

29/04/2024

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.030 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
EMBTE.(S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMENTA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TRIBUTÁRIO. LEI DO MUNICÍPIO DE ITAQUI Nº 1599/1988. TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, BOMBEIROS E EMISSÃO DE GUIA PARA COBRANÇA DE IPTU. TEMA 721 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTES. OMISSÃO. ART. 1022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VÍCIO NÃO CONFIGURADO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EXCEPCIONALIDADE. DECLARATÓRIOS REJEITADOS. 1. A procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem que esta Suprema Corte module os efeitos da decisão, não consubstancia omissão no julgado (art. 1.022, II, do CPC). Precedentes. 2. Não se justifica a excepcional modulação dos efeitos da decisão, desacompanhadas as hipóteses ventiladas nos declaratórios de elementos concretos. 3. Ausente desrespeito à segurança jurídica, assentada a decisão desta Corte em jurisprudência há muito pacificada, precisamente no Tema 721 da repercussão geral, que explicita *“inconstitucionais a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”*, bem como nas sucessivas decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Embargos de declaração rejeitados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator e em sessão virtual do Pleno de 19 a 26 de abril de 2024, na conformidade da ata de julgamento. Vencidos os Ministros Cristiano Zanin, Gilmar Mendes e Nunes Marques,

ADPF 1030 ED / RS

que davam parcial provimento aos embargos.

Brasília, 19 a 26 de abril de 2024.

Ministro Flávio Dino
Relator

29/04/2024

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.030 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
EMBTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
EMBDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Contra acórdão pelo qual esta Corte julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, *“para fins de declarar inconstitucionais os arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121, e item 9 do art. 113, bem como declarar a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113, todos da Lei do Município de Itaquí nº 1599/1988”*, opõe embargos de declaração o Prefeito do Município de Itaquí.

Reputa, o embargante, omissa a decisão acerca da *“modulação dos efeitos da decisão”* e requer seja declarada a eficácia da decisão *“pro futuro, ou, alternativamente, ex nunc”*.

O Prefeito do Município de Itaquí alega que o *“ente público não tem condições de suportar”* as incontáveis *“demandas de cunho ressarcitório/repetitório”*, que poderão ser ajuizadas, *“sem prejuízo da continuidade dos projetos e obras públicas (futuros e em andamento) planejados em benefício da população”*. Invoca os princípios da não surpresa e da segurança jurídica, apontando que as *“rubricas tributárias, ora declaradas inconstitucionais, evidentemente já constavam da estimativa de receita prevista na Lei Orçamentária Anual vigente no Município”*. Assevera a incapacidade do Poder Judiciário local para enfrentar o quantitativo de novas ações, passíveis de ajuizamento *“por eventuais contribuintes interessados, visando a restituição do pagamento das referidas espécies tributárias”*.

Argumenta, ainda, o embargante, que *“uma decisão desta magnitude, omissa quanto à declaração dos seus efeitos (se ex tunc ou ex nunc) ... poderá ser uma espécie de “alvo” nas costas do atual prefeito municipal que tentará a sua primeira reeleição no município, o que, in casu, inaugurará ofensa velada ao*

ADPF 1030 ED / RS

princípio eleitoral da igualdade de oportunidade nas competições eleitorais”.

É o relatório.

29/04/2024

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.030 RIO GRANDE DO SUL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Contra o acórdão pelo qual esta Corte julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, *“para fins de declarar inconstitucionais os arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121, e item 9 do art. 113, bem como declarar a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113, todos da Lei do Município de Itaquí nº 1599/1988”*, opõe embargos de declaração o Prefeito do Município de Itaquí, ao fundamento de que omissa a decisão no que diz com a modulação dos seus efeitos. Transcrevo a ementa do julgado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TRIBUTÁRIO. LEI DO MUNICÍPIO DE ITAQUI Nº 1599/1988 (ALTERAÇÕES DAS LEIS nºs 2142/1995, 3549/2010 e 4148/2015). ARTS. 5º, XXXIV, “b”, E 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E DE BOMBEIROS. PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIO, EMERGÊNCIA, DESABAMENTO, BUSCA E SALVAMENTO. EMISSÃO DE GUIA PARA COBRANÇA DE IPTU. TEMA 721 DA REPERCUSSÃO GERAL. FORNECIMENTO DE CERTIDÃO, ATESTADO, DECLARAÇÃO OU REQUERIMENTO. GRATUIDADE. PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Taxa é espécie tributária própria ao exercício do poder de polícia ou utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, nos termos do inciso II do art. 145 da Constituição Federal. 2. O Tribunal Pleno desta Casa afasta a chancela do texto constitucional à cobrança da taxa em razão do

