

# Informativo comentado: Informativo 1128-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

## ÍNDICE

### DIREITO CONSTITUCIONAL

#### DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *Duas mulheres que vivem em união estável homoafetiva decidem ter um filho por inseminação artificial; uma delas será responsável pela gestação da criança; a outra mulher – mãe não gestante – também terá direito à licença-maternidade.*

#### PODER LEGISLATIVO

- *A Constituição do Estado estabeleceu que, no começo de cada legislatura, deveria ser realizada uma única eleição para escolher duas Mesas Diretoras distintas; uma delas ocuparia os cargos durante o primeiro biênio e a outra, durante o segundo; essa previsão é inconstitucional.*

### DIREITO TRIBUTÁRIO

#### TAXAS

- *Município não pode instituir taxa para (i) a emissão de guias para a cobrança de IPTU e para (ii) a prevenção e extinção de incêndio.*

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

**Duas mulheres que vivem em união estável homoafetiva decidem ter um filho por inseminação artificial; uma delas será responsável pela gestação da criança; a outra mulher – mãe não gestante – também terá direito à licença-maternidade**

#### Importante!!!

ODS 3, 5, 8, 10 E 16

**Na hipótese de gravidez em união homoafetiva, a mãe servidora pública ou trabalhadora do setor privado não gestante faz jus à licença-maternidade ou, quando a sua companheira já tenha utilizado o benefício, a prazo análogo ao da licença-paternidade.**

**Tese fixada pelo STF:**

**“A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade”.**

STF. Plenário. RE 1.211.446/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 13/03/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.072) [Info 1128].

**Imagine a seguinte situação hipotética:**

Regina e Ângela vivem em união estável homoafetiva.

Elas decidiram ter um filho por meio de inseminação artificial.

Regina doou o óvulo e o embrião foi implantado em sua companheira Ângela, que ficou grávida.

Ângela é considerada como a mãe gestante enquanto Regina é a mãe não gestante.

Regina é servidora pública municipal. Ela requereu licença-maternidade do Município, mas o pedido foi indeferido. A Administração Pública argumentou que ela não ficou gestante nem deu à luz e, portanto, não poderia gozar da licença-maternidade.

Inconformada, Regina ingressou com ação contra o Município pedindo a concessão da licença-maternidade.

### ***A discussão chegou até o STF. Regina tem direito à licença-maternidade?***

SIM.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que os casais formados por pessoas do mesmo sexo devem receber a mesma proteção dada pela Constituição às famílias formadas por casais heteroafetivos (ADI 4.277 e ADPF 132, rel. Min. Ayres Britto, julgado em 05/05/2011).

Além disso, a jurisprudência do STF adotou interpretação não reducionista do conceito de família, incorporando uma concepção plural, baseada em vínculos afetivos. Isso em homenagem aos princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como à doutrina da proteção integral da criança e do adolescente.

Nesse contexto, o Estado tem o dever de assegurar especial proteção ao vínculo maternal, independentemente da origem da filiação ou da configuração familiar.

A licença-maternidade é um benefício previdenciário destinado à proteção da maternidade e da infância, motivo pelo qual também deve ser garantido à mãe não gestante.

Negar esse benefício à mãe não gestante ofende o princípio constitucional da isonomia considerando que o ordenamento jurídico confere licença-paternidade aos pais que adotam uma criança. Além disso, ao se negar a licença quem também está sendo prejudicada é a criança, de forma que se observa uma violação ao princípio do melhor interesse do menor.

### ***Qual é o tempo de duração da licença-maternidade concedida à mãe não gestante?***

Depende:

- Se a mãe gestante tiver recebido licença-maternidade: neste caso, a mãe não gestante terá direito à licença-maternidade com a mesma duração da licença-paternidade (5 dias\*).
- Se a mãe gestante não tiver recebido licença-maternidade: neste caso, a mãe não gestante terá direito à licença-maternidade com prazo integral (120 dias\*\*).

Ex1: suponhamos que Ângela, mulher que gestou a criança, era uma arquiteta autônoma e afirmou não ter condições/interesse de parar de trabalhar para ficar exclusivamente cuidando do bebê. Diante disso, não tirou licença-maternidade. Neste caso, Regina, mãe não gestante, terá direito à licença-maternidade de 120 dias.

Ex2: imaginemos situação diferente agora. Ângela, mulher que gestou a criança, era servidora pública estadual. Foi a ela deferida licença-maternidade de 180 dias (conforme previsão na lei estadual). Neste caso, Regina, mãe não gestante, terá direito à licença-maternidade de 5 ou 20 dias (conforme previsão na legislação).

### ***Entendimento se aplica para a iniciativa privada ou para a Administração Pública***

Vale ressaltar que o entendimento acima explicado se aplica tanto para mães não gestantes que sejam servidoras públicas como também para mães não gestantes que sejam empregadas da iniciativa privada.

### ***Entendimento se aplica também para casamento***

O STF, na tese fixada, falou em união estável homoafetiva. Contudo, o entendimento se aplica também para a hipótese de casamento homoafetivo.

### ***Em suma:***

**Na hipótese de gravidez em união homoafetiva, a mãe servidora pública ou trabalhadora do setor privado não gestante faz jus à licença-maternidade ou, quando a sua companheira já tenha utilizado o benefício, a prazo análogo ao da licença-paternidade.**

STF. Plenário. RE 1.211.446/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 13/03/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.072) (Info 1128).

### ***Foi fixada a seguinte tese sobre o tema:***

**A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade.**

STF. Plenário. RE 1.211.446/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 13/03/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.072) (Info 1128).

### **Observações:**

\* O prazo da licença-paternidade é de 5 dias, de acordo com o que está estabelecido no art. 10, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, a Lei nº 13.257/2016 prevê a possibilidade de prorrogação desse prazo para um total de 20 dias. Para que essa prorrogação ocorra, a empresa na qual o pai trabalha deve aderir ao programa “Empresa Cidadã”, conforme é disciplinado pela Lei nº 11.770/2008. Na Administração Pública a extensão para 20 dias também é possível e depende de lei ou regulamentação interna do órgão ou entidade.

\*\* O prazo da licença-maternidade é de 120 dias como regra geral, conforme estabelecido no art. 7º, XVIII, da CF/88. No entanto, foi mencionado que existe um programa chamado “Empresa Cidadã”, criado em 2008 através da Lei nº 11.770/2008, que permite às empresas concederem uma licença-maternidade estendida de 180 dias para suas empregadas que se tornaram mães. Na Administração Pública a extensão para 180 dias também é possível e depende de lei ou regulamentação interna do órgão ou entidade.

## **PODER LEGISLATIVO**

**A Constituição do Estado estabeleceu que, no começo de cada legislatura, deveria ser realizada uma única eleição para escolher duas Mesas Diretoras distintas; uma delas ocuparia os cargos durante o primeiro biênio e a outra, durante o segundo; essa previsão é inconstitucional**

### **Importante!!!**

ODS 16

**É inconstitucional norma de Constituição estadual que prevê eleições concomitantes (no início de cada legislatura) da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa para os dois biênios subsequentes.**

**Essa previsão subverte os princípios republicano e democrático em seus aspectos basilares: periodicidade dos pleitos, alternância do poder, controle e fiscalização do poder, promoção do pluralismo, representação e soberania popular (arts. 1º, caput, V e parágrafo único; e 60, § 4º, II, CF/88).**

STF. Plenário. ADI 7.350/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024 (Info 1128).

## ***Mesa Diretora da Assembleia Legislativa***

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa é o órgão colegiado responsável pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Assembleia (Poder Legislativo estadual).

É composta por um grupo de Deputados eleitos entre seus pares, para um mandato de dois anos, podendo haver reeleição conforme o regimento interno de cada Assembleia. A composição e as regras para eleição variam de acordo com cada Estado.

