

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

**A COMPETÊNCIA PARA TOCAR O BAILE:
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS QUE
INCUMBEM A POLÍCIA CIVIL DE AUTORIZAR E LICENCIAR
EVENTOS**

RVD

Recebido em

15.06.2022

Aprovado em.

26.10.2022

**THE COMPETENCE TO MAKE THE BALL: (IN)CONSTITUTIONALITY
OF STATE RULES THAT RULE THE CIVIL POLICE TO AUTHORIZE AND LICENSE
EVENTS**

Mateus Pereira Gomes¹

José Eronildes de Sousa Pequeno Júnior²

RESUMO

O trabalho tem como problema a seguinte questão “são constitucionais as normas estaduais que atribuem à Polícia Civil a competência para autorizar e licenciar eventos como shows, feiras e outros semelhantes?”. O objetivo geral é investigar a constitucionalidade de tais normas e, em caso de serem inconstitucionais, analisar seus reflexos na liberdade individual. O método utilizado na presente pesquisa foi o dedutivo, seguindo por uma abordagem qualitativa para explorar, descrever e explicar o problema, para obtenção de dados foi utilizado o instrumental da pesquisa bibliográfica. Sustentado, via de regra, em dados obtidos de documentação indireta, exceção feita às pesquisas jurisprudenciais em que a investigação documental foi direta. Pode-se dizer, de forma sintética, que o trabalho concluiu serem inconstitucionais as normas que atribuem competência à Polícia Civil para autorizar e licenciar eventos, tendo tal inconstitucionalidade reflexo na liberdade individual que se pauta pelo princípio da legalidade e na liberdade empresarial ancorada na livre iniciativa, e ainda na segurança jurídica que assegura ambas liberdades.

¹Especialista em Direito e Processo Administrativo (UFT) Direito e Processo Civil (Unitins) e Direito Tributário (UnifTec). Bacharel pela UniCatólica. E-MAIL: mateusgomes.mgadvocacia@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6815-6875 ENDEREÇO DE CONTATO: 306 Sul. Av. LO 05. Lote 24. Sala 211. Plano Diretor Sul. Palmas-TO. CEP: 77021-026

²Graduação em Direito pela Universidade Federal do Tocantins, Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará, Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: juniordireitouft@gmail.com ORCID 0000-0001-8103-8905
endereço de contato: arne 13, alameda 16, lote 11d, ap 25. Bairro: plano diretor norte. Palmas-TO. Cep 77006-118

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

PALAVRAS-CHAVE: Competência Administrativa; Competência Constitucional; Hermenêutica Constitucional; Legalidade Administrativa; Precedentes.

ABSTRACT

The work has as a problem the question "are the state rules constituting the competence of the Civil Police to authorize and license events such as concerts, fairs and the like?". The general objective is to investigate the constitutionality of such norms and, if they are unconstitutional, to analyze their reflexes on individual freedom. The method used in this research was the deductive one, followed by a qualitative approach to explore, describe and explain the problem, to obtain data the instrument of bibliographic research was used. Based, as a rule, on data obtained from indirect documentation, except for jurisprudential research in which the documentary investigation was right. It can be said, in a synthetic way, that the work concluded that the rules that attribute competence to the Civil Police to authorize and license events are unconstitutional, having such unconstitutionality reflected in individual freedom that is guided by the principle of legality and in business freedom anchored in free initiative, and also in the legal security that ensures both freedoms.

KEYWORDS: Administrative Competence; Constitutional Competence; Constitutional Hermeneutics; Administrative Legality; Precedents

*Aprendi a não tentar convencer ninguém.
O trabalho de convencer é uma falta de respeito,
é uma tentativa de colonização do outro
- José Saramago*

*Escrevo porque não tenho o dom do freestyle
(...)
Se erra, conserta, volta pro tom, e segue o baile.
Segue o Baile - BRAZA*

1 INTRODUÇÃO

É essência do direito o poder de determinar comportamentos e estabelecer condutas obrigatórias ou proibidas e, quando fora desses moldes, serem permitidas, por isso também reguladas, já que só são permitidas se não forem obrigatórias nem proibidas, daí a completude do ordenamento (BOBBIO, 1997).

Mas, antes de qualquer coisa, para se dizerem legítimas, as normas devem estar alicerçadas em consonância com seus graus normativos superiores, é dizer que o "fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de outra norma" (KELSEN, 2009, p. 215), e que esta norma que dá validade a outra é "uma norma superior" (KELSEN, 2009, p. 217).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Seguindo esse esquema, o trabalho será destinado a investigar a legitimidade de normas estaduais que atribuem à Polícia Civil o poder de autorizar e licenciar o funcionamento de certos eventos. Confrontando tais normas com as de hierarquia superior.

No primeiro tópico será descrito todo o complexo normativo em que se embasa tal investigação, partindo-se do Código Tributário Estadual juntamente com a Resolução CSPC nº 004, de 25 de outubro de 2017. No segundo será perquirida quais as delimitações constitucionais para a competência administrativa da Polícia Civil. No terceiro tópico, seguindo uma ordem de ideias a *contrario sensu*, tentar-se-á responder a quem cabe, afinal, as atividades atribuídas à Polícia Civil.