ADPF 1030 ED / RS

“serviço de prevenção e de extinção de incêndio, socorros público (sic) de emergência, desabamento, buscas de salvamentos e outros riscos” (arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121 da Lei nº 1599/1988 do Município de Itaquí, e alterações das Leis nºs 2142/1995, 3549/2010 e 4148/2015), v.g. ADI 4411, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe de 24/09/2020, e ADI 2908, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 06/11/2019. 3. É inconstitucional, a teor do Tema 721 da Repercussão Geral, a taxa de “Prestação de Serviços” (art. 40, II, “b”, da Lei nº 1599/1988) concernente a “emissão de guias para cobrança de I.P.T.U.”, vertida no item 9 do art. 113 da Lei nº 1599/1988. 4. A alínea “b” do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal veda a cobrança de taxa na “obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”. 5. Parcial procedência do pedido, para fins de declarar inconstitucionais os arts. 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121, e item 9 do art. 113, bem como declarar a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113, todos da Lei do Município de Itaquí nº 1599/1988, os quais dispõem acerca do fornecimento de certidão, atestado, declaração, requerimento e declaração ou certidão da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, de forma a retirar do seu âmbito de incidência material a cobrança da taxa na hipótese em que destinados à defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente procedente.” (Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2024 PUBLIC 01-04-2024)

Não há omissão no julgado, ao feitiço do art. 1.022, II, do CPC, consabido que a declaração de inconstitucionalidade tem por ordinário o reconhecimento da nulidade de determinado preceito normativo, com a sua retirada do ordenamento jurídico desde a origem - *ex tunc* -, configurando-se extraordinário ou excepcional modular os efeitos da decisão. Ratifica tal conclusão a sistemática vertida nos arts. 10, 11 e 12 da Lei nº 9.882/1999:

ADPF 1030 ED / RS

“Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§ 1º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

§ 2º Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, sua parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Art. 12. A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental é irrecorrível, não podendo ser objeto de ação rescisória.”

No sentido de que excepcional a modulação, a afastar a pecha da omissão pelo silêncio do acórdão no aspecto, colho decisões desta Casa em sede de embargos declaratórios:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSENTES PRESSUPOSTOS DE

ADPF 1030 ED / RS

EMBARGABILIDADE. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO DAS RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. 1. Não há obscuridade, contradição, omissão ou erro material no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade. 2. Ausência de razões de segurança jurídica e interesse social a **justificar a excepcional modulação dos efeitos** do acórdão embargado. 3. Embargos de declaração rejeitados. (ARE 1245097 ED, Relator LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 02-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-10-2023 PUBLIC 18-10-2023 - destaqueei)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.011/2019 DO ESTADO DO MARANHÃO. CERVEJA DE FÉCULA DE MANDIOCA. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL SEM CONVÊNIO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE, OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. AUSENTES RAZÕES PARA MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Diferentemente dos demais recursos, os embargos de declaração não se prestam a reforma da decisão, sendo cabíveis apenas nos casos de obscuridade, contradição ou omissão da decisão impugnada, bem como para corrigir eventual erro material (art. 1.022, do Código de Processo Civil). 2. A mera discordância não constitui hipótese de cabimento de embargos de declaração, e as únicas contradições que justificam o cabimento dos declaratórios são as contradições internas, ou seja, aquelas que se encontram na própria decisão. Precedentes. 3. **Ausentes razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social que imponham a necessidade de modulação dos efeitos da decisão.** 4. Embargos de declaração conhecidos e improvidos. (ADI 6152 ED, Relator EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-08-2023 PUBLIC 02-08-2023 - destaqueei)

ADPF 1030 ED / RS

Reputo, de qualquer sorte, que as alegações do embargante - sob os prismas econômico, social e jurídico - não se mostram suficientes a justificar a pretendida modulação temporal *“ex nunc ou pro futuro”* dos efeitos da decisão, por desacompanhadas de elementos concretos as hipóteses sobre *“um incontável ajuizamento e acúmulo de demandas de cunho ressarcitório/repetitório, face o Município de Itaqui/RS”*, com *“o potencial de afetar diretamente a dotação orçamentária previamente discutida e aprovada pela Câmara de Vereadores”* e *“de soterrar o Poder Judiciário local”*.

