

RECLAMAÇÃO 58.369 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
RECLTE.(S) : JOMAR FEDERICE JUNIOR E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RAFAEL COUTO FEDERICE
RECLDO.(A/S) : JUIZ DE DIREITO DO 3º JUIZADO ESPECIAL DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECLAMAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE COMBATE E PREVENÇÃO A INCÊNDIOS. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS DECISÕES VINCULANTES PROFERIDAS NO JULGAMENTO DO TEMA-RG 16 E DA ADI 4.411. OCORRÊNCIA. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO ESSENCIAL. NECESSIDADE DE CUSTEIO POR IMPOSTOS. PRECEDENTES. RECLAMAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

DECISÃO: Trata-se reclamação, com pedido de antecipação de tutela, ajuizada por Jomar Federice Júnior e outros contra decisão proferida pelo 3º Juizado Especial de Fazenda Pública da Comarca da Capital/RJ, nos autos do Processo nº 0826909-38.2023.8.19.0001, sob a alegação de inobservância da tese vinculante fixada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 643.247 - Tema 16 da sistemática da repercussão geral, bem como de afronta à ADI 4.411.

Em síntese, relatam os reclamantes tratar-se na origem de ação de restituição de valores pretendendo a anulação do lançamento e de cobrança de taxa de incêndio pelo Estado do Rio de Janeiro.

Argumentam que, ao considerar constitucional a cobrança da referida taxa, o Juízo reclamado desconsiderou decisão vinculante

proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.411, bem como afrontou a tese firmada no julgamento do Tema 16 da sistemática da repercussão geral.

Requerem, por estas razões, a cassação da decisão reclamada a fim de que outra seja proferida com observância do que decidido na ADI 4.411.

Devidamente citado, o beneficiário da decisão reclamada apresentou contestação, sustentando, em síntese, a ausência de exaurimento de instâncias, o que impossibilitaria o conhecimento da reclamação. Aduz que a decisão ora reclamada deve prevalecer tendo em vista a ausência de estrita aderência aos paradigmas invocados. Isso porque o objeto de análise do RE 643.247 - Tema-RG 16 tratava da cobrança da taxa de incêndio por Município e o caso concreto aborda a possibilidade de cobrança efetuada por Estado-membro. Argumenta ainda que *“a tese firmada com repercussão geral não impede que se remunere tal atividade por taxa, mas apenas que os municípios usurpem a competência tributária de outros entes federativos”* (doc. 22, p. 5).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da reclamação, em parecer assim ementado (doc. 35):

“RECLAMAÇÃO. TAXA DE INCÊNDIO. DECISÃO RECLAMADA QUE FERE A AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA NA ADI 4.411/MG. OCORRÊNCIA. PRESSUPOSTOS DA RECLAMAÇÃO PRESENTES. PROCEDÊNCIA DO RECLAMO. - ‘O Plenário, no julgamento da ADI 4.411/MG, ministro Marco Aurélio, consignou que a atividade desenvolvida pelo Estado na esfera da segurança pública deve ser financiada por meio dos impostos e não pela instituição de taxas.’ - ‘A questão referente à impossibilidade de instituição, por estados-membros, de taxa para a remuneração de serviços de prevenção e extinção de incêndios já foi equacionada pela Suprema Corte nos autos da ADI nº 2.908/SE.’ - ‘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).'- Precedentes do STF. - Parecer pela procedência da Reclamação".

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, pontuo que a reclamação, por expressa determinação constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e a garantir a autoridade de suas decisões, *ex vi* do artigo 102, inciso I, alínea I, além de salvaguardar a estrita observância de preceito constante em enunciado de Súmula Vinculante, nos termos do artigo 103-A, § 3º, ambos da Constituição Federal.

Nada obstante já encontrasse previsão na legislação anterior, a reclamação adquiriu especial relevo no atual Código de Processo Civil, enquanto meio assecuratório da observância da jurisprudência vinculante dos Tribunais Superiores e no afã da criação de um sistema de precedentes no processo civil brasileiro. Nesse sentido, o Código passou a prever, além das hipóteses diretamente depreendidas do texto constitucional (art. 988, I, II e III), o cabimento da reclamação para a garantia da "*observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência*" (artigo 988, IV).

Embora tenha sistematizado a disciplina jurídica da reclamação e ampliado em alguma medida seu âmbito de aplicação, o novo diploma processual não alterou a natureza eminentemente excepcional do instituto. Deveras, a excepcionalidade no manejo da reclamação é depreendida a todo tempo da redação do novo CPC, seja pela vedação de sua utilização como sucedâneo de ação rescisória (art. 988, §5º, I), seja pela exigência de prévio esgotamento das instâncias ordinárias, no caso de reclamação fundada na inobservância de tese fixada em recurso

extraordinário com repercussão geral reconhecida (art. 988 §5º, II).

