



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2005.0028.3970-0/0**

**Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT**

**Requeridos: Governador do Estado do Ceará e Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará**

**TRIBUNAL PLENO**

**Relator: Des. Francisco Lincoln Araújo e Silva**

**Manifestação do Ministério Público**

Egrégio Tribunal,

Tem-se para exame Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA, almejando expungir do ordenamento jurídico a Lei Estadual nº 11.403, de 21 de dezembro de 1987 e o Decreto Estadual 19.373, de 30 de junho de 1988 que dispõem sobre a instituição da “Taxa de Aprovação de Projetos de Construção e a Taxa Anual de Segurança contra incêndio”, no grau legitimatório conferido pelo artigo 125, § 2º da Constituição da República e preceptivo inserto no artigo 108, “f”, da Carta Estadual.

À guisa de narrativa preambular, refere a exordial que a população cearense, no final do ano de 2005 foi surpreendida com a expedição e recebimento de boletos de cobrança emitidos pelo Corpo de Bombeiros Militar para fins de exação da denominada “taxa anual de segurança contra incêndio”

Referida exação, conforme exposto, assenta-se na Lei Estadual nº 11.403, de 21 de dezembro de 1987, cujo artigo 1º traz a seguinte dicção:

***Art. 1º - A taxa de aprovação de projetos de construção e taxa anual de segurança contra incêndio têm como fato gerador, respectivamente:***

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

***I – o exercício regular do poder de polícia, manifestado na aprovação dos projetos de sistema de prevenção contra incêndio;***

***II – a utilização, efetiva ou potencial, de serviço específico de combate a incêndio, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.***

(Sublinhamos).

***Art.2º - Os Valores das Taxas referidas no artigo anterior serão determinados tomando-se como referência:***

***I) a área do imóvel, construída ou projetada;***

***II) a Unidade Fiscal do Estado do Ceará (UFECE);***

***IV) o risco de incêndio, em virtude da atividade econômica explorada”.***

A primeira violação que mencionada lei estaria perpetrando contra a Constituição do Estado do Ceará, seria a instituição de um tributo por meio de taxa, para realização de serviços gerais que devem ser realizados pelo Estado. Para a instituição de taxas, defende o PDT arrimado nas disposições do art.77 e 79 do Código Tributário Nacional, art.145, da Constituição Federal e art.191, da Constituição do Estado do Ceará, que mencionado tributo não pode ter base de cálculo própria de impostos, eis que há imperiosa necessidade de ser específico e divisível o serviço a ser custeado por essa espécie tributária.

Alvitrou a entidade partidária a concessão de medida liminar, suplicando, ao final, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.403/87 e seu decreto regulamentador nº 19.373/88.

*Actio* instruída com a reprodução legislativa alvejada (fls.20/24).

Intimados o Governador do Estado do Ceará e Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará que adunaram as suas informações às fls.33/43 e 47/52 respectivamente.



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Pelo Governador do Estado do Ceará foram apresentadas, resumidamente, as seguintes informações:

a) impossibilidade jurídica do pedido pela inviabilidade de controle de constitucionalidade de ato normativo editado antes da Constituição;

b) a exceção questionada não viola qualquer preceito constitucional;

Pelo Presidente da Assembléia Legislativa foram apresentadas as seguintes insurreições:

a) aduziu a ocorrência de litispendência pela existência de ação com o mesmo objeto aforada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B);

b) impossibilidade jurídica do pedido pela inviabilidade de controle de constitucionalidade de ato normativo editado antes da Constituição.

Autos com vista ao Ministério Público para oferta de manifestação, na condição de *custos legis*.

Eis o perfil da ação direta.

Segue manifestação:

Preambularmente, há de ser afastada a preliminar de litispendência assestada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa, tendo em vista inexistir entre as duas ações em cotejo, identidade de partes, com está a exigir o art.301, § 2º, do CPC.

Flagrante a incompatibilidade da Lei Estadual nº 11.403, de 21 de dezembro de 1987 e de seu decreto regulamentador nº 19.373, de 30 de junho de 1988, com as disposições insertas nos artigos 144, *caput*, e o artigo 145, inciso II, e seu § 2º da Carta da República, onde restam consagrados a generalidade e a indivisibilidade da prestação dos serviços de segurança pública pelo Estado, bem ainda com o 191, da Carta Estadual.

É certo que a formulação jurídica da peça inaugural, bem explicita a incompatibilidade vertical entre a írrita lei e a Constituição da República e a Constituição do Estado do Ceará, porém um detalhe impede o conhecimento da ação pela

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

impossibilidade jurídica do pedido. É que não se concebe a declaração de inconstitucionalidade de diploma normativo não coevo à vigência da Constituição.

É estreme de dúvidas, na doutrina e na jurisprudência, que descabe falar em controle de constitucionalidade de lei anterior à Constituição.

A produção legislativa pré-constitucional é submetida a um “teste de constitucionalidade”: se os seus preceitos se conformarem à nova ordem, ela é recepcionada. Caso contrário, ela é tida por não recepcionada, e como tal não pode produzir efeitos.

O Supremo Tribunal Federal já deixou assentado:

“EMENTA: CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional, na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido.” **(STF, ADIN nº 1892-01, Relator Min. Paulo Brossard, DJ de 21.11.97).**



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

A tese que ganhou corpo e solidez no Supremo Tribunal Federal, portanto, é aquela que considera inconstitucional uma lei posterior à Constituição, quando contrariá-la. Em relação às leis anteriores que violam a Constituição, incide sobre as mesmas o fenômeno da "revogação", portanto, ocorrência de direito intertemporal e não de direito constitucional.

Nesse sentido é lapidar a observação do Ministro CELSO DE MELLO:

***"[...] Torna-se necessário enfatizar, no entanto, que a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal - tratando-se de fiscalização abstrata de constitucionalidade - apenas admite como objeto idôneo de controle concentrado as leis e os atos normativos, que, emanados da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal, tenham sido editados sob a égide de texto constitucional ainda vigente. [...]" [ADI n. 2971, Relator o Ministro CELSO DE MELLO; DJ de 18/05/2004]***

Não é esta a primeira tentativa do Estado do Ceará de tornar efetiva exação da denominada taxa de incêndio, em franca violação aos preceitos de ordem tributárias da Constituição Federal ou mesmo na Constituição do Estado do Ceará. Outra norma, no caso a Lei 13.084/2000, encerrando o mesmo propósito de instituir taxa com fato gerador próprio de imposto, já foi alvejada por ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do Partido Comunista do Brasil.

Em controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a Lei Estadual nº 13.084/2000, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

Referido diploma legal criou o fundo especial de reaparelhamento dos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania do Estado do Ceará – FUNDECI e instituiu as taxas de exercício do poder de polícia pelos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania e as taxas de utilização de serviços prestados pelos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania.



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

A ADIN, proposta pelo PC do B, teve por desiderato atacar dispositivos da mencionada lei conflitantes com o artigo 144, *caput*, incisos IV e V, e §§ 4º, 5º e 6º e o artigo 145, inciso II, da Carta da República, onde restam consagrados a generalidade e a indivisibilidade da prestação dos serviços de segurança pública pelo Estado.

Entendeu o Pretório Excelso que a lei impugnada estaria a malferir os mencionados dispositivos constitucionais, pois os serviços de segurança pública somente poderão ser custeados por produto de arrecadação de impostos, jamais por taxa.

O julgamento restou assim ementado:

**“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.2000, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente”(STF – ADIN 2.424-8/CE – Rel. Min. Gilmar Mendes – j. 01.04.2004, DJ 18.06.2004).**

Sem qualquer esforço, percebe-se que o Estado do Ceará, driblando os naturais efeitos da ADIN já aludida, ressuscitou legislação anterior à atual Constituição de 1988, flagrantemente incompatível com o texto desta, de acordo com o pacífico entendimento da Corte de controle de constitucionalidade.

O Ministério Público do Estado do Ceará, inclusive, chegou a representar ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, em face da impossibilidade de manejo de ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que fosse aforada Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com esteio na Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1999, que traz a seguinte previsão:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

***" Art. 1º. A arguição prevista no § 1o. do artigo 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.***

***Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:***

***I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.***

Naquela representação, o Ministério Público Estadual levantou como preceitos violados os seguintes: princípio da separação dos poderes, o princípio tributário da impossibilidade de instituição de taxa com base própria de impostos, princípio da segurança pública e o princípio do devido processo legal.

Em entendimento dissonante, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, um dos legitimados para propositura a ADPF, entendeu que os preceitos invocados não tinham densidade normativa de preceito fundamental, determinando o arquivamento da representação(ver documentos anexos).

Remanesce, tão-só, a via judicial da ação ordinária visando anular a exação estatal pela ausência de base legal.

Gizadas essas considerações, manifesta-se o Ministério Público pela extinção da vertente ação direta de inconstitucionalidade, sem resolução do mérito, sob os auspícios do art.267, VI, ante a ausência da condição de possibilidade jurídica do pedido.

É a manifestação.

Fortaleza, de de 2007.



**ESTADO DO CEARÁ**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

MANUEL LIMA SOARES FILHO  
Procurador-Geral de Justiça