Igual o raciocínio no que tange à tese ventilada sob o *“ponto de vista político”*, em que o embargante articula a possibilidade de experimentar prejuízo em futura disputa eleitoral, a depender da forma como a decisão embargada for *“veiculada/manipulada pelos opositores ou pela própria mídia local”*, *verbis*:

... não há que se descurar que neste ano de 2024 se estará diante das eleições municipais para prefeitos e vereadores, e que não obstante as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal e as vedações previstas na Lei das Eleições, uma decisão desta magnitude, omissa quanto à declaração dos seus efeitos (se *ex tunc* ou *ex nunc*), será palco de fervorosas discussões e discursos políticos que, se retirada de contexto ou a depender da forma como será veiculada/manipulada pelos opositores ou pela própria mídia local, poderá ser uma espécie de *“alvo”* nas costas do atual prefeito municipal que tentará a sua primeira reeleição no município, o que, *in casu*, inaugurará ofensa velada ao princípio eleitoral da igualdade de oportunidade nas competições eleitorais.

Nos planos da segurança jurídica e da não surpresa, igualmente não prospera a irresignação, observado que a decisão embargada se assenta em jurisprudência há muito pacificada por esta Corte, precisamente no Tema 721 da repercussão geral, que explicita *“inconstitucionais a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”*, tese aprovada em 2014, diga-se de passagem por reafirmação da

ADPF 1030 ED / RS

jurisprudência, assim como nas sucessivas decisões sobre a matéria objeto desta arguição, proferidas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a exemplo das multicitadas ADI 2908¹, decidida em 2019, e ADI 4411^{2 3}, em 2020.

Embargos de declaração rejeitados.

É como voto.

-
- 1 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos. 4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (Relatora CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe-242 de 06-11-2019)
- 2 TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa. (Relator MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe-235 de 24-09-2020)

ADPF 1030 ED / RS

3 EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. Embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Minas Gerais contra acórdão desta Corte em que se declarou a inconstitucionalidade de taxa estadual de segurança pública. Alegação de omissão com relação à especificidade e à divisibilidade dos serviços subjacentes à taxa em questão. Requerimento de modulação dos efeitos da decisão, considerando a superação de precedentes atinentes à matéria. 2. Inexiste omissão a ser sanada. Impossibilidade de rediscussão do tema em sede de embargos de declaração. 3. Modulação dos efeitos da decisão, para que tenha eficácia a partir da data de publicação da respectiva ata de julgamento [1º.09.2020], estando ressalvados (1) os processos administrativos e as ações judiciais pendentes de conclusão até a referida data e (2) os fatos geradores anteriores à mesma data em relação aos quais não tenha havido pagamento. (ADI 4411 ED, Relator MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe-s/n de 03-08-2023)

29/04/2024

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.030 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
EMBTE.(S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAQUI
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

V O T O

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Prefeito do Município de Itaqui/RS contra acórdão pelo qual o Plenário julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para declarar inconstitucionais os artigos 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121, e item 9 do art. 113, bem como declarar a nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113, todos da Lei 1599/88.

No recurso, o Prefeito do Município de Itaqui/RS reputa omissa a decisão julgada acerca do pedido de “*modulação dos efeitos da decisão*” e requer seja declarada a eficácia da decisão “*pro futuro, ou, alternativamente, ex nunc*” da declaração de inconstitucionalidade dos supracitados dispositivos.

Em seu voto, o Relator Ministro Flávio Dino, após aduzir que a modulação dos efeitos da decisão é medida excepcional, afirma que “*as alegações do embargante - sob os prismas econômico, social e jurídico - não se mostram suficientes a justificar a pretendida modulação temporal ‘ex nunc ou pro futuro’ dos efeitos da decisão, por desacompanhadas de elementos concretos (...)*”. Assenta que, nos planos da segurança jurídica e da não surpresa, “*a decisão embargada se assenta em jurisprudência há muito pacificada por esta Corte*”.

