

Informativo comentado: Informativo 1171-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *Isenção de pedágio para pessoas com deficiência é constitucional, mas o Legislativo não pode impor prazo ao Executivo para regulamentar a norma.*

PROCESSO LEGISLATIVO

- *É inconstitucional a emenda parlamentar que insere reajuste remuneratório a servidores da Assembleia Legislativa em projeto de lei de iniciativa privativa do Tribunal de Contas.*

SEGURANÇA PÚBLICA

- *Investigação criminal não é atividade exclusiva ou privativa do delegado de polícia.*

DIREITO AMBIENTAL

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

- *É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos.*

OUTROS TEMAS

- *Lei estadual não pode delegar genericamente a municípios o licenciamento ambiental em zona costeira ou autorizar supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica em desacordo com normas federais.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

- *Os honorários advocatícios possuem preferência em relação aos créditos tributários, por força do § 14 do art. 85 do CPC, que foi declarado constitucional pelo STF.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

TAXAS

- *É constitucional lei estadual que institui a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, prestados ou postos à disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.*
- *É inconstitucional lei estadual que dispõe sobre a cobrança de taxa de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio.*
- *É inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Isenção de pedágio para pessoas com deficiência é constitucional, mas o Legislativo não pode impor prazo ao Executivo para regulamentar a norma

ODS 10, 11 E 16

Não há vício de iniciativa em norma estadual que concede isenção de pedágio para pessoas com deficiência, por não versar sobre organização da Administração Pública.

A concessão de isenção de pedágio para pessoas com deficiência não configura, por si só, violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, sendo compatível com a proteção dos direitos fundamentais dessas pessoas.

É inconstitucional norma de iniciativa legislativa que impõe prazo para que o Chefe do Executivo edite regulamento, por violar o princípio da separação dos poderes.

No caso concreto, a Lei do Estado do Espírito Santo previu:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais os veículos de propriedade de pessoas portadoras de deficiência. Parágrafo único. A isenção de que trata o “caput” deste artigo, aplica-se exclusiva e comprovadamente a veículos legalmente adaptados e conduzidos por deficientes físicos.

Art. 2º Cabe à Administração Pública Estadual expedir o documento comprobatório da isenção, após o devido requerimento.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta Lei.

O STF declarou apenas a inconstitucionalidade do art. 3º.

STF. Plenário. ADI 3.816/ES, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto foi o seguinte:

No Espírito Santo, a Lei nº 7.436/2002, alterada pela Lei nº 10.684/2017, concede isenção do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais para veículos de propriedade de pessoas com deficiência. Veja:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais os veículos de propriedade de pessoas portadoras de deficiência. Parágrafo único. A isenção de que trata o “caput” deste artigo, aplica-se exclusiva e comprovadamente a veículos legalmente adaptados e conduzidos por deficientes físicos.

Art. 2º Cabe à Administração Pública Estadual expedir o documento comprobatório da isenção, após o devido requerimento.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Governador do Estado do Espírito Santo ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei alegando que ela teria vícios formais e materiais.

Vejamos o que o STF decidiu.

O Governador alegou que a concessão da isenção iria gerar um desequilíbrio econômico-financeira do contrato de concessão de rodovias estaduais e que as concessionárias enfrentariam enormes prejuízos financeiros, sem a previsão de compensação financeira. O STF concordou com esses argumentos? NÃO.

Inicialmente, é importante fazer uma distinção entre o presente caso e o que o STF decidiu na ADI 2.733 (na qual a Corte declarou a inconstitucionalidade da lei capixaba que isentava motocicletas e estudantes do pagamento de pedágio):

A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

STF. Plenário. ADI 2733, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 26/10/2005.

Na ADI 2.733, a isenção era mais ampla, abrangendo todas as motocicletas e concedendo descontos a estudantes.

No caso presente, a isenção é apenas para veículos de propriedade de pessoas com deficiência, o que representa um universo muito mais restrito de beneficiários.

O próprio legislador estadual, na justificativa da lei, considerou que “o quantitativo de deficientes proprietários de veículos não possui tamanho capaz de causar prejuízo às empresas concessionárias de rodovias”.

Devido a essa relevante distinção, o STF concluiu que os fundamentos utilizados no julgamento da ADI 2.733 não podiam ser simplesmente transpostos à presente ação.

Análise sobre o equilíbrio econômico-financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com o poder público é um direito do particular contratado decorrente do próprio art. 37, XXI, da Constituição, que prevê a manutenção das “condições efetivas da proposta”. No entanto, ao analisar o caso concreto, concluiu que:

- Não havia elementos indicativos de que a isenção tivesse gerado quebra no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.
- Não existiam dados sobre o impacto da norma na receita das concessionárias, considerando a quantidade de veículos de pessoas com deficiência e o número de viagens realizadas nas estradas privatizadas.
- As alegações eram baseadas apenas na suposição de que a isenção geraria efeito financeiro negativo relevante, sem comprovação efetiva do impacto.
- Sem a comprovação efetiva do impacto, seria inadequado afastar a presunção de constitucionalidade da norma, especialmente quando ela traduz uma política afirmativa em favor das pessoas com deficiência.

Função social e direitos fundamentais

A lei impugnada cumpre importante função social ao:

- Intervir na ordem econômica para dar maior efetividade aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, em especial o direito de ir e vir.
- Estar em consonância com a tutela constitucional às pessoas com deficiência, prevista em diversos dispositivos da Constituição (arts. 7º, XXXI; 23, II; 24, XIV).
- Promover a acessibilidade, que é direito fundamental com previsão na Constituição Federal (arts. 227, § 2º; 244) e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (incorporada ao ordenamento jurídico nacional com status de emenda constitucional).

Conclusão: é possível que lei estadual conceda isenção de pedágio nas rodovias estaduais às pessoas com deficiência

A norma impugnada, ao instituir isenção de pedágio às pessoas com deficiência, não viola o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e não se mostra desarrazoada ou desproporcional.

Pelo contrário, representa uma medida adequada e necessária para dar efetividade aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, em especial o direito de ir e vir e o de acessibilidade. Portanto, do ponto de vista material, o STF considerou constitucional a isenção de pedágio para pessoas com deficiência prevista na lei impugnada.

O autor alegou a inconstitucionalidade do art. 3º porque estipulou um prazo para o chefe do Executivo regulamentar a Lei. O STF concordou com esse argumento? O art. 3º impugnado é inconstitucional?
SIM.

O art. 3º da Lei estadual nº 7.436/2002 previu que “O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta Lei.”

Esse dispositivo é inconstitucional.

O STF possui jurisprudência consolidada no sentido da impossibilidade de lei estipular prazo para o Chefe do Poder Executivo regulamentá-la.

A regulamentação de uma lei é uma atividade típica do Poder Executivo. Logo, não cabe ao Legislativo fixar prazos para que tal atividade seja exercida, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

No mesmo sentido:

Ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal norma de legislação estadual que estabelece prazo para o chefe do Poder Executivo apresentar a regulamentação de disposições legais.

Exemplo: Art. 9º O Chefe do Poder Executivo regulamentará a matéria no âmbito da Administração Pública Estadual no prazo de 90 dias.

Essa previsão é inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2021 (Info 1037).

Em suma:

É inconstitucional — por violar o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF/88) — dispositivo de lei estadual que, ao tratar da isenção do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais aos veículos de propriedade de pessoas com deficiência, estabelece prazo para que o Poder Executivo regule a norma.

STF. ADI 3.816/ES, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º Lei nº 7.436/2002 do Estado do Espírito Santo.

PROCESSO LEGISLATIVO

É inconstitucional a emenda parlamentar que insere reajuste remuneratório a servidores da Assembleia Legislativa em projeto de lei de iniciativa privativa do Tribunal de Contas

Importante!!!

ODS 16

São inconstitucionais dispositivos de lei estadual que, mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, estendem reajuste de vencimentos a servidores não abrangidos na proposição originária.

Tais dispositivos são inconstitucionais por violarem o devido processo legislativo, subverterem a afinidade temática com o projeto original e causarem aumento de despesa (arts. 37, X; 51, IV; 52, XIII; e 63, I e II, CF/88).

O Tribunal de Contas possui iniciativa privativa para propor normas referentes à estrutura e organização de seus serviços auxiliares, conforme disposto nos arts. 73, 75 e 96, II, "b", da CF/1988.

A fixação da remuneração dos servidores da Assembleia Legislativa se dá por lei específica de iniciativa privativa do próprio Poder Legislativo, sendo inconstitucional a inserção do tema por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada.

É vedado ao Poder Legislativo acrescentar emendas que não guardem pertinência temática com a proposição original e que aumentam despesa com pessoal não contemplado nela.

STF. Plenário. ADI 4.570/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto foi o seguinte:

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) encaminhou um projeto de lei (Projeto de Lei nº 499/2010) à Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP).

Este projeto propunha um reajuste remuneratório de 13,72% para os servidores do próprio TCE-PR.

Durante a tramitação do projeto, um Deputado Estadual apresentou uma emenda parlamentar estendendo o mesmo reajuste aos servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

O projeto foi aprovado com a emenda parlamentar e se tornou a Lei estadual nº 15.661/2010.

ADI

A Mesa da Assembleia Legislativa do Paraná ajuizou uma ADI contra os dispositivos inseridos por meio da emenda parlamentar (§§ 1º e 2º do art. 1º da Lei estadual nº 15.661/2010).

A autora apontou os seguintes vícios formais:

- **Afronta à reserva de iniciativa:** a ALEP argumentou que a matéria de fixação de remuneração dos seus próprios servidores é de sua iniciativa privativa, conforme o princípio da simetria com a Constituição Federal (arts. 51, IV, e 52, XIII) e a Constituição Estadual. A emenda parlamentar teria usurpado essa prerrogativa ao tratar do tema em um projeto de lei originado no Tribunal de Contas.
- **Falta de pertinência temática:** a requerente sustentou que a emenda, ao tratar do reajuste dos servidores da ALEP, não guardava relação temática com o objeto original do projeto de lei, que era o reajuste dos servidores do Tribunal de Contas.
- **Aumento de despesa:** alegou-se que a emenda parlamentar ocasionou um aumento de despesa não previsto originalmente no projeto e, possivelmente, sem previsão orçamentária específica (afronta ao art. 169, § 1º, I, da CF).

O STF concordou com os argumentos invocados pela autora?

SIM.

Reserva de iniciativa legislativa

O STF entende que os Estados e o Distrito Federal devem respeitar as regras da Constituição Federal sobre a iniciativa legislativa, mesmo quando não se trata de uma lei federal. Isso decorre do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) e da organização federativa prevista no art. 1º da CF/88.

Assim, cada ente da Federação deve respeitar os limites de atuação definidos pela Constituição, inclusive quanto à competência privativa para propor certas leis.

Os Estados e o Distrito Federal precisam seguir o modelo da Constituição Federal quanto à estrutura dos Poderes, inclusive quanto à forma de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, conforme os arts. 73 e 75 da CF/88. Esses dispositivos estabelecem que as mesmas normas aplicáveis ao Tribunal de Contas da União também se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados e do DF, no que couber.

O art. 96, II, "b", da CF/88 determina que cabe privativamente aos tribunais propor leis que tratem da criação, extinção de cargos e da remuneração dos seus servidores. Isso se aplica também aos Tribunais de Contas, em razão do art. 73 da CF/88, que os inclui nessa estrutura.

Com base nisso, o STF entende que apenas os Tribunais de Contas podem iniciar projetos de lei sobre sua estrutura e remuneração de seus servidores. O Poder Legislativo não pode alterar o conteúdo desses projetos com emendas que tratem de assuntos diferentes ou que aumentem os gastos públicos.

Pertinência temática da emenda parlamentar

Outro vício detectado foi a violação da pertinência temática.

O projeto de lei original tratava exclusivamente do reajuste salarial dos servidores do Tribunal de Contas. No entanto, os §§ 1º e 2º do art. 1º, inseridos por emenda parlamentar, estenderam esse reajuste também aos servidores da Assembleia Legislativa, tema que não guardava relação direta com o objeto do projeto original.

O STF já decidiu que os requisitos para a validade de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada são:

(i) a necessidade de pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada na proposição legislativa original; e

(ii) a vedação de que a emenda resulte em aumento de despesa pública não previsto originalmente.

(ADI 5.127, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin; ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves)

Assim, ao alterar substancialmente o conteúdo da proposição legislativa e incluir matéria de iniciativa de outro órgão (Assembleia Legislativa), a emenda foi considerada formalmente inconstitucional.

Aumento de despesa sem previsão orçamentária

Por fim, o STF ressaltou que a emenda parlamentar introduzida gerou aumento de despesa pública com pessoal, ao estender reajustes salariais aos servidores da Assembleia Legislativa, sem que isso estivesse previsto no projeto de lei original.

A Constituição Federal, no art. 63, veda o aumento de despesa nas seguintes hipóteses:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Embora o § 2º da Lei nº 16.661/2010 determine que as despesas correrão por conta do orçamento da Assembleia, o STF destacou que isso não afasta a inconstitucionalidade, pois a inclusão de servidores não contemplados no projeto inicial e a criação de despesa sem observância da iniciativa devida transgridem a ordem constitucional.

Em suma:

São inconstitucionais — por violarem o devido processo legislativo, subverterem a afinidade temática com o projeto original e causarem aumento de despesa (arts. 37, X; 51, IV; 52, XIII; e 63, I e II, CF/88) — dispositivos de lei estadual que, mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, estendem reajuste de vencimentos a servidores não abarcados na proposição originária.
STF. Plenário. ADI 4.570/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 16.661/2010 do Estado do Paraná.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o fundamento constitucional da reserva de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas para

propor normas sobre estrutura e organização de seus serviços auxiliares?

A reserva de iniciativa do Tribunal de Contas decorre dos artigos 73, 75 e 96, II, "b", da Constituição Federal de 1988, que outorgam ao TCU, e por simetria aos Tribunais de Contas estaduais, o exercício das mesmas atribuições conferidas aos tribunais do Poder Judiciário no que tange à iniciativa privativa para propor normas referentes à estrutura, organização e remuneração de seus serviços auxiliares.

Em que consiste o princípio da simetria aplicado aos Tribunais de Contas estaduais?

O princípio da simetria, no caso dos Tribunais de Contas estaduais, consiste na obrigatoriedade de adoção, pelos Estados e pelo Distrito Federal, do mesmo modelo de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, em decorrência dos princípios constitucionais do federalismo. Isso significa que as normas de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal para o TCU devem ser observadas pelos Tribunais de Contas estaduais.

Quais são os requisitos constitucionais para a validade de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada?

Os requisitos para a validade de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada são:

- (i) a necessidade de pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada na proposição legislativa original; e
- (ii) a vedação de que a emenda resulte em aumento de despesa pública não previsto originalmente.

Esses parâmetros foram fixados pela jurisprudência do STF para o exercício do poder de emenda parlamentar em projetos de iniciativa reservada.

Por que é inconstitucional a inserção, por emenda parlamentar, de reajuste para servidores da Assembleia Legislativa em projeto de lei de iniciativa do Tribunal de Contas?

É inconstitucional porque: viola a reserva de iniciativa da Assembleia Legislativa para dispor sobre a remuneração de seus próprios servidores; não possui pertinência temática com o projeto original, que tratava apenas dos servidores do Tribunal de Contas; e acarreta aumento de despesa com pessoal não contemplado no projeto inicial, o que é vedado pelo art. 63, II da CF/88, caracterizando subversão do devido processo legislativo constitucional.

Treine o assunto estudado:

Ano: 2024 Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - Câmara de São Paulo - Procurador Legislativo - 2024

O Prefeito do Município Utopia encaminhou um projeto de lei que versa sobre o regime jurídico, a estruturação da carreira e a remuneração dos profissionais da área de educação do mencionado ente federativo.

Tal projeto não foi muito bem recebido pela Casa Legislativa, pois os parlamentares acreditam que ele ficou muito aquém do que era necessário, de modo que estão sendo estudadas emendas a serem realizadas sobre diversos aspectos, entre os quais, a instituição de novas gratificações, aumentos remuneratórios e a criação de novos cargos.

Diante dessa situação hipotética, à luz da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é correto afirmar que

A) são inconstitucionais as referidas emendas parlamentares que importem em aumento de despesa, assim como aquelas que não guardem pertinência temática com a proposta original. (Correto)

SEGURANÇA PÚBLICA

Investigação criminal não é atividade exclusiva ou privativa do delegado de polícia

Importante!!!

ODS 16

A Lei nº 12.830/2013 dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Esta lei, em seu art. 2º, § 1º, estabelece que:

Art. 2º (...) § 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

É inconstitucional interpretação do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/2013 que atribua privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução de investigações criminais.

A Lei nº 12.830/2013 se limita à disciplina da investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia e a sua interpretação no sentido de restringir a competência investigativa do Ministério Público (art. 129, I, VI e IX, CF/88) ou de outras autoridades administrativas é inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 5.043/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei nº 12.830/2013 dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Esta lei, em seu art. 2º, § 1º, estabelece que:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.
(...)

O Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) questionando a constitucionalidade da interpretação desse dispositivo legal que atribuiria exclusividade ou privatividade ao Delegado de Polícia para a condução das investigações criminais.

Segundo o autor da ação, essa interpretação viola o art. 129, incisos I, VI e IX da Constituição Federal, que consagra funções institucionais do Ministério Público, entre elas promover a ação penal pública, requisitar documentos e exercer funções compatíveis com sua finalidade institucional.

O PGR sustentou, ainda, que a Constituição não veda a investigação direta pelo Ministério Público e que não há exclusividade da polícia nessa matéria, conforme o art. 144 da CF.

Além disso, invoca-se o protagonismo dos direitos humanos no plano internacional como fundamento adicional para a defesa de uma interpretação constitucional que não restrinja os poderes investigativos de outros órgãos.

Em palavras mais simples: o PGR pediu que o STF dissesse que o § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/2013 não confere ao Delegado de Polícia exclusividade na condução da investigação criminal. Pediu que o STF dissesse que outros órgãos também podem realizar investigação criminal.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?

SIM.

O § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/2013 não veda, de forma expressa ou implícita, a realização de investigação criminal pelo Ministério Público ou por outras autoridades administrativas. O dispositivo impugnado apenas estabelece que a investigação criminal realizada pelo delegado de polícia deve se dar por meio de inquérito policial (ou outro procedimento previsto em lei), com a finalidade de apurar as circunstâncias, a materialidade e a autoria das infrações penais. Trata-se, portanto, de norma com conteúdo meramente afirmativo-descriptivo.

A despeito disso, uma leitura apressada da norma poderia induzir à equivocada conclusão de que ela

confere exclusividade ao delegado de polícia para a condução de investigações criminais.

Diante desse contexto, é necessário, por uma questão de segurança jurídica, esclarecer a interpretação do texto legal.

Segundo a jurisprudência do STF, a atividade de investigação criminal não é exclusiva da polícia judiciária, dirigida por delegados de polícia, em razão de três fundamentos principais:

- (i) inexistência de norma constitucional que estabeleça tal exclusividade;
- (ii) atribuição expressa de competências investigativas às comissões parlamentares de inquérito; e
- (iii) atribuição de competência investigativa ao Ministério Público.

Ausência de base constitucional para a exclusividade

O art. 144 da Constituição Federal não confere exclusividade à Polícia Federal ou às polícias civis estaduais quanto à atividade investigativa.

Embora o texto constitucional atribua genericamente a essas instituições a função de investigar infrações penais, tal previsão não implica exclusividade ou caráter privativo dessa competência.

Poderes investigatórios expressamente atribuídos a outros órgãos pela Constituição

O próprio constituinte originário atribuiu expressamente competências investigativas a outros órgãos, notadamente às comissões parlamentares de inquérito – CPIs (art. 58, § 3º da CF).

As CPIs têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” e suas conclusões podem ser encaminhadas ao Ministério Público para promoção de responsabilidade criminal, o que demonstra a inexistência de exclusividade policial na atividade investigativa.

O art. 4º do CPP dispõe que compete à polícia judiciária a apuração das infrações penais e de sua autoria. Contudo, o parágrafo único do mesmo artigo esclarece que essa competência “não excluirá a de autoridades administrativas, a que por lei seja cometida a mesma função”.

Outras entidades e órgãos públicos, por força de normas legais específicas, também detêm poderes investigatórios dentro de suas esferas de atuação. É o caso, por exemplo:

- do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nos termos da Lei nº 9.613/98;
- da Receita Federal, em matéria tributária;
- do Banco Central (Bacen);
- da Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- do Tribunal de Contas da União (TCU);
- do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- do Poder Judiciário e do Ministério Público, no que se refere à apuração de crimes praticados por seus próprios membros;
- bem como da Administração Pública em geral, por meio de sindicâncias e processos administrativos instaurados para apuração de infrações funcionais.

Reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público

Com base no art. 129, incisos I, VI e IX da Constituição, o STF já reconheceu que o Ministério Público tem competência para:

- Promover privativamente a ação penal pública;
- Expedir notificações e requisitar documentos;
- Exercer outras funções compatíveis com sua finalidade.

Essas funções incluem, por interpretação constitucional, a condução de investigações criminais, conforme o entendimento firmado pelo STF no RE 593.727 e reiterado nas ADIs 2.943, 3.309 e 3.318:

O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal.

STF. Plenário. ADI 2.943, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2/5/2024.

Destaca-se, ainda, o julgamento dos embargos de declaração na ADI 4.318, ocasião em que o STF decidiu que:

Há exclusividade da atuação da Polícia Civil e dos delegados de Polícia Civil apenas quanto às funções de polícia judiciária. As infrações penais, todavia, podem ser apuradas pelas demais instituições responsáveis pela garantia da segurança pública, da ordem jurídica e do regime democrático.
STF. Plenário. ADI 4.318-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 26/6/2023, DJe de 28/6/2023.

Esse entendimento deixa claro que a Polícia Civil não detém exclusividade sobre a investigação criminal como um todo, mas apenas quanto à condução do inquérito policial. Diversos outros órgãos e entidades possuem, por disposição legal ou constitucional, competência para investigar, como é o caso das comissões parlamentares de inquérito e do Ministério Público.
No mesmo sentido, o STF reafirmou essa posição ao julgar a ADI 3.724, nos seguintes termos:

A 'exclusividade' na atuação da polícia civil e dos delegados de polícia civil se circunscreve, estritamente, às funções institucionais inerentes às atividades de polícia judiciária, afastada a exclusividade em relação ao exercício da atividade de investigação das infrações penais e observadas as teses firmadas no julgamento das ADIs 2.943, 3.309 e 3.318.
STF. Plenário. ADI 3.724, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/2/2025.

Em ambos os casos, discutia-se a constitucionalidade de normas estaduais que pretendiam atribuir exclusividade à respectiva polícia civil para a realização de investigações criminais.

Em suma:

A Lei nº 12.830/2013 se limita à disciplina da investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia e a sua interpretação no sentido de restringir a competência investigativa do Ministério Público (art. 129, I, VI e IX, CF/88) ou de outras autoridades administrativas é inconstitucional.
STF. Plenário. ADI 5.043/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/2013 que atribua privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução de investigação criminal.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual os argumentos utilizados pelo STF para reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que confere exclusividade investigativa aos delegados de polícia?

O STF reconheceu que a atividade de investigação criminal não é exclusiva ou privativa da polícia, sob direção dos delegados de polícia, tendo em vista:

- (i) a ausência de norma constitucional que estabeleça essa exclusividade;
- (ii) a atribuição expressa de competências investigativas às comissões parlamentares de inquérito; e
- (iii) a atribuição de competências investigativas ao Ministério Público.

Portanto, apesar de o art. 144 da Constituição atribuir às polícias a apuração de infrações penais, não se pode extrair dessa generalidade exclusividade ou privatividade.

Qual a técnica de decisão adotada pelo STF ao julgar a ADI 5.043?

O STF adotou a técnica de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Isso significa que o dispositivo legal permanece íntegro em sua redação, mas é declarada inconstitucional determinada

interpretação que se possa extrair dele - no caso, a interpretação de que o art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.830/13 atribuiria privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução de investigações criminais.

Como o acórdão diferencia as funções de polícia judiciária das funções de investigação criminal?

Com base em precedentes do STF (como a ADI 4.318-ED), que há exclusividade da atuação da Polícia Civil e dos delegados de Polícia Civil apenas quanto às funções de polícia judiciária. As infrações penais, todavia, podem ser apuradas pelas demais instituições responsáveis pela garantia da segurança pública, da ordem jurídica e do regime democrático. Isso significa que a Polícia Civil não detém exclusividade sobre as investigações criminais, mas tão somente sobre a condução do inquérito policial.

Quais outros órgãos ou entidades, além do Ministério Público e das CPIs, possuem poderes investigatórios no âmbito penal?

Por força de preceitos legais esparsos, possuem poderes investigatórios: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Receita Federal, o Banco Central (Bacen), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Poder Judiciário e o Ministério Público (nas hipóteses de crimes cometidos pelos respectivos membros), e a Administração Pública em geral, por meio de sindicâncias e processos administrativos.

DIREITO AMBIENTAL

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos

Importante!!!

ODS 6, 11, 13, 14 E 15

Diante do caráter transindividual, transgeracional e indisponível do bem jurídico protegido, é imprescritível a pretensão executória referente a título executivo judicial que reconhece a obrigação de reparação do dano ambiental, mesmo após a conversão da obrigação em prestação pecuniária.

Tese fixada: É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos.

STF. Plenário. ARE 1.352.872/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.194) (Info 1171).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Em 2010, João, proprietário de uma empresa de construção, foi denunciado pelo Ministério Público Federal por ter realizado o desmatamento ilegal de uma área de manguezal protegida para a construção de um empreendimento imobiliário.

Em 2015, João foi condenado por crime ambiental, com a obrigação de reparar completamente os danos causados ao ecossistema, devendo realizar a recuperação total da área degradada conforme plano de recuperação a ser elaborado por especialistas.

Conversão da obrigação de fazer (recuperar o meio ambiente) em obrigação pecuniária

Devido à complexidade técnica da recuperação do manguezal e aos altos custos envolvidos, o juiz determinou que o Ministério Público, em parceria com a Prefeitura, assumisse a execução do projeto de recuperação ambiental.

Assim, a obrigação de João foi convertida em indenização por perdas e danos, cujo valor seria utilizado para custear as ações de recuperação.

MP só executou o valor 5 anos depois do trânsito em julgado

Ocorre que, em razão de problemas burocráticos e dificuldades na execução do projeto, o Ministério Público só iniciou efetivamente a cobrança dos valores de João cinco anos depois da sentença condenatória transitada em julgado.

Nesse momento, a defesa de João alegou que a pretensão executória estava prescrita, uma vez que a obrigação original de recuperação ambiental tinha sido convertida em simples pagamento em dinheiro, estando sujeita aos prazos prescricionais comuns de dívidas pecuniárias.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região concordou com a tese da defesa e declarou prescrita a execução, argumentando que, após a conversão da obrigação de reparar em perdas e danos, a natureza da obrigação havia se modificado, tornando-se uma dívida comum sujeita à prescrição.

O MPF recorreu ao STF argumentando que, independentemente da conversão em dinheiro, a obrigação continuava tendo natureza ambiental, sendo imprescritível, conforme já havia sido decidido pelo próprio STF no Tema 999 da repercussão geral (RE 654.833).

O STF concordou com os argumentos do MPF? Essa pretensão é imprescritível?

SIM.

A responsabilidade civil ambiental e a imprescindibilidade da reparação do dano ambiental estão fundamentadas na Constituição da República, que dedica todo um capítulo para tratar sobre a proteção ao meio ambiente.

Na legislação infraconstitucional, a responsabilidade por danos ambientais também está prevista no art. 14 da Lei nº 6.938/1981.

O meio ambiente é um bem jurídico com natureza:

- Transindividual (pertence a toda coletividade);
- Transgeracional (afeta gerações presentes e futuras); e
- Indisponível (não pode ser objeto de renúncia ou transação).

Estas características justificam um regime jurídico próprio para a responsabilidade civil ambiental, diferente das regras aplicáveis às relações de direito privado.

A imperatividade constitucional da reparação ambiental e a natureza do bem jurídico protegido, de caráter transindividual, transgeracional e indisponível, submetem a responsabilidade civil ambiental a regime jurídico próprio.

Os prazos prescricionais estipulados de forma genérica para demandas de natureza privada não se coadunam com a proteção de um bem jurídico difuso e indisponível como o meio ambiente. Conforme afirma Hugo Mazzilli, “não se pode dar à reparação da natureza o regime de prescrição patrimonial do direito privado” (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 34. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 810).

A imprescritibilidade da reparação de dano ambiental definida no Tema 999

No Tema 999 da repercussão geral, o STF reconheceu que é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental:

É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.

STF. Plenário. RE 654833, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 (Repercussão Geral – Tema 999) (Info 983).

Esse mesmo entendimento deve ser aplicado para o caso em que a obrigação original de fazer (reparação *in natura*) tenha sido convertida em perdas e danos (obrigação de pagar). Isso porque a conversão da obrigação de fazer (reparar o dano ambiental) em indenização em dinheiro não altera a natureza do direito violado. Tanto a obrigação de fazer quanto a de dar (indenizar) derivam do mesmo fato: violação ao meio ambiente. Portanto, ambas mantêm a imprescritibilidade.

A Súmula 150 do STF estabelece que “prescreve a execução no mesmo prazo da ação”. No entanto, se a ação de reparação de dano ambiental é imprescritível, também o é a execução dessa obrigação. Isso afasta tanto a prescrição da pretensão executória (quando se demora a iniciar a execução), quanto a prescrição intercorrente (quando há inatividade no curso do processo de execução).

Prevalência do direito fundamental sobre a segurança jurídica

A prescrição tem como fundamento o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF), no entanto, no caso de dano ambiental, prevalece o princípio da proteção ambiental, por se tratar de direito fundamental indisponível da coletividade.

Assim, não se pode permitir que a inércia do Estado ou o decurso do tempo beneficiem quem degradou o meio ambiente.

Em suma:

Diante do caráter transindividual, transgeracional e indisponível do bem jurídico protegido, é imprescritível a pretensão executória referente a título executivo judicial que reconhece a obrigação de reparação do dano ambiental, mesmo após a conversão da obrigação em prestação pecuniária.

STF. Plenário. ARE 1.352.872/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.194) (Info 1171).

Veja a tese fixada pelo STF:

É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos.

STF. Plenário. ARE 1.352.872/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.194) (Info 1171).

Como o STF diferenciou a questão decidida no Tema 1.194 daquela julgada anteriormente no Tema 999 da repercussão geral?

O STF apontou duas diferenças entre os Temas:

- 1) O Tema 1.194 trata da prescrição na execução de título judicial que reconhece a obrigação de reparação, enquanto o Tema 999 refere-se à prescrição da própria pretensão reparatória;
- 2) O Tema 1.194 envolve uma obrigação originária de reparação do dano ambiental posteriormente convertida em perdas e danos, enquanto o Tema 999 tratava da obrigação direta de recuperação ou restauração do meio ambiente. Apesar dessas diferenças, o STF entendeu que os mesmos fundamentos de imprescritibilidade são aplicáveis a ambas as situações.

Qual a abrangência da tese fixada no Tema 1.194 quanto às modalidades de prescrição afastadas em matéria de execução ambiental?

A tese fixada no Tema 1.194 afasta duas modalidades de prescrição:

- a) a prescrição da pretensão executória, que ocorreria quando há demora do exequente para dar início à execução após o trânsito em julgado da decisão condenatória; e

b) a prescrição intercorrente na execução, prevista no art. 921 do CPC/2015 e no art. 206-A do Código Civil (após alteração da Lei n. 14.382/2022), que ocorreria durante o curso do processo de execução por inércia do exequente. A abrangência da tese é ampla, vedando qualquer modalidade de prescrição em execuções de reparação de dano ambiental.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.194 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário com agravo e fixou a tese anteriormente citada.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

A imprescritibilidade da pretensão executória para reparação de danos ambientais decorre de quais características do bem jurídico tutelado?

A imprescritibilidade decorre das características do meio ambiente como bem jurídico de caráter transindividual, transgeracional e indisponível.

o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protegido no art. 225 da Constituição Federal, possui natureza difusa e coletiva, sendo considerado patrimônio comum de toda humanidade cuja proteção visa garantir a qualidade de vida também das gerações futuras, o que justifica o regime jurídico diferenciado quanto à prescrição.

Qual o entendimento do STF sobre a conversão da obrigação de reparar dano ambiental em perdas e danos no que tange à prescritibilidade?

O STF entendeu que a conversão da obrigação de reparar dano ambiental em indenização por perdas e danos não altera o caráter imprescritível da pretensão, pois a natureza do direito fundamental tutelado permanece a mesma. Não há diferença entre a pretensão relativa à obrigação de fazer (reparar o dano) e a que se refere à obrigação de dar (indenizar), pois ambas decorrem da proteção constitucional ao meio ambiente como direito fundamental indisponível.

Qual a relação estabelecida pelo acórdão entre a Súmula 150 do STF e a imprescritibilidade da pretensão executória em matéria ambiental?

Como a Súmula 150 do STF dispõe que "Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação", a lógica jurídica exige que, sendo imprescritível a pretensão de reparação de dano ambiental (conforme decidido no Tema 999), também seja imprescritível a pretensão executória. O STF aplicou um raciocínio de coerência sistemática para estender a imprescritibilidade à fase executória, pois entendimento diverso comprometeria a efetividade da proteção ao meio ambiente.

Quais os fundamentos constitucionais que o STF utilizou para estabelecer a imprescritibilidade da pretensão executória em matéria ambiental?

O STF fundamentou sua decisão principalmente no art. 225, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente, independentemente das sanções penais e administrativas. Também considerou o princípio constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de terceira geração, cuja natureza difusa e transgeracional justifica a imprescritibilidade como exceção ao princípio da segurança jurídica que fundamenta o instituto da prescrição (art. 5º, XXXVI, CF).

Como o acórdão harmoniza o conflito entre o princípio da segurança jurídica e a proteção ao meio ambiente?

O acórdão reconhece o conflito entre o princípio da segurança jurídica (que fundamenta o instituto da prescrição) e os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente. Na ponderação entre esses valores constitucionais, o STF concluiu que deve prevalecer a proteção ao meio

ambiente como direito fundamental indisponível, considerando que a reparação ambiental beneficia toda a coletividade, inclusive as gerações futuras, enquanto a segurança jurídica, nesse caso, beneficiaria apenas o autor do dano ambiental.

Quais as implicações práticas da tese firmada no Tema 1.194 para a efetividade da tutela ambiental no Brasil?

As implicações práticas da tese são significativas para a efetividade da tutela ambiental, pois:

- 1) Impede que causadores de danos ambientais se beneficiem da demora na execução das condenações;
- 2) Assegura que mesmo quando o dano ambiental é convertido em perdas e danos, mantém-se a imprescritibilidade da pretensão;
- 3) Permite que os órgãos de proteção ambiental e o Ministério Público possam executar sentenças condenatórias a qualquer tempo;
- 4) Fortalece o sistema de responsabilidade civil ambiental ao garantir que o mero transcurso do tempo não extingue a obrigação de reparar ou indenizar danos ao meio ambiente;
- 5) Consolida o entendimento de que a proteção ambiental, como direito fundamental, possui regime jurídico próprio que prevalece sobre regras gerais de direito civil e processual civil.

Treine o assunto estudado:

Ano: 2024 Banca: Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista - VUNESP

Prova: VUNESP - MPE RO - Promotor de Justiça Substituto - 2024

Hipoteticamente, a União propôs uma ação contra a mineradora X, que estava extraindo areia ilegalmente do leito de um rio. Entre os pedidos, estavam a recuperação das áreas degradadas, o ressarcimento pela retirada ilegal da areia e uma indenização por danos morais coletivos.

Sobre a orientação do STF acerca da prescrição dos pedidos feitos pela União, é correto afirmar que:

B) todos os pedidos formulados são imprescritíveis, pois no caso são decorrentes da exploração irregular do patrimônio mineral da União, porquanto indissociável do dano ambiental causado. (Correto)

Ano: 2024 Banca: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos UnB - CESPE CEBRASPE

Prova: CESPE/CEBRASPE - TCDF - Procurador - 2024

No que diz respeito aos princípios estruturantes do direito ambiental, ao dano ambiental e às respectivas responsabilidades administrativa, civil e penal, julgue os itens a seguir, considerando, no que couber, a jurisprudência dos tribunais superiores.

De acordo com o STF, a pretensão de ressarcimento de dano ambiental decorrente da exploração de lavra ilegal de minério é imprescritível. (Correto)

Ano: 2024

Banca: Fundação Getúlio Vargas – FGV Prova: FGV - ALE TO - Procurador Jurídico - 2024

Maria, no exercício de suas atribuições como servidora pública estadual, diante dos questionamentos e da análise de situações em concreto, entendeu ser necessário compreender a orientação do Supremo Tribunal Federal quanto aos efeitos do tempo em relação às demandas que envolvem reparação civil em decorrência de poluição.

Sobre as pretensões atinentes ao dano ambiental em tal seara, assinale a opção que apresenta, corretamente, a conclusão a que ela chegou.

E) São imprescritíveis, independentemente de envolver o ressarcimento ao erário, por se tratar de direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento de que não há prazo para a recomposição de tais danos. (Correto)

OUTROS TEMAS

Lei estadual não pode delegar genericamente a municípios o licenciamento ambiental em zona costeira ou autorizar supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica em desacordo com normas federais

ODS 12, 14 e 15

É inconstitucional a norma estadual que delega genericamente aos Municípios a concessão de

licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades em faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira, por violar as regras de competência legislativa ambiental previstas na Constituição.

É inconstitucional a norma estadual que permite a concessão de licenciamento ambiental e a supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica em áreas urbanas por Municípios, contrariando a legislação federal que regula o tema, especialmente a Lei da Mata Atlântica e a Lei Complementar n. 140/2011.

A Zona Costeira e a Mata Atlântica são consideradas patrimônio nacional e objeto de especial proteção pela ordem jurídica brasileira.

As normas impugnadas instituíram disciplina menos protetiva ao meio ambiente, em afronta aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, bem como ao dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

STF. Plenário. ADI 7.007/BA, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 10.431/2006 dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia.

O art. 19, parágrafo único, e o art. 139, § 2º, da Lei nº 10.431/2006, com redação dada pela Lei nº 13.457/2015, preveem que, se o Município possuir conselho de meio ambiente, ele poderá:

- (i) conceder o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que compreendam as faixas terrestres ou marítimas da zona costeira; e
- (ii) autorizar a supressão de vegetação nativa (primária e secundária) situada em área urbana do bioma Mata Atlântica, independentemente do estágio de regeneração.

Confira:

Art. 19. A Zona Costeira do Estado da Bahia abrange uma faixa terrestre e outra marítima de acordo com as normas estabelecidas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC.
Parágrafo único. Fica permitido ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, o licenciamento de empreendimentos e atividades que compreenda as faixas terrestres e marítimas da zona costeira, a exceção dos casos previstos por ato do poder executivo federal, definidos na Lei Complementar nº 140 de 2012, na área urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.457, de 03/12/2015).

Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente:

[...]

§ 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.457, de 03/12/2015).

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando esses dispositivos acima transcritos (arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º da lei estadual).

Os argumentos jurídicos invocados pela PGR foram os seguintes:

- 1) **Violação da competência legislativa da União:** alegou que os dispositivos impugnados invadiram a

competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, licenciamento ambiental, florestas e conservação da natureza (arts. 24, VI, VIII, e § 1º, da Constituição Federal). A legislação federal (Lei Complementar nº 140/2011, Lei nº 7.661/1988 - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e Lei nº 11.428/2006 - Lei da Mata Atlântica) já estabelece as diretrizes e a repartição de competências para licenciamento e supressão de vegetação nessas áreas, cabendo à União papel preponderante, especialmente por se tratar de patrimônio nacional.

2) Ofensa à proteção constitucional do meio ambiente: a previsão viola o art. 225, caput e § 4º, da CF. Isso porque a Zona Costeira e a Mata Atlântica são definidas como patrimônio nacional pela Constituição, exigindo regime de proteção especial e utilização na forma da lei federal, de modo a assegurar a preservação ambiental. A delegação genérica e as permissões amplas contidas na lei baiana fragilizariam essa proteção.

3) Criação de normas menos protetivas: as normas estaduais impugnadas são menos protetivas ao meio ambiente do que a legislação federal, contrariando a lógica do federalismo cooperativo em matéria ambiental, na qual os estados podem suplementar a legislação federal para ampliar a proteção, mas não para reduzi-la.

4) Violação aos princípios ambientais: a PGR invocou a violação aos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ambiental, pois as normas facilitariam a degradação de ecossistemas sensíveis sem o devido controle prévio e rigoroso exigido pela legislação federal e pelos princípios constitucionais.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Procurador-Geral da República?

SIM.

Direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF/88): conceitos e princípios

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira entre as Constituições brasileiras a expressamente consagrar, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente equilibrado.

O direito ao meio ambiente é considerado um direito fundamental devido à sua importância existencial para o ser humano, formando parte do núcleo protetivo do direito à vida humana digna e saudável.

Trata-se de “típico direito de terceira geração”.

É fundamental, portanto, abordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos. Esta abordagem implica que os Estados devem respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos fundamentais em sua dimensão ecológica, bem como prevenir os efeitos adversos previsíveis do desmatamento e das mudanças climáticas sobre a saúde e o bem-estar humanos. Somente assim será possível alcançar a justiça climática, a equidade, a cooperação e a solidariedade.

É importante ressaltar que a Constituição não se opõe à livre iniciativa ou aos princípios que regem o funcionamento da ordem econômica, mas estabelece que estes devem conciliar suas atividades com a proteção ambiental. Assim, o meio ambiente passa a nortear a ordem econômica, visando a circulação de riquezas sem degradação desenfreada ou inadequada dos recursos naturais.

A tutela ecológica pelo Estado deve se basear no princípio da precaução, buscando antecipar possíveis danos ambientais para que medidas preventivas sejam tomadas. O Estado tem a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida, inclusive adotando sistemas de monitoramento e alerta imediato para detectar tais riscos e sistemas de ação urgente para lidar com essas ameaças.

A proteção ambiental também se orienta pelo princípio da prevenção, que, diferentemente da precaução, aplica-se diretamente para evitar danos já conhecidos, enquanto a precaução visa evitar riscos ainda não completamente dimensionados.

Por fim, a vedação do retrocesso socioambiental, decorrente dos arts. 1º, caput e III; 5º, XXXVI e § 1º; e 60, § 4º, IV, da Constituição, implica o dever de progressividade em matéria de realização dos direitos socioambientais. Conforme ensina o constitucionalista português José Gomes Canotilho, o núcleo

essencial dos direitos já realizado através de medidas legislativas deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem criar esquemas alternativos, signifiquem anulação ou revogação desse núcleo essencial.

Na mesma linha, o Ministro Antônio Herman Benjamin aponta que a proibição de retrocesso transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente.

Constituição Federal: competência administrativa e legislativa em direito ambiental

A Constituição da República, além de atribuir a todos o direito e a responsabilidade pelo meio ambiente equilibrado, estabeleceu, no art. 23, III, IV, VI e VII, que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm competência administrativa comum em matéria de meio ambiente.

Ademais, o art. 24 da Constituição Federal estabeleceu a competência concorrente para legislar sobre o assunto, nos seguintes termos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Nesse sentido, cabe à União o protagonismo na edição de normas de interesse geral sobre o meio ambiente, e aos demais entes federativos foi reservada a possibilidade de suplementar a legislação federal.

O STF tem ressaltado a importância de consolidar o equilíbrio federativo em matéria ambiental, com a intenção de fortalecer não apenas a autonomia dos entes da Federação, como também atender às peculiaridades regionais e locais. Assim, os atos normativos estaduais e municipais prevalecem em relação aos atos federais, se forem mais protetivos ao meio ambiente.

O federalismo cooperativo é particularmente efetivo em um país como o Brasil, uma vez que, detentor de um território amplo e de diferentes biomas de relevância substancial ao planeta, tem neste modelo a possibilidade de proteger e preservar o meio ambiente de maneira muito mais efetiva, pois os entes subnacionais, além de compartilharem competências, podem editar leis voltadas para as especificidades de cada região (arts. 30, I e II, da Constituição da República).

Legislação infraconstitucional brasileira em matéria ambiental e licenciamento ambiental

As normas gerais sobre direito ambiental foram estabelecidas na Lei nº 6.938/1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente.

No art. 9º, VI, da referida lei, entre outros, o licenciamento ambiental foi considerado como instrumento fundamental da Política Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental é uma das mais essenciais ferramentas de que dispõe o Poder Público para a proteção e a preservação do meio ambiente, pois, em seu processo decisório, opta-se ou não por permitir a implementação de determinado empreendimento ou atividade que possa vir a causar danos ambientais.

O licenciamento ambiental foi regulamentado pelo Conama, por meio da Resolução n. 237/1997.

O art. 4º da Resolução Conama n. 237/1997 determinou que os órgãos ambientais competentes e os setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente.

Com intuito de fortalecer o federalismo cooperativo em matéria ambiental foi publicada a Lei Complementar n. 140/2011, a qual modificou, em parte, a Lei n. 6.938/1981. Essa lei complementar

objetivou a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em matéria de licenciamento ambiental, a Lei Complementar conferiu aos Estados a competência administrativa residual, pois tudo o que não tiver sido expressamente designado para a União e para os Municípios é de competência estadual (arts. 7º, 8º e 9º da LC n. 140/2011). Em relação à normatização, nos termos do art. 24, VI, da Constituição da República, a atuação dos entes federativos é concorrente, de modo que, conforme assentado em jurisprudência do STF, Estados, Municípios e Distrito Federal podem editar leis mais protetivas ao meio ambiente.

Zona Costeira: Constituição Federal, legislação infraconstitucional e licenciamento ambiental

A Zona Costeira foi consagrada pela Constituição Federal, ao lado dos biomas brasileiros, como patrimônio nacional, no art. 225, § 4º, assegurando que a “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

A Zona Costeira constitui uma região intensamente pressionada pelos setores produtivos e econômicos — guardadas as peculiaridades regionais do extenso litoral nacional — e de inegável importância estratégica, o que motivou o Governo Federal a fixar diretrizes e normas gerais para o uso sustentável dos seus recursos.

Tanto a Constituição da República quanto as leis infraconstitucionais consideram que a Zona Costeira, devido às suas características ambientais, econômicas e estratégicas, deve ser especialmente protegida. O licenciamento dessas áreas, portanto, é de competência preferencial da União, conforme estipulado nas leis infraconstitucionais descritas.

Não se retira a possibilidade de o Município proceder ao licenciamento ambiental nos casos em que os impactos forem pequenos e estritamente locais (como, por exemplo, a construção de quiosques nas praias), mas a lei baiana é muito genérica ao delegar aos referidos entes federativos o licenciamento de empreendimentos ou atividades que compreendam as faixas terrestres ou marítimas, o que ofende o sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição da República (art. 24).

O STF, em diversos julgados, como nas ADIs 6.550/SC e 5.312/TO, afirmou que disposições estaduais que simplificam ou dispensam licenciamento ambiental, em contrariedade às normas gerais estabelecidas pela União, ofendem não apenas a repartição constitucional de competências, mas também o dever fundamental de proteção ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição).

Mata Atlântica, Constituição da República e normas infraconstitucionais

Considerada pelo art. 225, § 4º da Constituição Federal patrimônio nacional, a Mata Atlântica é um dos mais importantes biomas brasileiros, não apenas pela densa e variada biodiversidade, mas também por constituir fonte de fornecimento de alimentos, madeiras, remédios, entre outros.

O bioma é protegido pela Lei n. 11.428/2006, a denominada Lei da Mata Atlântica, regulamentada pelo Decreto n. 6.660/2008. O objetivo da lei é regular a exploração consciente dos recursos do bioma, por meio de critérios sustentáveis e de legislação que ao mesmo tempo permitam a exploração econômica da área em conjunto com a prevenção e proteção da natureza.

O art. 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006 do Estado da Bahia estabeleceu que Municípios que tenham conselho de meio ambiente podem autorizar, na área urbana, licenciamento ambiental para supressão da vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica.

Ocorre que a Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) dispõe, de forma expressa e detalhada, as regras para autorização de supressão da vegetação primária e secundária nas áreas urbanas, os respectivos graus de regeneração e os entes federativos responsáveis.

Nesse sentido, a lei estadual, ao determinar a competência dos Municípios para conceder licenciamento ambiental nas áreas urbanas em que haja supressão de vegetação nativa para todos os estágios de

regeneração do mencionado bioma, usurpa a competência da União para dispor sobre o assunto, que se encontra conformada principalmente na Lei da Mata Atlântica e na citada Lei Complementar n. 140/2011. Além disso, é evidente a inconstitucionalidade do art. 139, § 2º, por estabelecer licenciamento ambiental menos eficiente à proteção do meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).

Em suma:

São inconstitucionais — por usurparem a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção ambiental (art. 24, VI, CF/88) — dispositivos de lei estadual que, de forma genérica, atribuem a município que possua conselho de meio ambiente a possibilidade de:

- (i) conceder o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que compreendam as faixas terrestres ou marítimas da zona costeira; e**
- (ii) autorizar a supressão de vegetação nativa (primária e secundária) situada em área urbana do bioma Mata Atlântica, independentemente do estágio de regeneração.**

STF. Plenário. ADI 7.007/BA, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei nº 10.431/2006 (2), na redação dada pela Lei nº 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o entendimento do STF sobre a competência dos municípios para autorizar licenciamento ambiental nas faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira?

O STF considera inconstitucional a delegação genérica aos municípios para licenciamento ambiental na Zona Costeira. A Constituição Federal, em seu art. 225, §4º, considera a Zona Costeira patrimônio nacional, cuja utilização deve seguir condições específicas que assegurem a preservação do meio ambiente. A competência para licenciamento nessas áreas é preferencialmente da União, conforme estabelecido na legislação infraconstitucional. Os municípios podem proceder ao licenciamento apenas em casos de impactos pequenos e estritamente locais, sendo que normas estaduais que deleguem genericamente essa competência ofendem o sistema de repartição constitucional de competências.

Como o STF interpretou o princípio da precaução no contexto do direito ambiental?

O STF entende o princípio da precaução como um critério de gestão de risco que deve ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos. Isso exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e execute as ações necessárias, decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Tal princípio encontra abrigo nos arts. 196 e 225 da Constituição Federal e impõe um dever de antecipação à possibilidade de dano ambiental.

Qual a diferença entre os princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental?

O princípio da precaução constitui medida para evitar o risco, enquanto o princípio da prevenção é aplicado para evitar diretamente o dano. A situação de aplicação do princípio da precaução estaria antes da situação de aplicação do princípio da prevenção em face do hipotético dano. Pelo princípio da prevenção, impõe-se como dever estatal a adoção de providências antes da ocorrência de dano concreto, nos casos em que se conheça previamente as causas e as consequências lesivas ao meio ambiente, à saúde e à dignidade da vida da geração presente e futura.

Como o STF caracteriza o federalismo cooperativo em matéria ambiental?

O STF caracteriza o federalismo cooperativo em matéria ambiental como um modelo que potencializa a proteção do meio ambiente num país com território amplo e biomas diversos como o Brasil. Neste

modelo, os entes federativos compartilham competências e podem editar leis voltadas para as especificidades de cada região, desde que respeitada a moldura estabelecida pela legislação federal. Este arranjo institucional facilita a realização de valores como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, aproximando os cidadãos dos fatos e das políticas públicas, o que incentiva sua participação.

Qual o entendimento do STF sobre a possibilidade de Estados e Municípios editarem normas ambientais mais protetivas que as federais?

O STF entende que os Estados, Municípios e o Distrito Federal podem editar normas ambientais mais protetivas do que aquelas estabelecidas pela União, em razão da competência concorrente em matéria ambiental prevista no art. 24 da Constituição Federal. Segundo a jurisprudência da Corte, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria, permitindo que os Estados editem normas mais protetivas com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.

Como o STF entende o princípio da vedação ao retrocesso ambiental?

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental é uma diretriz que implica o dever de progressividade em matéria de realização dos direitos socioambientais. Assim, eventuais medidas legislativas e administrativas concernentes à temática ambiental devem buscar a melhoria ou o aprimoramento desses valores fundamentais.

O STF entende que, atingido um "mínimo existencial socioambiental", não se pode admitir qualquer lesão ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que haja relativa margem de discricionariedade na ação legislativa e administrativa.

Como o STF interpretou as disposições da Lei Complementar nº 140/2011 quanto ao licenciamento ambiental na Zona Costeira?

O STF interpretou que a Lei Complementar nº 140/2011 estabelece que o licenciamento ambiental na Zona Costeira é atribuição preferencial da União, especialmente no art. 7º, parágrafo único, que determina que o licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União. A Corte considerou que a legislação federal é expressa quanto à competência da União para concessão do licenciamento ambiental na Zona Costeira, sendo inconstitucional norma estadual que delegue genericamente tal competência aos municípios.

Qual o entendimento do STF sobre a competência para autorizar a supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica em diferentes estágios de regeneração?

O STF entende que a competência para autorizar a supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica está regulamentada pela Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), que estabelece regras específicas conforme o estágio de regeneração. Para vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, a autorização cabe ao órgão ambiental estadual, apenas em casos de utilidade pública e quando inexistir alternativa técnica. A exceção é para vegetação em estágio médio de regeneração em área urbana, que pode ser autorizada pelo município que possua conselho de meio ambiente e plano diretor, mediante anuência do órgão estadual. É inconstitucional norma que atribua aos municípios competência para autorizar supressão de vegetação em todos os estágios de regeneração.

Como o STF caracteriza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em relação aos direitos fundamentais?

O STF caracteriza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, ainda que não esteja expressamente elencado no rol do art. 5º da Constituição Federal. Segundo a Corte,

este direito está intimamente relacionado com a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, sendo uma prerrogativa jurídica de titularidade coletiva que reflete o poder atribuído à própria coletividade social. O STF entende que a proteção efetiva do meio ambiente assegura ao ser humano das presentes e futuras gerações uma existência digna, tornando indissociável a preservação do meio ambiente da própria defesa dos direitos humanos.

Como o STF interpretou a relação entre atividade econômica e proteção ambiental à luz da Constituição Federal?

O STF interpretou que a Constituição Federal, nos arts. 170, VI, e 225, estabelece que a atividade produtiva está condicionada à proteção ao meio ambiente, demonstrando que a tutela do meio ambiente ganhou o devido destaque também na ordem constitucional brasileira. Segundo a Corte, a Constituição não é contrária à livre iniciativa ou aos princípios da ordem econômica, mas estabelece que estes devem conciliar suas atividades com a proteção ambiental. A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, e a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais ou ficar dependente de motivações meramente econômicas.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Os honorários advocatícios possuem preferência em relação aos créditos tributários, por força do § 14 do art. 85 do CPC, que foi declarado constitucional pelo STF

Importante!!!

ODS 16

É constitucional o § 14 do art. 85 do CPC, que prevê a preferência dos honorários advocatícios em relação ao crédito tributário.

Tese fixada: É formalmente constitucional o § 14 do art. 85 do Código de Processo Civil no que diz respeito à preferência dos honorários advocatícios, inclusive contratuais, em relação ao crédito tributário, considerando-se o teor do art. 186 do CTN.

STF. Plenário. RE 1.326.559/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.220) (Info 1171).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Em 2003, a empresa Alfa contratou o escritório de Silva & Silva Advogados Associados para ajuizar uma ação contra a União, pleiteando a repetição de indébito.

No contrato de honorários advocatícios, ficou estabelecido que o escritório receberia 20% sobre o valor que a União fosse condenada a pagar.

A ação foi proposta naquele mesmo ano perante a Justiça Federal.

Durante anos, o processo tramitou pelas diversas instâncias do Judiciário.

Em 2013, a sentença transitou em julgado, favorável à Alfa, tendo a União sido condenada a pagar R\$ 5 milhões em favor da empresa.

Em 2016, quando o processo já estava em fase de expedição de alvará para levantamento dos valores, o escritório Silva & Silva Advogados Associados, seguindo o que determina o § 4º do art. 22 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), juntou aos autos o contrato de honorários, requerendo a reserva de 20% do valor total (R\$ 1 milhão) para pagamento direto aos advogados:

Art. 22 (...)

§ 4º Se o advogado fizer juntar aos autos o seu contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou.

Contudo, no dia seguinte, a Fazenda Nacional conseguiu uma penhora no rosto dos autos, informando que a Alfa possuía débitos tributários em aberto no valor de R\$ 7 milhões.

A Fazenda alegou que, com base no art. 186 do Código Tributário Nacional, o crédito tributário teria preferência sobre quaisquer outros créditos, inclusive os honorários advocatícios:

Art. 186. O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for sua natureza ou o tempo de sua constituição, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho ou do acidente de trabalho.

Parágrafo único. Na falência:

I – o crédito tributário não prefere aos créditos extraconcursais ou às importâncias passíveis de restituição, nos termos da lei falimentar, nem aos créditos com garantia real, no limite do valor do bem gravado;

II – a lei poderá estabelecer limites e condições para a preferência dos créditos decorrentes da legislação do trabalho; e

III – a multa tributária prefere apenas aos créditos subordinados.

Diante dessa situação, o escritório de advocacia apresentou petição reiterando o pedido de reserva dos honorários contratuais, argumentando que, conforme o § 14 do art. 85 do CPC:

Art. 85 (...)

§ 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.

Logo, os advogados argumentaram que teriam preferência em relação ao crédito tributário.

O juízo de primeira instância indeferiu o pedido de reserva dos honorários advocatícios, entendendo que o crédito tributário deveria ter preferência. Segundo a decisão, embora os honorários advocatícios tivessem natureza alimentar, somente lei complementar poderia estabelecer exceções à preferência do crédito tributário, conforme determina o art. 146, III, “b”, da Constituição Federal:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
(...)

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Inconformado, o escritório interpôs agravo de instrumento junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), insistindo na tese de que os honorários advocatícios, por sua natureza alimentar, estariam equiparados aos créditos trabalhistas para fins de preferência em relação ao crédito tributário.

Em sua decisão, o TRF-4 negou provimento ao agravo argumentando que § 14 do art. 85 do CPC seria formalmente inconstitucional. Isso porque a lei ordinária (CPC) não poderia atribuir preferência aos honorários advocatícios em relação ao crédito tributário, sob pena de violar a reserva de lei complementar prevista no art. 146, III, “b”, da Constituição Federal.

Resumidamente, o TRF assentou que, nos termos do art. 146, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal, caberia apenas à lei complementar dispor sobre preferência do crédito tributário.

O escritório interpôs então recurso extraordinário direcionado ao STF alegando que a preferência dos

honorários advocatícios contratuais em relação ao crédito tributário não violava a reserva de lei complementar, uma vez que:

- o art. 85, § 14, do CPC não trata de matéria tributária, mas sim da natureza jurídica dos honorários advocatícios;
- o dispositivo apenas reforça a natureza alimentar dos honorários, já reconhecida inclusive pela Súmula Vinculante nº 47 do STF;
- a equiparação dos honorários advocatícios aos créditos trabalhistas promove o princípio da dignidade da pessoa humana e a indispensabilidade do advogado à administração da justiça.

O STF concordou com os argumentos do escritório de advocacia?

SIM.

O STJ firmou o entendimento de que o art. 186 do CTN conferiu aos honorários advocatícios, sejam sucumbenciais, sejam contratuais, preferência em relação aos créditos tributários

O Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento de que honorários advocatícios, sejam sucumbenciais, sejam contratuais, têm preferência em relação aos créditos tributários.

Em 2014, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 1.152.218/RS, em caso envolvendo falência, assentou que os créditos resultantes de honorários advocatícios possuem natureza alimentar e se equiparam aos trabalhistas: REsp 1.152.218-RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 7/5/2014 (Recurso Repetitivo - Tema 637) (Info 540).

Pouco depois, a Corte Especial do STJ, no EREsp nº 1.351.256/SP, em caso envolvendo concurso de credores em sede de execução fiscal, firmou compreensão no mesmo sentido convergente, reiterando que os honorários advocatícios se equiparam, sim, aos créditos trabalhistas: EDcl nos EREsp 1.351.256/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 4/3/2015.

Em recentes julgados, Turmas do STJ têm replicado esse entendimento, inclusive indicando sua aplicação quanto a honorários contratuais e, assim, reconhecendo a preferência desses em relação aos créditos tributários. Nesse sentido: “aos honorários advocatícios, sucumbenciais ou contratuais, estendem-se os mesmos privilégios dos créditos trabalhistas, razão pela qual têm preferência em relação aos créditos tributários” (AgInt no REsp nº 2.055.723/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 23/8/2023).

Vale citar esse julgado da 1ª Turma do STJ:

Os créditos referentes à verba honorária, contratual ou sucumbencial são equiparados aos de natureza trabalhista, tendo preferência, inclusive, em relação aos créditos tributários.

STJ. 1ª Turma. REsp 1.133.530/SC, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 25/6/15.

Autonomia da primeira parte do art. 85, § 14, do CPC

O caput do art. 85 trata sobre honorários sucumbenciais. Ele assim estipula:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

Em razão disso, alguns alegaram que o § 14 do art. 85 somente se aplicaria para os honorários advocatícios sucumbenciais:

Art. 85 (...)

§ 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.

O STF, contudo, não entendeu dessa maneira.

O § 14 do art. 85 do CPC possui autonomia parcial em relação ao caput, de maneira que os honorários aos quais ele se refere em sua primeira parte não se restringem aos honorários sucumbenciais.

O próprio Estatuto da Advocacia estabelece que não são somente os honorários desse tipo (sucumbenciais) que têm natureza alimentar e autônoma em relação aos valores pertencentes ao patrocinado. Tais características também se aplicam quanto aos honorários contratuais.

Essa compreensão é a que mais confere efetividade ao vetor interpretativo da visão humanista do direito tributário. Assim, a preferência deve se aplicar não só aos honorários sucumbenciais, mas também aos honorários contratuais discutidos no caso.

Constitucionalidade formal do art. 85, § 14, do CPC

O legislador ordinário, ao editar o § 14 do art. 85 do CPC, não teve o condão de invadir a esfera de competência do legislador complementar quanto à preferência dos honorários advocatícios relativamente ao crédito tributário, de modo que não se vislumbra inconstitucionalidade formal nesse parágrafo.

O § 14 do art. 85 do CPC, no que diz respeito a tais honorários, simplesmente aplicou a norma pré-estabelecida pelo legislador complementar no contexto do CPC.

Além disso, os honorários advocatícios, por terem natureza alimentar, foram equiparados aos créditos trabalhistas e, por isso, têm preferência sobre o crédito tributário, sem violar a exigência de lei complementar prevista no CTN. Vejamos.

O CTN, que define regras gerais sobre tributos, estabeleceu que os créditos tributários têm preferência sobre outros tipos de dívida. No entanto, ele também instituiu exceções, como os créditos trabalhistas — aqueles relacionados a salários, verbas rescisórias e outros direitos dos trabalhadores (art. 186, caput do CTN).

Posteriormente, o CPC de 2015, em sintonia com a Constituição Federal — que valoriza o trabalho humano — reconheceu que os honorários advocatícios (valores devidos aos advogados pelo trabalho prestado) também têm caráter alimentar. Isso quer dizer que esses valores são essenciais para o sustento do advogado, assim como os créditos trabalhistas. Por isso, o CPC equiparou os honorários advocatícios aos créditos trabalhistas e lhes deu a mesma preferência, inclusive em relação aos créditos tributários.

Importante destacar que definir o que é ou não um crédito trabalhista não é assunto exclusivo do Direito Tributário. Por isso, essa equiparação pode ser feita por lei ordinária, sem precisar de uma lei complementar.

Além disso, a Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) já havia reconhecido os honorários advocatícios como créditos privilegiados, com status semelhante aos créditos trabalhistas no contexto de falência.

Assim, o §14 do art. 85 do CPC apenas reforçou algo que já estava implícito: que os honorários advocatícios têm natureza alimentar e, por isso, devem ter preferência sobre créditos tributários em diversas situações, não apenas na falência. Isso não fere a exigência de lei complementar para tratar de tributos, pois não está criando regra tributária, mas apenas tratando da ordem de preferência entre diferentes tipos de crédito — algo que o próprio CTN já permite.

Em suma:

É formalmente constitucional — pois não viola a reserva de lei complementar para dispor sobre normas gerais em matéria tributária (art. 146, III, “b”, CF/88) — o § 14 do art. 85 do Código de Processo Civil de 2015 ao prever a preferência dos honorários advocatícios em relação ao crédito tributário, tendo em conta a ressalva prevista no art. 186 do Código Tributário Nacional.

STF. Plenário. RE 1.326.559/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.220) (Info 1171).

Tese fixada pelo STF:

É formalmente constitucional o § 14 do art. 85 do Código de Processo Civil no que diz respeito à preferência dos honorários advocatícios, inclusive contratuais, em relação ao crédito tributário, considerando-se o teor do art. 186 do CTN.

STF. Plenário. RE 1.326.559/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/03/2025 (Repercussão Geral – Tema

1.220) (Info 1171).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 1.220 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a preferência dos honorários advocatícios contratuais em relação ao crédito tributário e fixou a tese anteriormente citada.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica dos honorários advocatícios conforme o § 14 do art. 85 do CPC e qual a sua relação com os créditos oriundos da legislação do trabalho?

Os honorários advocatícios possuem natureza alimentar e equiparam-se aos créditos oriundos da legislação do trabalho. Conforme o § 14 do art. 85 do CPC, "os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho", configurando-se como verba essencial para a subsistência do advogado e de sua família.

A preferência dos honorários advocatícios em relação aos créditos tributários é compatível com o sistema jurídico brasileiro?

Sim, a preferência dos honorários advocatícios em relação aos créditos tributários é compatível com o sistema jurídico brasileiro. Tal preferência alinha-se com a visão humanista do direito tributário, que busca compatibilizar a tributação não apenas com os direitos de propriedade e liberdade, mas também com a dignidade da pessoa humana e outros valores fundamentais. O reconhecimento da natureza alimentar dos honorários e sua preferência em relação ao crédito tributário privilegia o trabalho do advogado enquanto meio de subsistência.

Como a visão humanista do direito tributário influencia a interpretação sobre a preferência dos honorários advocatícios em relação aos créditos tributários?

A visão humanista do direito tributário influencia a interpretação ao considerar que a tributação deve se compatibilizar com a dignidade da pessoa humana e outros valores fundamentais, não apenas com direitos de propriedade e liberdade. Esta visão serve como importante vetor interpretativo para a controvérsia, reconhecendo que os honorários advocatícios são essenciais para a subsistência digna dos advogados e suas famílias, justificando sua preferência em relação aos créditos tributários como forma de proteção ao trabalho enquanto meio de sobrevivência.

Em que se fundamenta a autonomia parcial do § 14 do art. 85 do CPC em relação ao caput do mesmo artigo?

A autonomia parcial do § 14 do art. 85 do CPC em relação ao caput fundamenta-se na compreensão de que, embora o caput trate especificamente dos honorários sucumbenciais, a natureza alimentar e a equiparação aos créditos trabalhistas na primeira parte do § 14 aplicam-se a todos os tipos de honorários advocatícios, não se limitando aos sucumbenciais. Esta interpretação é corroborada pelo próprio Estatuto da Advocacia, que estabelece a natureza alimentar e autônoma de todas as modalidades de honorários, sejam contratuais, arbitrados ou sucumbenciais.

Qual o fundamento constitucional utilizado para afastar a alegação de que somente lei complementar poderia dispor sobre a preferência dos honorários advocatícios em relação aos créditos tributários?

O art. 186 do CTN, recepcionado como lei complementar, já excepciona os créditos decorrentes da legislação do trabalho da preferência tributária. O § 14 do art. 85 do CPC apenas explicita, com base na natureza alimentar dos honorários advocatícios, que eles se enquadram nessa exceção, não havendo, portanto, afronta à reserva de lei complementar.

DIREITO TRIBUTÁRIO

TAXAS

É constitucional lei estadual que institui a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, prestados ou postos à disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar

Importante!!!

Mudança de entendimento

ODS 11 E 16

É constitucional lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Os estados possuem competência constitucional para executar atividades de defesa civil. O art. 144, § 5º, da CF/88 prevê expressamente que cabe aos corpos de bombeiros militares, órgãos estaduais, a realização das atividades de defesa civil, que incluem os serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

Nem todos os serviços desempenhados pelos órgãos de segurança pública são universais (*uti universi*), ou seja, voltadas indistintamente para toda a coletividade. Há serviços com natureza específica (destinados a um contribuinte ou grupo determinado) e divisível (passíveis de utilização individualizada), o que permite a cobrança de taxas — tributo vinculado e previsto no art. 145, II, da CF.

Os serviços do Corpo de Bombeiros atendem aos requisitos de especificidade e divisibilidade necessários para a cobrança de taxas porque:

- Podem ser prestados como unidades autônomas de intervenção;
- São utilizáveis separadamente por cada usuário;
- Existem empresas privadas que cobram por serviços similares, evidenciando seu caráter econômico e mensurável.

Tese fixada: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

NOÇÕES GERAIS SOBRE TAXAS

O julgado comentado envolve taxas.

Antes de explicar o que foi decidido, irei fazer uma breve revisão sobre o assunto.

No entanto, a revisão não é indispensável e, por isso, se estiver sem tempo, pode ir diretamente para a explicação do julgado.

Quantas e quais são as espécies de tributos?

CTN (art. 5º)	STF e doutrina majoritária
Teoria tripartida, tricotômica ou tripartite.	Teoria pentapartida ou quinquipartida.
Existem 3 espécies de tributos:	Existem 5 espécies de tributos:

- a) Impostos
- b) Taxas
- c) Contribuições de melhoria

- a) Impostos
- b) Taxas
- c) Contribuições de melhoria
- d) Empréstimos compulsórios
- e) Contribuições especiais

O que são as taxas?

A taxa é uma espécie de tributo paga pelo contribuinte em virtude de um serviço prestado pelo Poder Público ou em razão do exercício da atividade estatal de poder de polícia.

Características

Diz-se que a taxa é um tributo bilateral, contraprestacional, sinalagmático ou vinculado. Isso porque a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal específica, ou seja, a Administração só pode cobrar se, em troca, estiver prestando um serviço público ou exercendo poder de polícia.

Há, portanto, obrigações de ambas as partes. O poder público tem a obrigação de prestar o serviço ou exercer poder de polícia e o contribuinte a de pagar a taxa correspondente.

Previsão

A disciplina sobre as taxas está prevista no art. 145, II, da CF/88 e no art. 77 do CTN.

Quem pode instituir taxa?

A União, os Estados, o DF e os Municípios.

Trata-se de tributo de competência comum.

A taxa será instituída de acordo com a competência de cada ente. Ex.: Município não pode instituir uma taxa pela emissão de passaporte, uma vez que essa atividade é de competência federal.

Logo, a competência para a instituição das taxas está diretamente relacionada com as competências constitucionais de cada ente.

Espécies de taxas

As taxas podem ter dois fatos geradores:

- o exercício regular do poder de polícia; ou
- a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77 do CTN).

Com base nisso, pode-se dizer que existem duas espécies de taxa:

- taxa de polícia;
- taxa de serviço.

Base de cálculo das taxas

Base de cálculo é o valor sobre o qual a alíquota irá incidir. Ex: a alíquota do tributo é de 5%. A base de cálculo é 1000 reais. Logo, o valor do tributo será 5% de 1000 reais (50 reais).

A base de cálculo deve estar prevista na própria lei.

Qual critério o legislador deve adotar para fixar a base de cálculo das taxas?

Vimos acima que a taxa é um tributo contraprestacional. Logo, sua base de cálculo deve estar relacionada com o custo do serviço ou do poder de polícia exercido.

Vale ressaltar, no entanto, que não é necessário que a base de cálculo seja exatamente igual ao custo do serviço público prestado. A base de cálculo da taxa deve estar relacionada com o custo. Deve haver uma "equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o

contribuinte a pagar.” (Min. Moreira Alves, STF Rp 1077/RJ).

Assim, o que não pode ocorrer é o valor da base de cálculo ser muito superior ao custo do serviço, uma vez que, nesse caso, haveria enriquecimento sem causa por parte do Estado ou até mesmo uma forma de confisco (STF, ADI 2551).

TAXA DE POLÍCIA (TAXA DE FISCALIZAÇÃO)

Em que consiste a taxa de polícia?

É a taxa instituída pelo poder público para custear a sua atuação no exercício efetivo do poder de polícia. Em outras palavras, é a taxa cobrada como contraprestação pelo fato de o Estado estar realizando uma atividade de fiscalização.

O que é poder de polícia?

Segundo o art. 78 do CTN, poder de polícia é...

- uma atividade realizada pela administração pública
- consistente em regular a prática de um ato ou a abstenção de fato,
- limitando ou disciplinando direitos, interesses ou liberdades das pessoas
- em benefício do interesse público (segurança, higiene, ordem etc.).

Algumas vezes nas provas é cobrada a redação literal do art. 78, razão pela qual vale a pena a sua transcrição aqui:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Exemplos de realização do poder de polícia: licença concedida pelo Município para construir segundo determinados critérios, licença para dirigir, licença para ter porte de arma, alvará de funcionamento de indústria etc.

Exercício regular do poder de polícia

Segundo a redação do art. 145, II, da CF/88, somente se poderia cobrar taxa de polícia pelo efetivo exercício desse poder. A despeito disso, o STF considera que o simples fato de existir um órgão estruturado que exerça permanentemente atividade de fiscalização já permite a cobrança da taxa de polícia de todos quantos estejam sujeitos a essa fiscalização.

Assim, admite-se a cobrança periódica de todas as pessoas que estejam sujeitas à fiscalização, tenham ou não sido concretamente fiscalizadas, desde que o órgão fiscalizador esteja estruturado e a atividade de fiscalização seja regularmente exercida. Ex: no caso da taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA, o STF decidiu que era legítima a exigência dessa taxa a ser paga pelas empresas potencialmente poluidoras, independentemente de sofrerem fiscalização efetiva (RE 416601, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005).

Exemplos de taxas de polícia

- Taxa de alvará (de funcionamento ou localização): exigida pelos Municípios das pessoas que desejam

construir imóveis. Toda construção feita deverá ser fiscalizada pelo poder público municipal para verificar se está de acordo com o plano diretor. Essa atividade de fiscalização é custeada pela taxa de alvará.

- Taxa de fiscalização de anúncios: compete aos Municípios a fiscalização e controle das placas de publicidade que são instaladas nas cidades (ex.: outdoors). Essa atividade de fiscalização é custeada pela taxa de fiscalização de anúncios.
- Taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA: exigida pelo IBAMA para custear o exercício regular do poder de polícia relacionado ao controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.
- Taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários: a Comissão de Valores Mobiliários é uma autarquia federal que fiscaliza o mercado de ações. Ao desempenhar essa atividade, realiza poder de polícia, sendo remunerada por meio da presente taxa. Sobre o tema, vale lembrar a Súmula 665 do STF: “É constitucional a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários instituída pela Lei 7.940/89”.

EXPLICAÇÃO DO JULGADO (TEMA 1.282 STF)

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

No Estado do Rio Grande do Norte, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 247/2002, que instituiu taxa de exercício do poder de polícia e taxa de utilização de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros.

Veja as taxas instituídas:

- Taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento em imóveis na região metropolitana de Natal (RN);
- Taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento em imóveis no interior do estado;
- Taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública para veículos automotores licenciados no estado.

ADI estadual

A Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Norte ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça, contra a previsão dessas taxas na Lei Complementar Estadual.

A PGJ alegou que os referidos serviços não são específicos nem divisíveis, requisitos constitucionais para instituição de taxas (art. 145, II, da CF/88):

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;

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte julgou procedente o pedido formulado na ADI, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, com efeito *ex tunc*, argumentando que os serviços subjacentes às taxas não seriam específicos nem divisíveis.

A Governadora do Estado interpôs recurso extraordinário ao STF, argumentando que:

- Os serviços são públicos, específicos e divisíveis;
- Os serviços são prestados a grupos limitados de contribuintes;
- Os dispositivos se adéquam ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal.

O STF concordou com os argumentos da recorrente? O Estado pode instituir taxa de incêndio, busca, salvamento ou resgate pelo corpo de bombeiros?

SIM.

Considerações sobre o tema nº 16 (RE 643.247/SP)

No Tema 16, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da taxa de combate a incêndio instituída por municípios. Foi fixada 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.

STF. Plenário. RE 643247/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 1º/8/2017 (Repercussão Geral – Tema 16) (Info 871).

O Ministro Relator Dias Toffoli afirmou que, antes de decidir o presente caso (Tema 1.282), seria necessário fazer algumas observações sobre o julgamento desse Tema 16 (de 2017).

O primeiro ponto a destacar é que o STF concluiu pela inconstitucionalidade dessa tributação com a apertada maioria de 6 votos contra 4. Desde então, a composição da Corte mudou substancialmente. Metade dos Ministros que compuseram a corrente vencedora já se aposentou. Logo, existe uma outra compreensão do Tribunal.

O segundo ponto importante que, no julgamento do Tema 16, o STF não se formou maioria absoluta para dizer que o serviço de combate a incêndio seria, em qualquer circunstância, um serviço *uti universi*, ou seja, prestado de forma geral e indistinta a toda a coletividade.

Terceiro ponto: o fundamento principal do Tema 16 foi a incompetência dos municípios para prestar o serviço de combate a incêndios (que seria primordialmente estadual), e não necessariamente sobre a natureza *uti universi* (geral e indivisível) do serviço em si.

Diante disso, o Ministro afirmou que “o quadro revela fortemente a necessidade de a Suprema Corte revisitar todo o assunto, seja quanto à taxa de combate a incêndio instituída por municípios, seja quanto à taxa de combate e prevenção a incêndios instituída por estados”.

Competência dos Estados para prestar os serviços

Não há dúvida de que os Estados-membros têm competência para executar atividades de defesa civil, incluindo prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento. Isso está previsto no art. 144, § 5º da Constituição Federal, que atribui aos Corpos de Bombeiros Militares (órgãos estaduais) a execução dessas atividades:

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.

A expressão “atividades de defesa civil” é ampla o suficiente para abarcar prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

Se o Estado tem competência para prestar o serviço, ele também pode, em tese, cobrar por ele mediante a exigência de uma taxa, desde que os requisitos sejam cumpridos.

Taxas exigem dois requisitos: especificidade e divisibilidade

Segundo o art. 145, II, da Constituição, taxas só podem ser cobradas se cumpridos dois requisitos:

- 1) Especificidade – o serviço pode ser claramente identificado;
- 2) Divisibilidade – o serviço pode ser individualizado, ou seja, saber quem é o beneficiário.

De acordo com o CTN:

- Serviços específicos: “são os que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas” (art. 79, I, CTN)

- Serviços divisíveis: “são os suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus destinatários” (art. 79, II, CTN)

Assim, para que um serviço público possa ser custeado por uma taxa, ele precisa ser específico (possível de ser destacado em unidades autônomas de intervenção ou utilidade) e divisível (suscetível de utilização separada por cada usuário). Serviços gerais, que beneficiam a coletividade de forma indistinta (*uti universi*), devem ser pagos por impostos.

Os serviços de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate são específicos e divisíveis (*uti singuli*):

- são específicos, pois é possível saber quais serviços estão sendo prestados (ex: atendimento em caso de incêndio ou resgate);
- são divisíveis, porque só quem usa ou pode usar diretamente o serviço é cobrado (ex: donos de imóveis ou veículos que se beneficiam da prontidão do corpo de bombeiros).

Logo, ao contrário do que decidiu o TJRN, tais serviços não são “*uti universi*” (gerais e indivisíveis para toda a coletividade).

Nem todo serviço de segurança pública é indivisível

Os serviços prestados por órgãos de segurança pública não são necessariamente sempre universais.

Assim, o simples fato de um serviço ser prestado por um órgão de segurança pública (Bombeiros), não faz com que ele seja automaticamente geral e indivisível.

Nesse sentido, o STF, na ADI nº 3.770/PR, reconheceu a constitucionalidade de taxas cobradas por órgãos de segurança pública quando os serviços são usufruídos de modo particular pelos administrados:

É constitucional a instituição de taxas vinculadas ao exercício do poder de polícia administrativa por órgãos de segurança pública, desde que relacionadas a atividades específicas e divisíveis (*uti singuli*), como vistorias, registros, licenças e autorizações de funcionamento de estabelecimentos e eventos.

Essas taxas não se confundem com a cobrança por serviços de segurança pública em sentido estrito, os quais são insuscetíveis de financiamento por taxa.

Os Estados possuem competência para instituir tais taxas quando vinculadas a atividades como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos abertos ao público (como casas noturnas e restaurantes); expedição de alvarás para estabelecimentos que lidam com armas, explosivos ou produtos inflamáveis; emissão de atestados de idoneidade para porte e trânsito de armas ou explosivos; e outras atividades que impactem a ordem social e exijam verificação de condições de segurança.

STF. Plenário. ADI 3770, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/09/2019.

Desse modo, constata-se que o fato de um serviço ser prestado por órgão de segurança pública não impede que ele seja específico e divisível.

Identificação do usuário e serviço

- Uso efetivo: Se há um incêndio em um imóvel específico ou um resgate em um veículo específico, o serviço é prestado a um destinatário identificado.
- Uso potencial (disponibilidade): mesmo sem nunca usar, o proprietário de um imóvel ou veículo tem o serviço à sua disposição, o que representa uma vantagem individualizável e mensurável (segurança, redução de risco).

Diferencia entre serviços *uti singuli* e *uti universi*:

O serviço de combate a incêndio em unidade imobiliária privada é claramente *uti singuli*.

Por outro lado, o serviço de combate a incêndio em logradouros públicos é *uti universi*.

Proporcionalidade e Razoabilidade no Valor das Taxas

As taxas são tributos orientados pelo princípio da justiça comutativa. Deve haver uma “equivalência razoável” entre o custo real dos serviços e o valor cobrado do contribuinte.

É impossível aferir matematicamente o custo exato de cada atuação do Estado. Assim, o montante cobrado deve variar em função do custo da atividade estatal.

O Min. Dias Toffoli considerou razoável que o legislador dimensione as taxas com base em fatores como:

Para imóveis:

- Localização (região metropolitana ou interior);
- Destinação (residencial, comercial, industrial);
- Área construída;
- Número de habitantes do município.

Para veículos:

- Tipo de veículo (motocicleta, automóvel, caminhão);
- Finalidade do veículo (transporte de pessoas, cargas, cargas perigosas).

Importância da arrecadação para os serviços de Bombeiros

O Ministro Dias Toffoli apresentou dados estatísticos sobre a precariedade dos serviços de bombeiros no Brasil. Apenas uma pequena porcentagem dos municípios brasileiros possui unidades de bombeiros.

Além disso, há déficit significativo no efetivo de bombeiros, aeronaves, embarcações e viaturas.

Ele argumentou que retirar essa fonte de receita agravaria ainda mais a situação, prejudicando a ampliação do efetivo de bombeiros, a capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais e a aquisição de equipamentos e veículos essenciais.

Em suma:

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

STF. Plenário. ADPF 1.028/PE. ADPF 1.029/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

Tese fixada pelo STF:

São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 1.282 da repercussão geral:

- a) deu provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002 do Estado do Rio Grande do Norte, com a redação conferida pela Lei Complementar estadual nº 612/2017; e
- b) fixou a tese anteriormente citada.

Estados não podiam e agora podem instituir taxa de prevenção e combate a incêndios

O STF possuía julgados afirmando que os Estados-membros não poderiam editar leis instituindo taxa de combate a incêndios. Veja, por exemplo:

A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa.

STF. Plenário. ADI 4411, Rel. Marco Aurélio, julgado em 18/08/2020 (Info 992).

Esse entendimento está indiscutivelmente superado pela tese fixada no Tema 1.282.

Municípios agora também podem instituir a taxa de prevenção e combate a incêndios?

O STF igualmente possuía precedentes sustentando que os Municípios também não podiam instituir, por meio de leis municipais, taxas de prevenção e combate a incêndio. Confira:

É inconstitucional taxa de combate a sinistros instituída por lei municipal.

A prevenção e o combate a incêndios são atividades desenvolvidas pelo Corpo de Bombeiros, sendo consideradas atividades de segurança pública, nos termos do art. 144, V e § 5º da CF/88.

A segurança pública é atividade essencial do Estado e, por isso, é sustentada por meio de impostos (e não por taxa).

Desse modo, não é possível que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, o Município venha a se substituir ao Estado, com a criação de tributo sob o rótulo de taxa.

Tese fixada pelo STF: “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.”

STF. Plenário. RE 643247/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 1º/8/2017 (Repercussão Geral – Tema 16) (Info 871).

São inconstitucionais normas municipais que disciplinam a cobrança de:

- taxa para a emissão de guias para a cobrança de IPTU (taxa de prestação de serviços).
- taxa para prevenção e extinção de incêndio (taxa de serviço de bombeiros).

Essas normas ofendem o art. 145, II e § 2º, da CF/88.

STF. Plenário. ADPF 1.030/RS, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 18/03/2024 (Info 1128).

Se formos analisar os fundamentos jurídicos desses dois precedentes (RE 643247/SP e ADPF 1.030/RS) veremos que eles se baseiam, principalmente, no argumento de que os serviços de prevenção e combate a incêndios seriam serviços de segurança pública e, portanto, não poderiam ser remunerados por taxa (e sim unicamente por impostos). Este argumento não mais subsiste e foi expressamente rechaçado pelo STF no julgamento do RE 1.417.155/RN. Assim, atualmente prevalece que os serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, mesmo estando relacionados com segurança pública, podem ser remunerados por taxa.

Não se pode, contudo, afirmar, com certeza, que os Municípios agora podem instituir taxa de prevenção e combate a incêndios por duas razões:

- 1) pode ser que o STF afirme que esses serviços são prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar, que é um órgão de segurança pública estadual. Logo, os Municípios não teriam competência constitucional para instituir a taxa;
- 2) a tese do Tema 1.282 menciona expressamente “taxas estaduais”, de forma que, em princípio, fica restrita ao âmbito dos Estados-membros. Veja:

São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema

1.282) (Info 1171).

Desse modo, a partir da mudança de entendimento operada pelo Tema 1.282, do STF:

- é possível afirmar, sem dúvidas, que os Estados-membros podem instituir, por meio de leis estaduais, taxas de prevenção e combate a incêndios;
- até que haja nova manifestação expressa do STF, os Municípios não podem instituir taxas de prevenção e combate a incêndios.

Treine o assunto estudado:

Ano: 2024 Banca: Fundação Carlos Chagas - FCC

Prova: FCC - PGE GO - Procurador do Estado Substituto - 2024

A despeito de existir controvérsia doutrinária acerca do tema, o Código Tributário Nacional prevê como espécies tributárias os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Acerca das taxas, é INCORRETO afirmar:

C) As taxas diferem dos impostos por serem instituídas como contrapartida a uma atuação estatal específica, razão pela qual a cobrança da taxa de polícia demanda prova da efetiva ocorrência de atividade fiscalizatória estatal sobre o contribuinte. (Correto)

TAXAS

É inconstitucional lei estadual que dispõe sobre a cobrança de taxa de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio

Importante!!!

ODS 11 E 16

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar (no mesmo sentido é o Tema 1.282 do STF).

Por outro lado, é inconstitucional lei estadual que dispõe sobre a cobrança de taxa de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio.

Essa lei viola o art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Com base na sua competência legislativa, a União promulgou a Lei nº 9.503/1997 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB/1977.

O CTB/1977 inseriu, na competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos estados e do Distrito Federal, a inspeção das condições de segurança veicular, bem como delegou ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN a regulamentação da inspeção técnica para verificar condições de segurança de veículos em circulação. Conforme a regulamentação editada pelo CONTRAN, a vistoria veicular a cargo dos órgãos e entidades executivos de trânsito abrange a verificação da presença e da funcionalidade dos equipamentos obrigatórios, entre os quais estão inseridos os extintores de incêndio.

Nesse contexto, a lei impugnada, ao prever a cobrança da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combate a Incêndios pelo Corpo de Bombeiros, em virtude da realização de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio, estabeleceu disciplina paralela à legislação nacional em matéria de trânsito e transporte.

STF. Plenário. ADPF 1.028/PE, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Lei nº 7.550/1997, do Estado de Pernambuco, disciplina a cobrança da:

- Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndios (TPEI) e da
- Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios (TVPHCI).

Vale ressaltar que essa Lei estadual nº 7.550/1997 já foi alterada por diversas outras leis posteriores.

ADPF

A Procuradoria-Geral da República (PGR) ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) questionando a constitucionalidade dessas taxas:

- 1) Inconstitucionalidade da TPEI por violação ao art. 145, II e § 2º da CF.
- 2) Inconstitucionalidade da TVPHCI por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

Vejamos cada uma delas.

1) Inconstitucionalidade da TPEI por violação ao art. 145, II e § 2º da CF

A TPEI (Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio) seria inconstitucional porque impõe a cobrança de taxa para remunerar serviços típicos de segurança pública, que são considerados *uti universi* (ou seja, prestados de forma geral e indivisível para toda a coletividade).

A Constituição só permite a cobrança de taxas quando o serviço for específico e divisível, ou seja, quando puder ser prestado individualmente ao contribuinte ou estar potencialmente à sua disposição — o que, segundo a PGR, não ocorre com o serviço de combate a incêndios.

Além disso, a base de cálculo da TPEI, por ser vinculada à metragem do imóvel, seria típica de imposto, o que também é vedado para taxas (art. 145, § 2º, CF).

O STF concordou com os argumentos da PGR em relação à TPEI? A Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI) foi declarada inconstitucional?

NÃO.

O STF apreciou esta ADPF 1.028/PE em conjunto com o julgamento do Tema 1.282 e firmou o seguinte entendimento:

É constitucional lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Os estados possuem competência constitucional para executar atividades de defesa civil. O art. 144, § 5º, da CF/88 prevê expressamente que cabe aos corpos de bombeiros militares, órgãos estaduais, a realização das atividades de defesa civil, que incluem os serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

Nem todos os serviços desempenhados pelos órgãos de segurança pública são universais (*uti universi*), ou seja, voltadas indistintamente para toda a coletividade. Há serviços com natureza específica (destinados a um contribuinte ou grupo determinado) e divisível (passíveis de utilização individualizada), o que permite a cobrança de taxas — tributo vinculado e previsto no art. 145, II, da CF.

Os serviços do Corpo de Bombeiros atendem aos requisitos de especificidade e divisibilidade necessários para a cobrança de taxas porque:

- Podem ser prestados como unidades autônomas de intervenção;
- São utilizáveis separadamente por cada usuário;
- Existem empresas privadas que cobram por serviços similares, evidenciando seu caráter econômico e

mensurável.

Tese fixada: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

Esse entendimento firmado no Tema 1.282 foi aplicado para a TPEI, que foi considerada constitucional.

Os serviços de prevenção e combate a incêndios podem ser considerados específicos e divisíveis, pois é possível identificar claramente seus beneficiários diretos, como proprietários de imóveis residenciais ou comerciais onde ocorre um princípio de incêndio. Nesses casos, é viável determinar quanto do serviço foi prestado e quem efetivamente o utilizou, preenchendo os requisitos constitucionais para a cobrança de taxa conforme o art. 145, II, da Constituição Federal.

Embora esses serviços possam gerar benefícios indiretos para pessoas indeterminadas (externalidades positivas), isso não descaracteriza sua natureza específica e divisível.

Valendo-se de analogia com a taxa de coleta de lixo domiciliar, o STF argumentou que o fato do serviço de combate a incêndio em uma unidade imobiliária impedir a propagação do fogo para outras edificações não transforma esse serviço em universal.

Vale ressaltar que empresas privadas exploram economicamente serviços similares, como bombeiro civil e resgate em rodovias, cobrando preços por esses serviços, o que evidencia sua natureza específica e individualizada.

Quanto à forma de cálculo, o STF entendeu ser razoável e proporcional que a TPEI seja dimensionada com base em critérios como localização do imóvel (região metropolitana ou outras regiões), destinação (residencial, comercial ou industrial) e área construída. Esses fatores relacionam-se diretamente com os custos dos serviços, refletindo sua extensão, intensidade e complexidade.

O Tribunal também destacou a importância dessa arrecadação tributária para a manutenção dos serviços de prevenção e combate a incêndios, permitindo a ampliação do efetivo de bombeiros, sua capacitação e a aquisição de equipamentos especializados, o que em última análise beneficia toda a sociedade através de um sistema de proteção contra incêndios mais eficiente.

O próprio STF já havia reconhecido, por meio da Súmula 549, a constitucionalidade da taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco:

Súmula 549-STF: A taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a súmula 274. Aprovada em 03/12/1969, DJ 10/12/1969.

Resumindo

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

STF. Plenário. ADPF 1.028/PE, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

2) Inconstitucionalidade da TVPHCI por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF)

A PGR argumentou que a TVPHCI, prevista no item 4 do Anexo Único da Lei 7.550/77 e também no Decreto 52.136/2022, usurpa a competência da União, pois disciplina vistoria técnica de veículos (como motocicletas, carros, ônibus e caminhões), o que é atribuição exclusiva do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), conforme o Código de Trânsito Brasileiro.

Portanto, o Estado de Pernambuco não poderia criar obrigações ou cobrar taxas relacionadas a esse tipo de vistoria.

O STF concordou com os argumentos da PGR em relação à TVPHCI? A taxa de vistoria veicular foi declarada inconstitucional?

SIM.

O STF declarou a inconstitucionalidade da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combate a Incêndios (TVPHCI).

O principal fundamento para a declaração de inconstitucionalidade foi a violação do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;

O STF entendeu que o Estado de Pernambuco, ao instituir a TVPHCI, invadiu esta competência federal.

As normas federais já estabelecem disciplinas próprias acerca das atividades de vistoria de veículos e inspecionamento de suas condições de segurança.

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro e as regulamentações do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), essas atividades devem ficar a cargo dos órgãos e entidades executivos de trânsito, não cabendo aos estados criar legislação paralela sobre o tema.

O legislador estadual, ao criar a TVPHCI, usurpou competência privativa da União, editando legislação paralela às normas federais atinentes à matéria. Esse paralelismo normativo não é permitido pelo sistema constitucional brasileiro em matérias de competência privativa da União.

Em suma:

É inconstitucional — pois usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF/88) — lei estadual que dispõe sobre a cobrança de taxa de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio.

STF. Plenário. ADPF 1.028/PE, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

Modulação dos efeitos da decisão

A TVPHCI já era cobrada há muito tempo pelo Estado de Pernambuco (mais de 23 anos considerando apenas a Lei nº 11.901/2000).

Diante disso, o STF decidiu modular os efeitos da decisão para que as declarações de inconstitucionalidade e de não recepção passem a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressaltados desses efeitos:

- a) ações judiciais e processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; e
- b) fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento da taxa em questão.

O que isso quer dizer na prática?

Regra geral: a taxa foi declarada inconstitucional, mas esta decisão só vale para o futuro (a partir da publicação da ata do julgamento), não para o passado.

Assim, o Estado de Pernambuco não precisará devolver o dinheiro que já arrecadou com a TVPHCI ao longo desses 23 anos. Os contribuintes que pagaram a taxa no passado não terão direito à restituição, a menos que já tivessem ações judiciais em andamento questionando essa cobrança antes da decisão do STF.

Exceção 1 (processos em andamento):

Pessoas ou empresas que, antes da data de publicação da ata do STF, já tinham ingressado com ações judiciais ou processos administrativos questionando a validade/constitucionalidade da TVPHCI, serão beneficiadas pela decisão de inconstitucionalidade.

Nesses casos específicos, a decisão do STF retroage. Se o processo deles ainda estiver em andamento, eles poderão ter êxito, podendo ter direito à devolução do que pagaram indevidamente (respeitando os prazos prescricionais de 5 anos para pedir a restituição) ou à anulação de débitos que estavam sendo cobrados. Assim, quem já estava questionando não está sujeito à modulação.

Exceção 2 (fatos geradores passados, mas ainda não pagos, não precisam mais ser quitados)

Se houve fatos geradores anteriores à data de publicação da ata do STF, mas o contribuinte simplesmente não pagou, o Estado de Pernambuco não poderá mais cobrar esses valores atrasados.

Por exemplo, se um contribuinte não pagou a taxa referente ao ano de 2023, o Estado não mais poderá cobrar esse valor.

TAXAS

É inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal

Importante!!!

ODS11E16

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Por outro lado, é inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal. Essa cobrança viola o art. 5º, XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal.

A cobrança de taxa para emissão de certidões solicitadas para a defesa de direitos ou esclarecimento de situação de interesse pessoal ofende garantia constitucional expressa, que assegura sua gratuidade.

A gratuidade de que trata o art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição configura hipótese de não incidência tributária de caráter fundamental, que veda a instituição de qualquer exação para o fornecimento de tais certidões.

STF. Plenário. ADPF 1.029/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra normas do Estado do Rio de Janeiro que instituíram dois tipos de taxa:

- 1) Taxa de prevenção e extinção de incêndio (anexo II, item 12 do Decreto-Lei 5/1975);
- 2) Taxa para emissão de certidões (anexo I, item 1, e anexo VIII, item 1 do mesmo decreto-lei).

1) Inconstitucionalidade da taxa de incêndio por violação ao art. 145, II e § 2º da CF

A taxa de incêndio seria inconstitucional porque impõe a cobrança de taxa para remunerar serviços típicos de segurança pública, que são considerados *uti universi* (ou seja, prestados de forma geral e indivisível para toda a coletividade).

A Constituição só permite a cobrança de taxas quando o serviço for específico e divisível, ou seja, quando

puder ser prestado individualmente ao contribuinte ou estar potencialmente à sua disposição — o que, segundo a PGR, não ocorre com o serviço de combate a incêndios.

O STF concordou com os argumentos da PGR em relação à taxa de incêndio? Ela foi declarada inconstitucional?

NÃO.

O STF apreciou esta ADPF 1.029/RJ em conjunto com o julgamento do Tema 1.282 e firmou o seguinte entendimento:

É constitucional lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Os estados possuem competência constitucional para executar atividades de defesa civil. O art. 144, § 5º, da CF/88 prevê expressamente que cabe aos corpos de bombeiros militares, órgãos estaduais, a realização das atividades de defesa civil, que incluem os serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

Nem todos os serviços desempenhados pelos órgãos de segurança pública são universais (uti universi), ou seja, voltadas indistintamente para toda a coletividade. Há serviços com natureza específica (destinados a um contribuinte ou grupo determinado) e divisível (passíveis de utilização individualizada), o que permite a cobrança de taxas — tributo vinculado e previsto no art. 145, II, da CF.

Os serviços do Corpo de Bombeiros atendem aos requisitos de especificidade e divisibilidade necessários para a cobrança de taxas porque:

- Podem ser prestados como unidades autônomas de intervenção;
- São utilizáveis separadamente por cada usuário;
- Existem empresas privadas que cobram por serviços similares, evidenciando seu caráter econômico e mensurável.

Tese fixada: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

Esse entendimento firmado no Tema 1.282 foi aplicado para a taxa de prevenção e extinção de incêndio, que foi considerada constitucional.

Os serviços de prevenção e combate a incêndios podem ser considerados específicos e divisíveis, pois é possível identificar claramente seus beneficiários diretos, como proprietários de imóveis residenciais ou comerciais onde ocorre um princípio de incêndio. Nesses casos, é viável determinar quanto do serviço foi prestado e quem efetivamente o utilizou, preenchendo os requisitos constitucionais para a cobrança de taxa conforme o art. 145, II, da Constituição Federal.

Embora esses serviços possam gerar benefícios indiretos para pessoas indeterminadas (externalidades positivas), isso não descaracteriza sua natureza específica e divisível.

Valendo-se de analogia com a taxa de coleta de lixo domiciliar, o STF argumentou que o fato do serviço de combate a incêndio em uma unidade imobiliária impedir a propagação do fogo para outras edificações não transforma esse serviço em universal.

Vale ressaltar que empresas privadas exploram economicamente serviços similares, como bombeiro civil e resgate em rodovias, cobrando preços por esses serviços, o que evidencia sua natureza específica e individualizada.

Resumindo:

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição

Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

STF. Plenário. ADPF 1.029/PE, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

2) Inconstitucionalidade da taxa para emissão de certidões

A PGR argumentou que a taxa para emissão de certidões viola diretamente o art. 5º, XXXIV, alínea “b” da Constituição Federal, que assegura gratuidade de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimento de situações pessoais:

Art. 5º (...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

O STF concordou com esses argumentos? A taxa para emissão de certidões é inconstitucional?

SIM.

A Constituição Federal consagra, em seu art. 5º, inciso XXXIV, alínea “b”, uma garantia fundamental: a gratuidade na obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Este dispositivo representa uma exceção à autorização maior de instituição de tributos, configurando hipótese de não incidência constitucionalmente qualificada, conhecida como imunidade tributária.

Conforme bem ensinava Hely Lopes Meireles, por “repartição pública” entende-se “qualquer das entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais integrantes da Administração direta ou indireta do Estado, em acepção ampla” (Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 197).

As taxas questionadas incidem sobre pedidos de certidões de não existência de débito fiscal constituído, de pagamento do ITBI, de pagamento de ITD e de pagamento de qualquer tributo ou receita estadual. Tais certidões são frequentemente solicitadas pelos cidadãos justamente para a defesa de seus direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, como para comprovação de regularidade fiscal em transações imobiliárias, participação em licitações ou obtenção de financiamentos.

É verdade que a gratuidade referida no artigo 5º, XXXIV, “b”, não é irrestrita nem absoluta, pois está condicionada à demonstração pelo interessado de que a certidão é solicitada para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situações de interesse pessoal. O próprio texto constitucional evidencia que nem todas as certidões obtidas junto às repartições públicas são gratuitas.

Contudo, quando se trata de certidões referentes à situação fiscal do próprio requerente, como é o caso das certidões previstas nos dispositivos impugnados, deve-se presumir que a finalidade é a defesa de direitos ou o esclarecimento de situações de interesse pessoal, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido.

O STF tem reiteradamente se manifestado pela inconstitucionalidade de normas que instituem taxas para emissão de certidões quando voltadas à defesa de direitos ou ao esclarecimento de situações de interesse pessoal, conforme demonstram precedentes como a ADI 7.035/PI, a ADI 3.278/SC e a ADI 2.259/DF.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o art. 5º, XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal — a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal.

STF. Plenário. ADPF 1.029/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

Modulação dos efeitos da decisão

A taxa para emissão de certidões já era cobrada há muitos anos.

Diante disso, o STF decidiu modular os efeitos da decisão para que as declarações de inconstitucionalidade e de não recepção passem a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvados desses efeitos:

- a) ações judiciais e processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; e
- b) fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento da taxa em questão.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional — por violar o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF/88) — dispositivo de lei estadual que, ao tratar da isenção do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais aos veículos de propriedade de pessoas com deficiência, estabelece prazo para que o Poder Executivo regulamente a norma. ()
- 2) É constitucional a emenda parlamentar que insere reajuste remuneratório a servidores da Assembleia Legislativa em projeto de lei de iniciativa privativa do Tribunal de Contas. ()
- 3) A Lei nº 12.830/2013 se limita à disciplina da investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia e a sua interpretação no sentido de restringir a competência investigativa do Ministério Público (art. 129, I, VI e IX, CF/88) ou de outras autoridades administrativas é constitucional. ()
- 4) É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos. ()
- 5) É inconstitucional a norma estadual que delega genericamente aos Municípios a concessão de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades em faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira, por violar as regras de competência legislativa ambiental previstas na Constituição. ()
- 6) É formalmente constitucional o § 14 do art. 85 do Código de Processo Civil no que diz respeito à preferência dos honorários advocatícios, inclusive contratuais, em relação ao crédito tributário, considerando-se o teor do art. 186 do CTN. ()
- 7) São inconstitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares. ()
- 8) É constitucional lei estadual que dispõe sobre a cobrança de taxa de vistoria veicular para verificação de equipamentos de proteção contra incêndio. ()
- 9) É inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal. Essa cobrança viola o art. 5º, XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. E	4. C	5. C	6. C	7. E	8. E	9. C
------	------	------	------	------	------	------	------	------

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.