É permitida apenas uma reeleição (ou recondução) sucessiva ao mesmo cargo da mesa diretora de assembleia legislativa estadual, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura.

STF. Plenário. ADI 6684/ES, ADI 6707/ES, ADI 6709/TO e ADI 6710/SE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2021 (Info 1030).

Os principais cargos da Mesa Diretora incluem:

- Presidente: responsável por representar a Assembleia Legislativa judicial e extrajudicialmente, dirigir os trabalhos legislativos, e garantir a ordem durante as sessões.
- Vice-Presidente(s): substitui o Presidente em suas ausências ou impedimentos.
- 1º e 2º Secretários (e possíveis subsequentes): responsáveis por questões administrativas e burocráticas, como a leitura de documentos em plenário, a contagem de votos, entre outras funções.

A Mesa Diretora desempenha funções essenciais para o funcionamento da Assembleia, como a elaboração da pauta de votações, a administração dos serviços internos e a gestão financeira da casa. Também é responsável por decisões relativas ao regimento interno e pode ter um papel importante na determinação dos rumos políticos e legislativos da Assembleia.

## ***Legislatura***

A legislatura é definida como um período de quatro anos, que coincide com o mandato de cargos como o de Deputados Estaduais.

A legislatura atual dos Deputados Estaduais vai de 2023 até 2027.

Os Deputados Estaduais atuais tomaram posse em 01/02/2023.

## ***Quantas eleições ocorrem para a Mesa Diretora da ALE?***

Na maioria dos casos são duas eleições.

O mandato dos Deputados Estaduais é de 4 anos.

O mandato da Mesa Diretora é de aproximadamente 2 anos.

A eleição da Mesa Diretora da ALE ocorre no início da legislatura (01/02) para um mandato de 2 anos. Terminado esse mandato, normalmente é feita uma nova eleição para a Mesa Diretora.

Ex: em 01/02/2023, os Deputados Estaduais tomaram posse para um mandato de 4 anos. Essa é a legislatura (2023-2027). No mesmo dia 01/02/2023, os Deputados fizeram a eleição para a Mesa Diretora. Assim, foi escolhida a Mesa Diretora para o primeiro biênio da legislatura.

Em 01/02/2025, será feita uma nova eleição da Mesa Diretora. Serão, então, escolhidos os integrantes da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura.

## ***Em Tocantins, foi aprovada uma emenda dizendo que seria apenas uma eleição na qual seriam escolhidas as Mesas Diretoras para o primeiro e o segundo biênio***

Em 2022, foi promulgada a emenda à Constituição do Estado do Tocantins nº 48/2022, que alterou o § 3º do art. 15 da Carta Estadual para estabelecer que as eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa deveriam ocorrer de forma concomitante para o primeiro e o segundo biênios.

Confira a redação do referido dispositivo:

Constituição do Estado do Tocantins	
Antes da EC 48/2022	Depois da EC 48/2022
Art. 15 (...) § 3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, com mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente.	Art. 15 (...) § 3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, para os dois biênios subsequentes.

Com base nessa nova redação do § 3º do art. 15 da CE/TO, em 01/02/2023, a Assembleia Legislativa votou e escolheu duas Mesas Diretoras. Uma para ocupar os cargos no biênio 2023-2024 e outra para o 2025/2026.

### ADI

O Partido Socialista Brasileiro (PSB Nacional) ajuizou ADI contra essa previsão, sob a alegação de que violaria os princípios democrático e republicano.

A previsão antecipada indevidamente as eleições para o segundo biênio da legislatura compromete a periodicidade e a contemporaneidade do processo de escolha da Mesa Diretora.

A medida incentiva a permanência do mesmo grupo político no poder e enfraquece a capacidade dos Deputados de exercerem o controle e a fiscalização sobre os membros da Mesa Diretora.

### ***Esses argumentos foram acolhidos pelo STF? A previsão é inconstitucional?***

SIM.

O Brasil é uma Federação, razão pela qual os Estados-membros, enquanto entes federativos, gozam de autonomia, conforme prevê o art. 18 da Constituição:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Essa autonomia consubstancia-se na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração concedida aos entes da Federação pelo texto constitucional.

No caso dos Estados-membros, trata-se da competência para elaborar as próprias constituições, da presença dos poderes constituídos em nível estadual e da capacidade de exercer faculdades legislativas, administrativas e tributárias de cunho regional.

Assim, os Estados-membros gozam de autonomia para definir o momento em que ocorrerão as eleições para os cargos de suas Mesas Diretoras. Vale ressaltar, contudo, que essa autonomia não é absoluta e os Estados-membros devem exercê-la dentro das balizas impostas pelo texto constitucional de 1988.

Ainda que a Constituição Federal não disponha, expressamente, sobre as eleições para as mesas das assembleias legislativas, dela se depreendem princípios que devem reger o processo de escolha dos cargos diretivos das casas legislativas.

As mesas das casas legislativas têm como funções precípua dirigir os trabalhos legislativos e realizar os serviços administrativos do órgão.

Seu rol de atribuições compreende, assim, funções de alta relevância tanto para a atividade finalística da casa legislativa quanto para seu funcionamento administrativo.

Desse modo, a Mesa exerce atividade representativa, de maneira a atuar no interesse dos parlamentares e, em última instância, de toda a sociedade, a qual tem o interesse na boa condução dos trabalhos legislativos.

Portanto, a escolha daqueles que comporão a mesa da casa legislativa deve ser realizada de modo a atender às balizas impostas ao exercício do poder político pelos princípios democrático e republicano (art. 1º da CF/88).

A partir de uma interpretação sistemática e lógica da Constituição Federal conclui-se que o voto deve acompanhar o mandato ao qual se refere, de modo que deve haver contemporaneidade entre a eleição e o início do respectivo mandato, para garantir que os candidatos eleitos reflitam a conjuntura presente e os anseios atuais da maioria.

Não há na Constituição Federal, que é o documento que organiza o exercício do poder político no Brasil, nenhuma norma que se assemelhe ao que previu o dispositivo da Constituição do Estado de Tocantins, isto é, que antecipe de forma tão desarrazoada a escolha de eleitos para um dado mandato e, mais do que isso, concentre em um único momento a escolha de duas “chapas” distintas para os mesmos cargos.

A fórmula é inusitada e subverte elementos básicos dos regimes republicanos e democráticos.

A concentração das eleições de duas “chapas” diferentes para os mesmos cargos em uma única oportunidade suprime o momento político de renovação que sucede o transcurso de um mandato. Nesse contexto, privilegia-se o grupo político majoritário ou de maior influência na ocasião do pleito único, e lhes permite garantir, sem dificuldades, dois mandatos consecutivos.

A eleição periódica é mecanismo de alternância do poder político, evitando a perpetuação de determinado grupo por período indeterminado. Por isso a periodicidade dos pleitos é também fundamental para a promoção do pluralismo político.

Assim, para cada novo mandato, deve haver uma nova manifestação de vontade pelos eleitores, em momento próximo ao início do respectivo mandato, como forma de garantir que os eleitos refletirão a conjuntura presente e os anseios da maioria.

Na situação dos autos, a mesa diretora do segundo biênio eleita no início da legislatura pode não vir a refletir as forças políticas majoritárias presentes no início do respectivo mandato, o que vulnera o ideal representativo.

As eleições periódicas também viabilizam o controle e a fiscalização dos eleitores sobre o exercício dos mandatos. A satisfação ou a insatisfação com a forma como está sendo conduzida a política precisa ser manifestada periodicamente, mediante chancela ou veto, nas urnas, a candidato, grupo ou orientação política. Nesse quadro, a antecipação desarrazoada das eleições para os cargos da Mesa Diretora ainda subtrai dos parlamentares o poder de controle sobre a direção da Assembleia Legislativa, pois é no transcorrer do primeiro biênio que se torna viável a avaliação da conjuntura política e a realização do balanço entre expectativas e realidade, para, a partir de então, decidir o que se pretende para o próximo biênio.

***Em suma:***

**É inconstitucional norma de Constituição estadual que prevê eleições concomitantes (no início de cada legislatura) da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa para os dois biênios subsequentes.**

**Essa previsão subverte os princípios republicano e democrático em seus aspectos basilares: periodicidade dos pleitos, alternância do poder, controle e fiscalização do poder, promoção do pluralismo, representação e soberania popular (arts. 1º, caput, V e parágrafo único; e 60, § 4º, II, CF/88). STF. Plenário. ADI 7.350/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024 (Info 1128).**

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “para os dois biênios subsequentes” prevista no § 3º do art. 15 da Constituição do Estado de Tocantins, com redação dada pela EC estadual nº 48/2022.

Como consequência, o STF anulou a eleição da Mesa Diretora do biênio 2025/2026, ocorrida em 1º/02/2023.



**DIREITO TRIBUTÁRIO**

**TAXAS**

**Município não pode instituir taxa para (i) a emissão de guias para a cobrança de IPTU e para (ii) a prevenção e extinção de incêndio**

**Importante!!!**

ODS 16

**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).

**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: a) Impostos b) Taxas c) Contribuições de melhoria	Existem 5 espécies de tributos: 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**

#### ***O caso concreto foi o seguinte:***

No Município de Itaqui/RS foi editada lei instituindo duas novas taxas:

- 1) Taxa de Prestação de Serviços: cobrada quando o Município expedisse guias de IPTU.
- 2) Taxa de Serviço de Bombeiros: cobrada para prevenir e combater incêndios.

Se tiver curiosidade, veja a redação dos dispositivos da lei municipal que trataram sobre essas taxas (a leitura não é indispensável):

Art. 40. Integram o Sistema Tributário do Município:

(...)

II – Taxas:

(...)

b) Taxa de Prestação de Serviços;

c) Taxa de Serviço de Bombeiros;

(...)

Art. 113. A taxa de prestação de serviços será calculada pela aplicação sobre a UPRM (Unidade Padrão de Referência Municipal), nos percentuais abaixo relacionados: (Redação dada pela Lei nº 4148/2015)

1 – Certidão, atestado, declaração, por unidade 5% S/UPRM

(...)

7 – Requerimento, por unidade 3% S/ UPRM

(...)

9 – Emissão de guias para cobrança de I.P.T.U. (5% sobre a UPRM) (Redação dada pela Lei nº 2142/1995)

(...)

17 – Declarações e certidões expedidas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente .... 15%UPRM

(...)

#### CAPÍTULO VIII

#### DA TAXA DOS SERVIÇOS DE BOMBEIROS

##### Seção I

##### DO FATO GERADOR E DOS CONTRIBUINTE

Art. 118. A taxa dos serviços de bombeiros tem como fato gerador o serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos.

Art. 119. São contribuintes da taxa dos serviços de bombeiro, os proprietários ou possuidores a qualquer título de prédios urbanos.

##### Seção II

##### DO CÁLCULO

Art. 120. A alíquota da taxa dos serviços de bombeiros será de 20% (vinte por cento) sobre o valor do imposto predial a que estiver, sujeita a edificação ou construção.

§ 1º A taxa incidirá sobre quaisquer tipos de edificações ou construções, seja qual for sua denominação, forma ou destinação, situadas nas áreas urbanas do Município.

§ 2º A taxa será cobrada juntamente com o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

##### Seção III

##### DA ISENÇÃO

Art. 121. O Poder Executivo poderá, de conformidade com cada caso e segundo as circunstâncias, mediante requerimento do interessado isentar do pagamento desta taxa o proprietário de um único prédio, residencial ou unifamiliar, cujo imposto predial for igual ou inferior a 10% (dez por cento) do total do valor de referência vigente a época de lançamento dos tributos.

#### **ADPF**

O Procurador-Geral da República ajuizou ADPF contra essa previsão.

Alegou que as disposições normativas impugnadas violam os arts. 5º, XXXIV, “b”, e 145, II e § 2º, da Constituição, preceitos que consagram a gratuidade na obtenção de certidões e parâmetros para criação de taxa vinculada ao exercício do poder de polícia ou à prestação de serviços afetos à segurança pública.

**O STF concordou com os argumentos do PGR? Os dispositivos impugnados são inconstitucionais?**  
SIM.

### **Inconstitucionalidade da Taxa de Prestação de Serviços**

A lei municipal previa a cobrança da taxa de prestação de serviços quando o poder público municipal:

- emitisse certidão, atestado ou declaração;
- recebesse e processasse requerimentos;
- emitisse guias para cobrança de IPTU.

Essa previsão é inconstitucional porque ofende o art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição Federal:

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;

Nesse mesmo sentido:

(...) 3. É inconstitucional o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República. Precedentes.

4. A vedação prevista na al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República não impede a instituição de taxa pelo fornecimento de cópias e reproduções de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada para o ressarcimento dos gastos com o material utilizado, bem como a cobrança de taxa para a emissão de atestado coletivo ou individual de interesse de empresa privada. (...)

STF. Plenário. ADI 7035, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 29/06/2022.

(...) Viola o direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição Federal, a exigência de recolhimento de taxa para emissão de certidão em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, porquanto essa atividade estatal está abarcada por regra imunizante de natureza objetiva e política. (...)

STF. Plenário. ADI 3278, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 16/03/2016.

No que diz respeito à taxa de serviço de “Emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.”, o STF já enfrentou a controvérsia e fixou a seguinte tese no Tema 721:

São inconstitucionais a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos.

STF. Plenário. RE 789218 RG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17/04/2014 (Repercussão Geral – Tema 721).

### **Inconstitucionalidade da Taxa de Serviço de Bombeiros**

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:

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

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

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

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

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

STF. Plenário. ADI 1942, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/12/2015.

O STF possui julgados assentando a proibição de Estados e Municípios instituírem taxa nesse sentido:

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).

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).

Não se harmonizam, portanto, ao texto constitucional (art. 145, II e § 2º), na esteira dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, os preceitos da legislação municipal que disciplinam a “Taxa de Serviço de Bombeiros”:

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;

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

**Em suma:**

**São inconstitucionais normas municipais que disciplinam a cobrança de taxas relativas à prevenção e extinção de incêndio (“serviço de bombeiros”) e à emissão de guias para a cobrança de IPTU (“prestação de serviços”).**

**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).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF:

(i) declarou a inconstitucionalidade dos arts. 40, II, “c”, e 118 ao 121, todos da Lei nº 1.599/1988 do Município de Itaquí, e as alterações das Leis nºs 2.142/1995, 3.549/2010 e 4.148/2015, pelos quais

instituída a “Taxa de Serviço de Bombeiros” em razão do “serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos”, e do item 9 do art. 113 do mesmo diploma legal, pelo qual instituída a “Taxa de Prestação de Serviços”, de que trata o art. 40, II, “b”, concernente a “emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.”; bem como (ii) declarou a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113 da Lei nº 1.599/1988 do Município de Itaquí, de forma a retirar do seu âmbito de incidência material a cobrança da “Taxa de Prestação de Serviços” na hipótese em que a certidão, o atestado, a declaração (item 1), o requerimento (item 7) e a declaração ou certidão pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (item 17) forem solicitados para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

## EXERCÍCIOS

**Julgue os itens a seguir:**

- 1) A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade. ( )
- 2) É constitucional norma de Constituição estadual que prevê eleições concomitantes (no início de cada legislatura) da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa para os dois biênios subsequentes. ( )
- 3) Município não pode instituir taxa para a emissão de guias para a cobrança de IPTU e para a prevenção e extinção de incêndio ( )

*Gabarito*

1. C	2. E	3. 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>.