Peço vênia ao eminente Relator para divergir. Adianto que, a meu ver, é o caso de dar parcial provimento aos embargos de declaração, tão

ADPF 1030 ED / RS

somente para modular os efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade dos preceitos que instituíram a taxa de serviço de bombeiros no âmbito do Município de Itaquí/RS. A necessidade de modulação dos efeitos da decisão, *in casu*, decorre da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre controvérsia análoga, e da necessidade de observância, pelo Poder Judiciário e pela própria Administração Pública, dos precedentes vinculantes exarados pelo Plenário desta Corte

Rememoro que, em 1º/8/2017, o Tribunal julgou o RE 643.247/SP, paradigma do Tema 16 de Repercussão Geral, em que foi declarada a inconstitucionalidade de taxa de combate a incêndio instituída pelo Município de São Paulo/SP. Eis a tese de julgamento e a ementa daquele caso:

“Tema 16/RG: 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”.

“TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo” (RE 643.247, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2017).

Ainda no RE 643.247/SP, no julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Município de São Paulo, o Plenário da Corte, na linha do voto condutor proferido pelo Relator, o Ministro Marco Aurélio, votou favoravelmente ao pleito de modulação dos efeitos da decisão em razão do interesse social e da segurança jurídica, nos termos do artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, tendo em vista que o julgamento do mérito representou alteração de jurisprudência predominante e consolidada há

ADPF 1030 ED / RS

quase duas décadas. Eis os termos da modulação acolhida pelo Plenário:

“Conheço dos embargos de declaração protocolados pelo Município de São Paulo e os provejo para modular prospectivamente os efeitos da tese, a partir da data da publicação da ata de julgamento – 1º de agosto de 2017 –, ressalvadas as ações anteriormente ajuizadas” (RE 643.247 ED, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 12/06/2019, DJe 28/06/2019).

Como se vê, o precedente representado pelo RE 643.247/SP, paradigma do Tema 16/RG, possui controvérsia análoga à presente, relativa à instituição de taxa de combate a incêndio por Município. Nessa linha, a existência de entendimento proferido em sede de repercussão geral por este Supremo Tribunal Federal, fixado em 2017 - anterior, portanto, ao processo em julgamento- deve ser considerado por este Tribunal para fins de modulação dos efeitos da decisão de declaração de inconstitucionalidade da lei do Município de Itaquí/RS.

O Plenário desta Suprema Corte já assentou que, uma vez reconhecida, em sede de repercussão geral, a inconstitucionalidade de determinada lei municipal, este entendimento deve ser estendido às leis de outros municípios que incorram no mesmo vício. No julgamento da AI 760.358-QO/SE, o e. Ministro Gilmar Mendes bem delineou a questão, anotando que *“quando dizemos que a lei municipal x é inconstitucional por instituir o IPTU progressivo, temos que admitir que essa decisão seja válida, como leading case, para solucionar todos os processos em que se questione constitucionalidade do IPTU a progressivo, ainda que originada de leis de outros municípios. Se a questão constitucional for a mesma, a decisão se aplica, não importando os múltiplos argumentos laterais que se possam agregar à discussão, na tentativa de reabri-la indefinidamente.”*. E arremata:

“É plenamente consentânea, portanto, com o novo modelo, a possibilidade de se aplicar o decidido quanto a uma

ADPF 1030 ED / RS

questão constitucional a todos os múltiplos casos em que a mesma questão se apresente como determinante do destino da demanda, ainda que revestida de circunstâncias acidentais diversas” (AI 760.358-QO/SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 19/02/2010).

Nessa ordem de ideias, é indene de dúvidas que a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante são intrínsecos ao controle concentrado de constitucionalidade, a teor do art. 102, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual *“as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”*.

Por outro lado, a instituição do regime de repercussão geral, tal como conformado (i) pelo legislador infraconstitucional e, especialmente, (ii) pelo exercício da jurisdição constitucional pelo próprio Supremo Tribunal Federal, representou inegável aproximação entre os controles difuso e concentrado de constitucionalidade. São inúmeros os precedentes desta Corte nesse sentido. Como exemplo, cito o recente julgamento conjunto dos Temas 881 e 885 de Repercussão Geral, objeto de tese no sentido de que *as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo*.

Por isso, considerando a proximidade entre os controles concentrado e difuso de constitucionalidade, não me parece adequado que, por exemplo, um Município continue cobrando tributo idêntico àquele que já foi declarado inconstitucional em processo envolvendo outro Município em recurso extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral. A legítima confiança que decorre dos pronunciamentos do Plenário, notadamente em sede de controle de constitucionalidade, deve conformar

ADPF 1030 ED / RS

a atuação de todos aqueles atingidos pela decisão, inclusive da própria Administração Pública.

Em outras palavras, também a Administração Pública deve respeitar os precedentes emanados desta Corte em sede de controle difuso, especialmente aqueles firmados sob a sistemática da repercussão geral. Caso contrário, conforme bem pontuado pela doutrina, *“só serviria ao aumento da insegurança jurídica e da excessiva litigiosidade entendimento no sentido de que as decisões da Corte de vértice do Poder Judiciário fossem ignoradas em âmbito administrativo, direcionando à propositura de demandas judiciais para solução de cada caso concreto”* (Mendes, Paulo. Vale, Tiago do. *Repercussão Geral no recurso extraordinário e fixação de teses pelo STF*. In. *Súmulas, teses e precedentes: estudos em homenagem a Roberto Rosas*. 1ª. Ed – Rio de Janeiro, GZ, 2023, pp. 506-507).

Assim concluem os citados autores:

“De fato, a observância obrigatória do precedente deve se dar não só no âmbito jurisdicional, como no administrativo, presentes a segurança Jurídica, a isonomia e na eficiência da resolução de litígios, inclusive os extrajudiciais. Não haveria sentido em permitir-se a um determinado órgão da Administração Pública contrariar o entendimento firmado pelo Supremo, sob o regime da repercussão geral, para, após, judicializada a questão, o Judiciário ter que intervir para adequar o caso à orientação alcançada pelo Tribunal. A dinâmica não se compatibiliza com os princípios constitucionais da Administração Pública - moralidade, eficiência e impessoalidade -, e, tampouco, com aqueles evocados anteriormente, a exemplo da segurança jurídica e da isonomia” (MENDES, Paulo. TIAGO, VALE. *Repercussão Geral no recurso extraordinário e fixação de teses pelo STF*. In. *Súmulas, teses e precedentes: estudos em homenagem a Roberto Rosas*. 1ª. Ed – Rio de Janeiro, GZ, 2023, p. 503).

ADPF 1030 ED / RS

Por outra perspectiva, a atuação da Administração Pública que observe precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal é uma decorrência, também, do princípio da segurança jurídica. Afinal, na lição de Mitidiero:

“A segurança jurídica impõe imediatamente a imprescindibilidade de o direito ser cognoscível, estável, confiável e efetivo, mediante a formação e o respeito aos precedentes como meio geral da tutela dos direitos. O foco direito aí é a ordem jurídica e a sociedade civil como um todo. Solidariamente implicados, dignidade da pessoa humana e segurança jurídica impõe a tutela dos direitos como a finalidade do processo civil no Estado Constitucional” (MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas. Do Controle à Interpretação, da Jurisprudência ao Precedente*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 24; grifei).

Com a consagração do sistema de precedentes emanados pelos Tribunais Superiores, como reconhece Daniel Mitidiero, a recusa à aplicação de precedentes deve ser encarada como uma violação ao próprio ordenamento jurídico:

“Como a Corte Suprema pressupõe uma teoria de interpretação jurídica que reconhece equivocidade potencial de todos os enunciados jurídicos, a negativa de adoção de suas razões para a solução de casos idênticos ou similares constitui negação não só da sua autoridade como corte encarregada de dar a última palavra a respeito da adequada interpretação do Direito, mas acima de tudo negação da própria ideia de ordem jurídica - entendida como ordem vinculante. A rejeição - ou ignorância - das razões invocadas pela Corte Suprema no seu processo interpretativo para decisão de determinada questão idêntica ou similar constitui violação da ordem jurídica que a corte tem por missão tutelar, haja vista que, nesse contexto teórico, a norma jurídica não é outra coisa senão o resultado de

ADPF 1030 ED / RS

sua interpretação” (*Ibid.* p. 81 – grifei).

Também na lição de Mitidiero:

“Uma teoria jurídica que pressupõe que a norma é a interpretação da norma que todos devem ser tratados de forma isonômica perante o Direito e que é preciso promover a cognoscibilidade, a estabilidade, a confiabilidade e a efetividade das normas como condição para que possa existir liberdade de autodeterminação não pode sustentar a inexistência de precedentes vinculantes. Isso porque, sendo o Direito potencialmente indeterminado e paulatinamente precisado pela atuação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, **a recusa de autoridade à interpretação judicial empreendida por essas cortes significa recusa de vinculação à própria ordem jurídica**” (*Ibid.* p. 103 – grifei).

Nesse contexto, é justamente em razão da equivalência entre a controvérsia ora em julgamento e o Tema 16/RG que, a meu ver, surge a necessidade de que, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, haja, *in casu*, o devido respeito ao precedente do Plenário desta Corte firmado em sede de repercussão geral, inclusive no tocante à modulação dos efeitos da decisão.

Como visto, desde 1º/08/2017, data do julgamento do RE 643.247/SP, que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido de que “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.”. Também foi visto que, em sede de embargos de declaração, o Plenário entendeu por modular os efeitos da decisão, a partir da data da publicação da ata de julgamento (1º/08/2017), ressalvadas as ações ajuizadas até tal data.

ADPF 1030 ED / RS

Por todo o exposto, entendo que, na espécie, a inconstitucionalidade da taxa de serviço de bombeiros deve ter como parâmetro a publicação da ata de julgamento do supracitado recurso extraordinário paradigma do Tema 16/RG, ou seja, 1º/08/2017, ressalvadas eventuais ações pendentes. Tal entendimento está em harmonia ao mencionado julgamento do AI 760.358-QO/SE, ocasião em que o Relator Ministro Gilmar Mendes bem observou que, na sistemática da repercussão geral, reconhecida a inconstitucionalidade do IPTU progressivo de determinado município, tal entendimento deve ser estendido para outros processos *“ainda que originada de leis de outros municípios.”*.

Em sentido semelhante, também no julgamento do AI 760.358-QO/SE, assim se manifestou a Ministra Ellen Gracie:

“Entendo que, em princípio, seria possível a aplicação ampliativa da decisão proferida por este Supremo Tribunal, desde que restrita à tese fixada sobre a matéria. Cito como exemplo casos de declaração de inconstitucionalidade, por esta Corte, de lei municipal que tenha instituído o IPTU progressivo. Numa hipótese como essa, seria possível a aplicação de tal entendimento às leis de outras municipalidades que também tenham estabelecido a progressividade para o mesmo imposto” (AI 760.358-QO/SE, Voto da Min. Ellen Gracie, DJ 19/02/2010).

Por fim, observo que a modulação de efeitos aqui proposta tem como objeto exclusivamente as disposições da Lei do Município de Itaqui/RS que dispunham sobre a taxa de serviços de bombeiros, consoante previsto nos artigos 40, II, “c”, 118, 119, 120 e 121, da lei impugnada.

Em outras palavras, não é cabível a modulação dos efeitos da decisão de declaração de inconstitucionalidade da demais taxas instituídas pelo diploma legal, notadamente (i) a taxa para emissão da guia de IPTU e a (ii) taxa para emissão de certidão para interesses

ADPF 1030 ED / RS

próprios.

No caso (i), e conforme o voto do Relator, a inconstitucionalidade de taxa de emissão de carnê de IPTU é amparada, dentre outros, no RE 789.218-RG, paradigma do Tema 721 de Repercussão Geral, em que foi declarado *“inconstitucionais a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”*. Naquele julgado – cujo entendimento resultou da reafirmação da jurisprudência predominante do Tribunal sobre a controvérsia - não houve modulação dos efeitos da decisão.

Ademais, o caso (ii) abarca a declaração de nulidade, sem redução de texto, dos itens 1, 7 e 17 do art. 113 da legislação municipal impugnada, que retirou do 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. Nessas hipóteses, a inconstitucionalidade decorre da violação direta ao direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, *“b”*, da Constituição Federal, o que já foi reconhecido em diversos precedentes deste Tribunal, conforme indicado no voto do Ministro Relator.

Posto isso, divirjo, respeitosamente, do Relator Ministro Flávio Dino, e dou parcial provimento aos embargos de declaração, tão somente para modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade dos artigos 40, II, *“c”*, 118, 119, 120 e 121 da Lei 1599/1988, que dispunham sobre a taxa de serviço de bombeiros no Município de Itaquí/RS, e indico, como parâmetro temporal, a data da publicação da ata de julgamento do RE 643.247/SP, paradigma do Tema 16/RG, qual seja, 1/08/2017, ressalvadas ações judiciais pendentes nesta data.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
1.030**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

EMBTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUI

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAQUI

EMBD0.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Cristiano Zanin, Gilmar Mendes e Nunes Marques, que davam parcial provimento aos embargos. Plenário, Sessão Virtual de 19.4.2024 a 26.4.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário