



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 458976/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SILVIO SANTO XAVIER DA COSTA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3902/24 - Tribunal Pleno

Representação. Município de São José dos Pinhais. Cobrança de taxa de sinistro junto ao carnê do IPTU. Serviços de segurança pública. RE nº 643.247. Taxa de sinistro declarada inconstitucional pelo STF. Súmula 347. MS 25888Agr/SF do STF. Pela procedência. Expedição de determinação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, encaminhada pelo Vereador SILVIO SANTO XAVIER DA COSTA em face do MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, que relata cobrança indevida no carnê de IPTU da taxa de sinistro regulamentada pela Lei Municipal nº 1.664/2010.

Argumenta que a Lei Municipal, ao instituir a cobrança de taxa de sinistro, para destinar recursos ao Corpo de Bombeiros situado no município, acaba por desrespeitar a decisão do Supremo Tribunal Federal que no Recurso Extraordinário n. 643.247/2017, que estabeleceu, com Repercussão Geral reconhecida, que a segurança pública, incluindo medidas de prevenção e combate a incêndios, por se tratar de atividade precípua do Estado, não pode ser sujeita à tributação por meio de taxa. Alega que por se tratar, a segurança pública, de serviço de natureza geral e indivisível, a instituição da referida taxa é inconstitucional.

Por meio do Despacho n. 1097/23 (peça 5) recebi a representação e determinei a citação do Município para apresentar esclarecimentos no prazo de 15 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS em seu contraditório (petição n. 610131/23, peça 11) argumentou que a Lei Municipal n. 1.664/2010 não foi objeto de ação judicial para declaração incidental de inconstitucionalidade e, portanto, pelo princípio da legalidade administrativa, a municipalidade está estritamente vinculada às autorizações legais para agir, devendo fazê-lo quando a lei assim determina.

Nesse sentido, entende que é vedado ao Tribunal de Contas o exercício de função jurisdicional, faltando-lhe competência para realizar eventual controle de constitucionalidade das leis, tampouco pode o Tribunal de Contas afastar a aplicação da norma no caso em concreto.

Foram remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal. Na Instrução n. 4378/23 (peça n. 17) a unidade técnica destaca a competência da Corte de Contas para apreciação do caso em tela, com fulcro com art. 1º, XIII da Lei Complementar Estadual n. 113/2015, bem como na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. Argumento que o ente municipal sequer defendeu a regularidade da cobrança de taxa, dada a inconstitucionalidade declarada da cobrança de taxa de sinistro. pelo STF

No mérito, considerando que os serviços de extinção e prevenção de incêndios e de defesa civil não são específicos e divisíveis, a cobrança de taxa viola a tese fixada pelo STF no RE no 643.247/SP, o art. 145, II, da Constituição Federal e o art. 77 do Código Tributário Nacional. Conclui opinando pela procedência da representação com expedição de determinação ao Município para que se abstenha de cobrar a “taxa de sinistro” nos boletos de IPTU.

Os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas que, no parecer n. 873/23 (peça n. 18), destaca que o entendimento da municipalidade a respeito do controle de constitucionalidade realizado por este Tribunal de Contas encontra-se equivocado, tendo em vista os recentes julgados do Supremo Tribunal Federal nos 35.550/DF e 25.888/DF nos quais decidiram a compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Argumentou que eventual determinação de afastar a aplicação de norma inconstitucional, exarada pelo Tribunal de Contas, não se confunde com declaração formal de inconstitucionalidade do preceito normativo municipal, em especial quando aplicada a orientação e interpretação da Suprema Corte acerca do tema.

O MPC conclui corroborando integralmente o opinativo técnico pela procedência da Representação, bem como a expedição de determinação ao Município de São José dos Pinhais para que se abstenha de cobrar a “taxa de sinistro”.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Considerando os pareceres uniformes (peças n. 17 e 18) pela procedência da representação com expedição de determinação, concluo no mesmo sentido.

Antes de adentrar ao mérito, porém, se faz necessário apreciar a alegação do MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS que, em sede de contraditório, argumentou ser o Tribunal de Contas incompetente para apreciar a presente representação, sendo-lhe vedado afastar a aplicação de norma em caso concreto.

2.1. Da compatibilidade da Súmula 347 do STF com o ordenamento constitucional e sua correta interpretação e aplicação pelo Tribunal de Contas

A Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em 13 de dezembro de 1963, até hoje vigente estabelece que “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”

Evidentemente, a aprovação da referida regra sumular se deu num sistema de controle de constitucionalidade distinto do adotado desde 1988. Assim, de fato, o controle repressivo de constitucionalidade é restrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

primordialmente ao Poder Judiciário e, excepcionalmente, ao Poder Legislativo (ADI 748/RS, DJ 6.11.1992).

Após algumas decisões da Suprema Corte que reafirmaram a inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas,¹ em 22 de agosto de 2023 o Supremo Tribunal Federal atestou a compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição Federal no MS 25888 Agr/DF.

Segundo Relator, Min. Gilmar Mendes, o afastamento de normas inconstitucionais pelos Tribunais de Contas, não deve ser visto como poder, mas como o “desempenho do dever de zelar pela Constituição: porque se a interpretação da Constituição não é monopólio do Poder Judiciário (que apenas o faz com definitividade), também não o é a observância da Constituição.”

Assim, é em observância à vontade de Constituição, ao dever de todos os poderes constituídos de se orientarem pela e para a juridicidade constitucional, que é conferido aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar norma inconstitucional, o que não se confunde – como alegado pelo Município em contraditório – com declaração formal de inconstitucionalidade do ato normativo.

Considerando a eficácia ampla que detêm as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado, com repercussão geral reconhecida, ou mesmo em sede de controle incidental de constitucionalidade, as Cortes de Contas podem e devem, portanto, vincular-se ao entendimento jurisprudencial do STF quanto à inconstitucionalidade de certo ato normativo.

Nas palavras do Relator, Min. Gilmar Mendes no MS 25888 Agr/DF:

Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos

¹ MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Min. Alexandre De Moraes, DJe 5.5.2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. Nessa senda, é possível vislumbrar renovada aplicabilidade da **Súmula 347 do STF: o verbete confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria).** (*grifos nossos*)

Assim, é nesse sentido que deve ser interpretada a Súmula 347 STF, sendo cabível a análise da presente representação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

2.2. Da inconstitucionalidade da cobrança da taxa de sinistro em razão do Tema 16 da Repercussão Geral do STF

O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS cobra de seus contribuintes, com base na Lei Municipal n. 1664/2010, a chamada “taxa de sinistros”, cujo fato gerador é:

Art. 2º A taxa de sinistros tem como **fato gerador o serviço público municipal de combate a incêndios, prevenção e atendimento a desastres**, específico e divisível, efetivamente prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (*grifos nossos*)

A cobrança da referida taxa é realizada mediante no carnê de IPTU, sendo o contribuinte o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título, sendo a base de cálculo o tipo de ocupação do imóvel e sua metragem.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, como no Tema 16 da Repercussão Geral e nas ADIs 1.942 e 4.411, consolidou o entendimento de que a atividade desenvolvida no âmbito da segurança pública, inclusa a prevenção e o combate de incêndios, não pode ser remunerada mediante taxa:

TEMA 16 - REPERCUSSÃO GERAL -
Cobrança de taxa pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio. (RE 643.247/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SEGURANÇA PÚBLICA. EVENTOS PRIVADOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. LEI 6.010/96 DO ESTADO DO PARÁ. TEORIA DA DIVISIBILIDADE DAS LEIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição. (...)

(ADI 1942, DJE 15/12/2016)

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.

(ADI 4411 MG, DJE 24/09/2020)

A cobrança da taxa em apreço viola frontalmente, portanto, o art. 145, II da Constituição Federal, segundo o qual a instituição de taxas se destina a serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte, bem como o art. 77 do Código Tributário Nacional.

Em que pese a Lei Municipal n. 1.664/2010 contenha dispositivo expressando que o serviço público municipal de combate a incêndios, prevenção e atendimento a desastres seja específico e divisível, a declaração normativa não altera a natureza do serviço de segurança pública, o qual deve ser prestado a todos os administrados indistintamente.

Ademais, a manutenção do Corpo de Bombeiros é de competência estadual, vinculado da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e não municipal, não cabendo, portanto, ao Município de São José



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos Pinhas cobrar por um serviço que não presta. Nesse sentido, o §5º do art. 144 da Constituição Federal e o art. 48-A da Constituição do Estado do Paraná:

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.

Art. 48A. Ao Corpo de Bombeiros Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, compete a coordenação e a execução de atividades de defesa civil, o exercício do poder de polícia administrativa referente à prevenção a incêndios e desastres, o combate a incêndio e a desastres, a prevenção de acidentes na orla marítima e fluvial, buscas, salvamentos, socorros públicos e o atendimento pré-hospitalar, além de outras atribuições definidas em lei.

De todo modo, não pode lei municipal, nem lei estadual, instituir taxa para remunerar serviços de segurança pública e defesa civil que, por sua natureza, são gerais e indivisíveis.

Por todas as razões supracitadas, a presente representação deve ser julgada procedente com expedição de determinação, não sendo necessário, para tanto, a instauração de incidente de inconstitucionalidade. Isso porque, no presente caso, estamos aplicando o entendimento do STF, firmado em sede de repercussão geral, para apreciação da representação que questiona a regularidade da cobrança de taxa.

O Projeto de Lei anexado na inicial da representação, que pretendia revogar a Lei Municipal n. 1.664/2010, foi rejeitado pela Câmara Municipal de São José dos Pinhais, em agosto do ano de 2023. A Municipalidade, no entanto, deveria considerar revogar o referido diploma normativo diante de sua inconstitucionalidade.

Considerando a inobservância do art. 145, II, da CF, do art. 77 do CTN, bem como do Tema 16 do STF (Tese fixada no RE no 643.247 SP), voto pela expedição de determinação ao Município de São José dos Pinhais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que adote, no prazo de 30 dias, contados a partir de trânsito em julgado, a seguinte providência:

- Se abstenha de cobrar a “taxa de sinistro”.

3. VOTO

Nos termos da fundamentação, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da Representação com expedição de DETERMINAÇÃO ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS para que se abstenha de cobrar a “taxa de sinistro” instituída pela Lei Municipal n. 1664/2010.

Certificado o trânsito em julgado desta decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, nos termos do artigo 175-L, I e XV, do Regimento Interno, e após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e conseqüente arquivamento, conforme os arts. 398, §1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - **DAR PROCEDÊNCIA** a Representação com expedição de DETERMINAÇÃO ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS para que se abstenha de cobrar a “taxa de sinistro” instituída pela Lei Municipal n. 1664/2010;

II - certificado o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, nos termos do artigo 175-L, I e XV, do Regimento Interno, e após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e conseqüente arquivamento, conforme os arts. 398, §1º, e 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente