

PARECER PRÉVIO Nº 38/2025

REF.: PROCESSO Nº 3466/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 132/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo, através da Secretaria de Segurança Cidadã, a cobrar taxa pública pelos custos operacionais e de mobilização de pessoal para a prestação de serviços de segurança em eventos e atividades particulares de médio e grande porte a serem realizados no Município, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Rodolfo Donetti, protocolizado nesta Casa em 13 de maio de 2025, que autoriza o Poder Executivo, através da Secretaria de Segurança Cidadã, a cobrar taxa pública pelos custos operacionais e de mobilização de pessoal para a prestação de serviços de segurança em eventos e atividades particulares de médio e grande porte a serem realizados no Município, e dá outras providências.

Inicialmente, é preciso, aqui, enfatizar, que, do ponto de vista legal, se mostra inadequada e imprópria a utilização do termo “Polícia Municipal” para denominar a “Guarda Municipal”, como constou no texto do art. 1º do PL 132/2025, por força da recente decisão do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, que manteve a decisão liminar



concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ADI nº 3003104-75.2025.8.26.0000, que suspendeu “o uso do nome de Polícia Municipal” acrescido ao art. 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo pela Emenda nº 44/2025:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 88 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. GUARDA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA NOMENCLATURA PARA POLÍCIA MUNICIPAL. SUSPENSÃO POR DECISÃO LIMINAR CONCEDIDA EM ADI ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR MANTIDA. PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDO. (STF, ADPF 1214/SP, Relator: Ministro Flávio Dino, j. 13/04/2025)

Isto posto, esclarecido esse ponto, passamos à análise do projeto de lei propriamente dito. Vejamos.

As taxas são tributos que podem ser instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e que têm como fato gerador o exercício regular de poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (CF, art. 145, II).

Os serviços autorizadores da 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*). (STF,



ADI 7.035, Tribunal Pleno, ministra Carmen Lúcia, DJe de 29 de junho de 2022).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 15.266/2013 que previam taxa análoga à ora pretendida pelo PL CM 132/2025.

EMENTA – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

– Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos – Itens '7' e '7.2' do Capítulo VI do Anexo I da Lei Estadual nº 15.266, de 26 de dezembro de 2013 – **Cobrança decorrente do policiamento ostensivo preventivo realizado pela Polícia Militar no Grande Prêmio Brasil de Fórmula 1 – 2015**) – Serviço *uti universi* – Polícia Militar tem a obrigação constitucional de adotar medidas na área da segurança pública, cujo serviço satisfaz interesse geral da população e não de pessoas individualmente consideradas – **Ausência do caráter de especificidade e individualização exigido para cobrança do tributo – Violação ao art. 145, II, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade declarada** – Incidente conhecido e acolhido. (TJSP, Arguição de Inconstitucionalidade nº 0017497-37.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Salles Rossi, j. 10/05/2017, V.U.)

“Apelação. Ação declaratória. TFSD. **Policiamento. Evento. Impossibilidade de cobrança da taxa. Segurança pública é serviço público uti universi. Inconstitucionalidade da cobrança da taxa reconhecida na Arguição de inconstitucionalidade nº**



0017497.8.26.0000 pelo órgão Especial do TJSP.

Precedentes. Sentença mantida. Recurso improvido. (TJSP, Apelação nº 1056952-56.2019.8.26.0000, 3ª Câmara de Direito Público, Relatora Paola Lorena, j. 21/03/2022. Negaram provimento ao recurso V.U)

A segurança pública, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (STF, ADI 2.692, Tribunal Pleno, DJe de 26 de outubro de 2022)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente quanto à indisponibilidade do direito à segurança. Nesse sentido foi a decisão proferida no RE 559.646 AgR, no seguinte Acórdão, cuja ementa transcrevemos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. **O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível**, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.



2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.
3. Agravo regimental provido.
(STF, RE 559.646 AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJe de 24 de junho de 2011)

O Ministro Nunes Marques, do Supremo Tribunal Federal, é bastante didático em sua explicação (*ADI 2.692 e ADI 3.717*):

O Estado deve atuar para a consecução desses objetivos em qualquer circunstância. Descabe, portanto, condicionar a realização do serviço ao pagamento de taxa, sob pena de se admitir a existência de espaços de desordem e dano, na hipótese de inadimplemento. É dever do Estado agir em qualquer situação na qual haja potencial violação da ordem e da incolumidade, fazendo-o por seus recursos próprios, isto é, sem exigir contraprestação específica dos cidadãos.

A segurança pública é responsabilidade do Estado, que, portanto, não pode eximir-se sob a alegação de falta de recursos financeiros. As condições objetivas para a consecução das políticas públicas de segurança devem ser criadas pelo Estado ainda que se refiram a pessoas determinadas, sem que se possa exigir contraprestação específica nessas situações.

Assim, o serviço de segurança pública tem natureza universal, sendo prestado a toda a coletividade, mesmo na hipótese de o



Estado se ver na contingência de fornecer condições de segurança a determinado grupo. Ainda nesse caso, o que se defende é a segurança pública geral, da qual ninguém pode ser excluído por conta da necessidade de prestação específica.

É inviável a remuneração do serviço de segurança pública mediante taxa, sob pena de violação ao art. 145, II, da Constituição Federal, que preceitua a possibilidade de o tributo ser cobrado em virtude do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis.

A segurança pública constitui serviço geral e indivisível, devido a todos os cidadãos, independentemente de contraprestação. Por isso há de ser remunerado por meio de impostos, jamais por taxa.

É nessa linha a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.732, DE 27 DE OUTUBRO DE 1997, E DECRETO Nº 19.972, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998, AMBOS DO DISTRITO FEDERAL. TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL.

1. O serviço de segurança pública tem natureza universal, devendo ser prestado a toda a coletividade, ainda que o Estado se veja na contingência de fornecer condições de segurança a grupo específico.



2. **O serviço de segurança deve ser remunerado mediante impostos, jamais por meio de taxas.**

3. **Pedido julgado procedente para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei nº 1.732, de 27 de outubro de 1997,** e, por arrastamento, do Decreto nº 19.972, de 30 de dezembro de 1998, ambos do Distrito Federal.”

(ADI 2692, Relator: NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 25-10-2022 PUBLIC 26-10-2022)

“**DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. REMUNERAÇÃO MEDIANTE IMPOSTO. DECISÃO RECORRIDA COM JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES.**

1. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível. Logo, deve ser remunerada mediante imposto.**

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(RE 964.541 AgR, Relator: Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 2 de maio de 2017)



“TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA – SERVIÇO NÃO DISSOCIADO DE ATIVIDADE GERAL – INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 145, INCISO II, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, a ser remunerado mediante imposto, violando o artigo 145, inciso II, da Carta da República, a exigência de taxa – Verbete Vinculante nº 41 do Supremo.”

(RE 739.311 AgR, Ministro Marco Aurélio, DJe de 13 de outubro de 2015)

Os precedentes que respaldaram a edição do enunciado vinculante nº 41 da Súmula, determinantes da inconstitucionalidade de serviço de iluminação pública remunerado por taxa, incidem, por analogia, na hipótese em exame. Atividade estatal que se traduza em prestação de utilidade inespecífica, indivisível e insuscetível de vincular-se a determinado contribuinte não pode ser custeada mediante taxa.

Diante de todo o exposto, **é forçoso o reconhecimento da inconstitucionalidade do PL CM 132/2025** ora em exame nessa Douta Comissão de Justiça, em cumprimento à diretriz jurisprudencial firmada por aquela Suprema Corte.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do disposto no art. 36, § 1º, I, alínea ‘a’, da Lei Orgânica do Município.





É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 14 de julho de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

