

APELAÇÃO CIVEL Nº 0520179-6, DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, 2º VARA DA FAZENDA PÚBLICA, FALÊNCIAS E CONCORDATAS.
APELANTE: ESTADO DO PARANÁ.
APELADO: BANCO ITAÚ S/A.
RELATOR: DESEMBARGADOR PAULO HABITH

TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEI ESTADUAL 7.257/79. INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. ARTIGO 145, II, DA CF. INOCORRÊNCIA. INADMISSIBILIDADE DE SUA COBRANÇA. RECURSO NÃO PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

- 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.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº. 0520179-6, do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, 2ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas, onde figuram como apelante: **ESTADO DO PARANÁ**, e como apelado: **BANCO ITAÚ S/A**.

RELATÓRIO.

Trata-se de Apelação Cível, deduzida contra sentençaⁱ proferida nos Autos de Declaratória nº 620/2005, que julgou procedente o pedido, declarando a inexistência de relação jurídica entre o autor e o Estado do Paraná.

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

Foram opostos Embargos de Declaraçãoⁱⁱ pelo autor requerendo que o juiz se manifestasse quanto à anulação dos débitos tributários.

Analisado os embargos o juiz da causa acolheu o pedido.

Inconformado o Estado do Paraná interpôs recurso de apelaçãoⁱⁱⁱ alegando, em síntese, que a taxa em razão ao exercício de polícia é constitucional, e assim tem cabimento sendo legal a cobrança, pois a Lei Federal atribui a competência ao Ministério da Justiça, o qual delegou à Secretaria de Segurança do Paraná.

Foram apresentadas as contrarrazões^{iv}.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça^v manifestou-se pelo não conhecimento do recurso interposto.

O Desembargador Relator julgou monocraticamente o apelo, pelo não provimento do mesmo, com fulcro no art. 557, *caput*, do CPC^{vi}.

Contra a citada decisão, foi interposto agravo regimental^{vii} pelo Estado do Paraná, pleiteando sua reforma, sob o argumento de que não restou demonstrado o confronto da decisão embargada com súmula ou jurisprudência dos Tribunais Superiores que justificasse o julgamento singular.

O Banco Itaú S/A foi devidamente citado para apresentar resposta^{viii} e sustentou que o STJ e o órgão especial dessa Corte já se manifestaram pela inconstitucionalidade da cobrança da taxa de segurança.

Foi dado provimento ao agravo regimental, com o prosseguimento do recurso de apelação, a ser julgado pelo colegiado^{ix}.

É o relatório, em síntese.

VOTO E SEUS FUNDAMENTOS.

O recurso merece conhecimento, na medida em que estão presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, assim os intrínsecos (cabimento, legitimação e interesse em recorrer), como os extrínsecos (tempestividade, regularidade formal, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer e preparo).

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:

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

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.^x

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 Câm. Cív. - Rel. Des. Abraham Lincoln Calixto - DJ 27.10.2006)^{xi}

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.^{xii}

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

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.^{xiii}

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 Sylvia Zanella Di Pietro. (Direito Administrativo, 17ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2004, p. 111).

Já o serviço público decorre da necessidade do 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:

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

“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”^{xiv}.

A taxa de segurança foi instituída pela Lei Estadual 7.257/1979, com as alterações dadas pela 10.236/1992. Essa lei disciplina a questão em seu art. 2º, dispondo:

Art. 2º. A Taxa de Segurança Preventiva (TSP) tem como fato gerador a utilização, pelo contribuinte, de serviço específico e divisível, prestado pelos órgãos da Administração Policial-Militar ou a colocação desse serviço à disposição do contribuinte cujas atividades exijam do Poder Público Estadual, vigilância, visando a preservação da segurança e da ordem pública.

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.

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

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 repreensão 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. (...)”^{xv}

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

Assim, por não ter o serviço de segurança pública caráter divisível e específico, não há possibilidade de ser instituir 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 10.236/1992, a taxa em comento é cobrada em virtude da prestação de serviço por parte do Estado que envolvam vigilância “visando a preservação da segurança e da ordem pública”. Em outros termos, é a remuneração pelo serviço de policiamento ostensivo, direcionado à preservação da segurança da sociedade.

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)

3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

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.

Face o exposto, voto no sentido de negar provimento ao recurso de apelação interposto pelo Estado do Paraná.

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos, sem voto, e dele participaram, além deste Relator, os Desembargadores Ruy Francisco Thomaz (revisor) e Rabello Filho.

Curitiba, 30 de março de 2010.

PAULO HABITH
Desembargador Relator

ⁱ Fls. 144/151

ⁱⁱ Fls. 152

ⁱⁱⁱ Fls. 153/161

^{iv} Fls. 176/180



3º Câmara Civil
Desembargador Paulo Habith

^v Fls. 192/196

^{vi} Fls. 199/205

^{vii} Fls. 209/217

^{viii} Fls. 224/226

^{ix} Fls. 239/242

^x Apelação Cível nº 461.485-3. 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Lauro Laertes de Oliveira. J. em 03.06.2008.

^{xi} Apelação Cível e Reexame Necessário nº 359.992-0. 2ª Câmara Cível. Rel. Juiz Péricles Bellusci de Batista Pereira. J. em 23.01.2007.

^{xii} AP. Civ. 303474-8, da 3ª Vara cível da Comarca de Londrina - Rel.Des. Dulce Maria Cecconi - AC. 26.383 - julg. 21/02/2006.

^{xiii} TJPR - I CCv - Reex Nec 0320200-2 - Rel.: Ruy Cunha Sobrinho - Julg.: 06/03/2006 - Pub.: 24/03/2006 - DJ 7085.

^{xiv} Celso, Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª edição, 2004,p. 641.

^{xv} ADI 1.942-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 5-5-99, *DJ* de 22-10-99.