A propósito, a jurisprudência desta Suprema Corte fixou diversas condições para a utilização da via reclamatória, de sorte a manter a logicidade do sistema recursal previsto no CPC e evitar o desvirtuamento do objetivo precípuo do Código, de racionalização e diminuição da litigiosidade em massa pela criação do microssistema de julgamento de casos repetitivos. Afirma-se, destarte, por exemplo, (i) a inviabilidade da reclamação para o revolvimento de fatos e provas adjacentes aos processos de origem, (ii) a necessidade de existência de estrita aderência entre a decisão reclamada e o conteúdo do paradigma invocado e (iii) a necessidade de demonstração de teratologia na aplicação de tese firmada sob a sistemática da repercussão geral. Neste sentido, os seguintes precedentes da Primeira Turma da Corte:

“Agravo regimental em reclamação. Alegação de violação do entendimento firmado na ADPF nº 828/DF-MC. Reclamação que objetiva o reexame de decisão fundamentada no conjunto fático-probatório dos autos. Sucedâneo recursal. Impossibilidade. Agravo regimental não provido. 1. Por atribuição constitucional, presta-se a reclamação para preservar a competência do STF e garantir a autoridade de suas decisões (art. 102, inciso I, alínea I, da CF/88), bem como para resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes (art. 103-A, § 3º, da CF/88). 2. A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso ou de ações judiciais em geral, tampouco para reanálise de fatos e provas. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido”. (Rcl 50.238-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 24/5/2022, grifei).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO TRABALHISTA. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. COMPETÊNCIA. CAUSA INSTAURADA ENTRE O PODER PÚBLICO E SERVIDOR. VÍNCULO CELETISTA. LEI FEDERAL

Nº 11.350/2006. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. ALEGADA AFRONTA À ADI 3.395. **AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA.** 1. *Agravo interno em reclamação ajuizado em face de decisão que afirmou a competência da Justiça do Trabalho, sob o fundamento de inexistir lei local inserindo os agentes comunitários de saúde no regime estatutário, na forma do art. 8º da Lei nº 11.350/2006. Alegação de violação à ADI 3.395.* 2. *A decisão da ADI 3.395 refere-se a causas envolvendo o Poder Público e seus servidores públicos, vinculados por relação estatutária ou de caráter jurídico-administrativo. Desse modo, não há relação de estrita aderência entre o ato reclamado e o paradigma invocado, requisito indispensável à propositura da reclamação.* 3. *Agravo interno a que se nega provimento*". (Rcl 54.159-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 15/9/2022, grifei).

"CONSTITUCIONAL, TRABALHISTA E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. SUPOSTA AFRONTA AO TEMA 932 DA REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUBSTITUTIVO DE RECURSOS DE NATUREZA ORDINÁRIA OU EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. *O Tribunal reclamado decidiu em consonância com as diretrizes fixadas pelo Tema 932, pois assentou que em se tratando de embarcações que operam em alto mar, não pode ser considerada como imprevisível, dado o fato de que faz parte, da prática da navegação, a rotina de manter contato com a Capitania dos Portos, que desempenha a função de manter as embarcações avisadas a respeito dos fenômenos climáticos em curso. Nesse sentido, se a embarcação estava realmente equipada com instrumentos de salvamento, estes deveriam ter sido acionados, não havendo prova nos autos nesse sentido. Logo, caracterizado o risco da atividade a ensejar a responsabilização objetiva da reclamada, a esta incumbe responder pela reparação dos danos havidos.* 2. **Desse modo,**

cotejando a decisão reclamada com o paradigma de confronto apontado, e respeitado o âmbito cognitivo deste instrumental, não se constata teratologia no ato judicial que se alega afrontar o precedente deste TRIBUNAL. 3. Dessa forma, a postulação não passa de simples pedido de revisão do entendimento aplicado na origem, o que confirma a invariabilidade desta ação. Esta CORTE já teve a oportunidade de afirmar que a reclamação tem escopo bastante específico, não se prestando ao papel de simples substituto de recursos de natureza ordinária ou extraordinária (Rcl 6.880-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJe de 22/2/2013). 4. Recurso de agravo a que se nega provimento". (Rcl 54.142-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 23/8/2022, grifei).

Fixadas as premissas, verifico que a presente reclamação tem como fundamento principal a alegação de afronta ao que decidido no julgamento da ADI 4.411. Diante desse cenário, é preciso destacar a ementa do referido julgado:

"TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa." (ADI 4.411, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 24/9/2020).

Na ocasião, o Plenário desta Corte julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade de diversos artigos da Lei 6.763/1975 do Estado de Minas Gerais, que instituíam cobrança de *"taxa de segurança pública devida em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios"*, firmando a tese de que a atividade desenvolvida pelo Estado, no âmbito da segurança pública, deve ser mantida por impostos e não por taxas.

Não obstante, em 13/4/2023, foram acolhidos os embargos de

declaração opostos em face desse julgado, a fim de modular prospectivamente os efeitos da decisão de mérito, a partir de 1º de setembro de 2020, ressalvadas as ações pendentes de conclusão e os fatos geradores anteriores. Transcrevo a síntese do que decidido:

“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, 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 4.411, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 7/6/2023).

Em recurso de temática semelhante, no julgamento do RE 643.247-RG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2017, processado segundo a sistemática da repercussão geral e, portanto, com caráter vinculante, esta Suprema Corte firmou tese 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”* (Tema-RG 16).

Destarte, notam-se, a partir da leitura dos autos, irresignações dos

reclamantes relativas à decisão que, contrariamente à *ratio decidendi* do Tema-RG 16 e da ADI 4.411, considerou válida a cobrança de taxa de incêndio pelo Estado ora beneficiário, conforme constam dos seguintes excertos das decisões reclamadas:

“A despeito do Supremo Tribunal Federal ter reafirmado, em março de 2021, no julgamento do RE 643.247, o entendimento de que a cobrança de taxa de incêndio deveria ocorrer por imposto, tal decisão, em controle difuso, não vincula sua aplicação às demais instâncias. Ademais disso, o Órgão Especial deste Tribunal reconheceu a constitucionalidade da taxa de incêndio no Estado do Rio de Janeiro (Incidente de Inconstitucionalidade n. 0000115-34.2020.8.19.0028), cabendo consignar que, nos termos do artigo 927, V, do CPC, os juízes observarão a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.” (Doc. 9, p. 2, grifei).

“O pedido de reconsideração da parte autora parece resultar da leitura desatenta do julgado mencionado na decisão anterior. A cobrança da taxa de incêndio tem previsão no Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro (Dec – LEI N. 5/75) e foi considerada CONSTITUCIONAL pelo E. Órgão Especial deste Tribunal” (Doc. 11, p. 2, grifei).

Pois bem. A análise da decisão reclamada e dos elementos constantes dos autos revela ter havido no caso concreto afronta aos mencionados precedentes desta Corte. Isto porque, por tratar-se de serviço de segurança pública e de atividade essencial geral e indivisível, de utilidade genérica, o serviço de combate e prevenção de incêndio não pode ser custeado por taxa, devendo ser mantido por meio de imposto.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem diversos precedentes nesse sentido. Confira-se:

“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.” (ADI 2.908, Rel^a. Min^a Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2019, grifei).*

“DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO. LEIS ESTADUAIS Nº 6.763/1975 E 14.938/2003. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. TEMA Nº 16. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO DA DECISÃO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO QUE APLICA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. NÃO CABIMENTO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO.

1. *Pacífica a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que incabível agravo para o Supremo Tribunal Federal contra a aplicação da sistemática da repercussão geral (arts. 1.036 a 1.040 do CPC) pelo Tribunal de origem.*

2. *O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal acerca da **impossibilidade de cobrança de taxa para custear o serviço de combate e prevenção a incêndios, dado seu caráter de serviço de segurança pública.***

3. *A teor do art. 85, § 11, do CPC/2015, o ‘tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento’.*

4. *Agravo interno conhecido e não provido.” (ARE 1.362.663-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 12/8/2022, grifei).*

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO

REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA DESSE TRIBUTO PELO ESTADO. PRECEDENTES. TEMA 16 DA REPERCUSSÃO GERAL. DIVERGÊNCIA CONFIGURADA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO DA EMBARGANTE” (RE 1.179.245-AgR-EDv, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 23/3/2021, grifei).

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE** a presente reclamação, com fundamento nos artigos 992 do CPC e 161 do RISTF, para cassar a decisão reclamada exarada nos autos do Processo nº 0826909-38.2023.8.19.0001, em trâmite no 3º Juizado Especial de Fazenda Pública da Comarca da Capital/RJ, determinando que outra seja proferida com observância dos parâmetros fixados por este Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 643.247 - Tema-RG 16 e da ADI 4.411.

Publique-se.

Brasília, 1º de agosto de 2023.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente