à matéria administrativa. Em verdade, trata-se de um serviço público.

Mas, ao contrário do que prevê a lei que institui a taxa de segurança, esse serviço público não pode ser considerado específico e divisível.

A atuação da polícia na prevenção ou repressão a ilícitos penais, sob uma dada perspectiva bastante limitada, até poderia ser considerada como um serviço "uti singuli". Mas essa consideração não se mantém ao se ter uma visão global da atuação estatal.

Ao reprimir uma dada infração penal, a polícia, por exemplo, ao atender uma ocorrência de furto, está de fato protegendo um interesse individual, qual seja, o patrimônio de dada pessoa. Tomando-se a atuação por esse viés, de fato, ter-se-ia um serviço específico e divisível.

No entanto, em verdade, essa atuação, tem um alcance muito mais amplo. Não se trata apenas de medida para proteção do patrimônio do indivíduo, mas também do interesse coletivo, ou seja, a ordem pública.

Dessarte, qualquer atuação policial tem como intuito apenas imediato a proteção de interesses individuais. Mas o interesse mediato e de igual, senão de maior relevância, seria o coletivo.

Aliás, o próprio STF reconheceu a impossibilidade de se considerar o serviço de segurança pública como ensejador de cobrança de taxa. Conforme entendimento daquela Corte, tal serviço deve ser remunerado por imposto, o que é natural ao se tratar de prestação "uti universi".

"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. (...)" 6

Assim, por não ter o serviço de segurança pública caráter divisível e específico, não há possibilidade de ser instituída taxa como instrumento remuneratório. Admitir o contrário fere frontalmente o art. 145, II, da CF, o que acarreta inevitável invalidade em face da ofensa à Constituição Federal.

Ademais, há outra questão que merece ser levada em conta, a qual diz respeito à constitucionalidade da cobrança da referida taxa.

Conforme se infere do disposto no art. 2º da já citada Lei Estadual 7.257/1979, com as alterações dadas pela 9.174/1989, a taxa em comento é cobrada em virtude da prestação de serviço por parte do Estado que envolvam vigilância "visando à preservação da segurança, ordem, tranqüilidade, costumes e garantias oferecidas ao direito e uso da propriedade.". Em outros termos, é a remuneração pelo serviço de policiamento ostensivo, direcionado à preservação da segurança da sociedade.

Essa taxa, conforme narrado na inicial, vem sendo exigida pela Polícia Civil, por meio de agentes vinculados ao FUNRESPOL - Fundo Especial de Reequipamento Policial.

Segundo as informações ofertadas pela autoridade coatora, tal taxa é exigida pela Polícia Civil em virtude de ter tal entidade a competência para prestar os serviços tidos como fato gerador do referido tributo, conforme dispõe o art. 2º, da Lei Complementar nº 14/82.

Art. 2º São incumbências da Polícia Civil, em todo território estadual, a preservação da ordem pública e o exercício da Polícia Judiciária, Administrativa e de Segurança, com a prevenção, repressão e apuração das infrações penais e atos anti-sociais, na forma estabelecida pela legislação em vigor.

Todavia, essa argumentação, que visa a justificar a cobrança da referida taxa, não merece acolhimento.

E tal afirmação se justifica a partir da análise da repartição de competência para o exercício das atividades relacionadas à manutenção da segurança pública dada pela Constituição Federal de 1988. O texto constitucional, posterior e superior hierarquicamente dentro do ordenamento jurídico à Lei Complementar referida acima, disciplina o tema da seguinte maneira:

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:

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (sem destaque no original)

Levando em conta o texto constitucional em cotejo com o dispositivo da Lei Complementar nº 14/82, verifica-se que houve uma redução na competência da Polícia Civil. Excluíram-se as atribuições relacionadas à preservação da ordem pública.

Manteve-se apenas o dever-poder de exercer as atividades de polícia judiciária e de promover a apuração de ilícitos penais.

A competência que lhe foi outorgada pela Lei 14/82 foi retirada pela ordem constitucional de 1988. E foi atribuída à polícia

militar, conforme se extrai do art. 144, par. 5º, da CF:

Art. 144 - ...

§ 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. (sem destaque no original)

Então, verifica-se que a Polícia Civil não mais presta o serviço de preservação da ordem pública. Essa tarefa pertence à Polícia Militar.

Logo, não poderá a Polícia Civil exigir tributo que visa a remunerar serviço que por ela não é prestado. E, por esse motivo, deve-se afastar, por absoluta ilegalidade, qualquer cobrança da Taxa de Segurança.

Assim sendo, a sentença deve ser mantida.

Face do exposto, com fulcro no art. 557, caput, do CPC, nego provimento do recurso interposto, mantendo a sentença também em sede de reexame necessário.

Curitiba, 26 de janeiro de 2009.

Juíza Convª JOSÉLY DITTRICH RIBAS

Relatora.