As ideias construídas nos tópicos 2 e 3 serão confrontadas com as normativas descritas no tópico 1.

No tópico 4 será analisada a ADI 3770, verificando sua qualidade enquanto precedente frente aos temas analisados. A partir das conclusões dos tópicos 1, 2 e 3, seguirá o tópico 5 com uma reflexão sobre a legalidade, segurança jurídica e as leis inconstitucionais.

Importa esclarecer que no presente trabalho não será analisada a constitucionalidade da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica). Primeiro, em razão de suscitar um objeto de investigação maior do que o que o trabalho se propõe fazer. Segundo, em razão da estrutura de nosso sistema jurídico de repartição horizontal de competências legislativas³, que faz com que a norma federal e a estadual estejam no mesmo grau hierárquico, ambas retirando sua validade diretamente da constituição; assim não há razão (além da mera finalidade de

³ “Na repartição horizontal adotada pela Constituição de 1988 foram atribuídos poderes enumerados à União (CF, arts. 21 e 22) e aos Municípios (CF, art. 30) e poderes remanescentes ou residuais aos Estados-membros (CF, art. 25 §1º). O Distrito Federal foi contemplado com competências estaduais e municipais (CF, art. 32 §1º). Por ser a Constituição o fundamento imediato de validade das leis federais, estaduais, distritais e municipais, em regra, não existe hierarquia entre elas. Na hipótese de conflito de normas editadas por entes federativos diversos, a verificação da prevalência de uma sobre a outra deve ser feita a partir das competências constitucionalmente atribuídas.” (NOVELINO, 2018, p. 599)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

persuasão) para debruçar-se sobre a respectiva lei, já que essa não tem potencial de interferir na (in)validade da normativa estadual, seja para validá-la ou invalidá-la⁴.

2. ORGANIZANDO O SALÃO: DESCRIÇÃO DO CONTEXTO NORMATIVO: ENTRE BAILES: O CÓDIGO TRIBUTÁRIO E A RESOLUÇÃO CSPC Nº 004, DE 25 DE OUTUBRO DE 2017

O conjunto normativo a ser estudado se alicerça na RESOLUÇÃO CSPC Nº 004, de 25 de outubro de 2017, do Estado do Tocantins, resolução esta que tem por finalidade regular a atividade administrativa da Polícia Civil do Estado do Tocantins, na fiscalização e emissão de Alvarás. Referida resolução se presta a dar concretude ao que está disposto no Código Tributário Estadual, na parte que normatiza a taxa de serviços estaduais (TSE).

Ante a sobreposição de normas criando certa confusão, pensa-se mais adequado começar por descrever o que diz o Código Tributário do Tocantins, no que tange à matéria objeto do artigo, para depois laborar uma melhor compreensão da Resolução CSPC nº 004, de 25 de outubro de 2017, para, enfim, chegar aos fatos sobre os quais ditas normas incidem.

O Código Tributário Estadual (Lei nº 1.287, 28.12.01, do Estado do Tocantins) disciplina a Taxa de Serviços Estaduais nos art. 92 e art. 93⁵. De maneira resumida, o art. 91 coloca o exercício do poder de polícia e a utilização dos serviços públicos como fato gerador da TSE; o art. 92 trata das isenções; o art. 93 dispõe sobre quem é o sujeito passivo da obrigação tributária, sendo ele aquele que usar, efetiva ou potencialmente, os serviços públicos que não

⁴ Importa destacar que há casos em que, fugindo da regra, a competência conferida à União interfere na validade (a suspendendo, por exemplo) das normas estaduais. Mas o objeto do presente trabalho não se encontra nas ditas exceções.

⁵ Art. 92. Constitui fato gerador da Taxa de Serviços Estaduais – TSE a utilização dos serviços públicos e o exercício do poder de polícia, constantes do Anexo IV a esta Lei.;

Art. 93. São isentos da TSE os: [...]

Art. 94. Contribuinte da TSE é o usuário, efetivo ou potencial, dos serviços sujeitos à sua incidência ou o destinatário de atividade inerente ao exercício do poder de polícia.

Obs.: diante a extensão do artigo 93, optou-se por não o colacionar na íntegra.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

tiverem como contraprestação outras taxas que não a TSE, ou aqueles que exercerem atividades que se submetem ao poder de polícia⁶.

Após ditar as balizas legais da TSE, o Código, em seu Anexo IV, no item '1.2.20', coloca como atos de polícia especializada as licenças, registro, e semelhantes destinados ao funcionamento de: (i) Shows, festas e bailes públicos (item 1.2.20a, caso em que a TSE será cobrada por evento); (ii) Barraca em eventos, feiras, festas populares, praças e outros, (item 1.2.20b, caso em que a TSE será cobrada por dia); (iii) Parque de diversões e similares, (item 1.2.20c, caso em que a TSE será cobrada por mês).

Dentro do contexto acima, fabricado pelo Código Estadual, depreende-se que ficou a cargo da polícia o licenciamento e registro das atividades descritas (festas, bailes, feiras etc.). Há que se frisar, ainda, que o anexo IV é, em seu todo, destinado aos atos relacionados à justiça e à segurança pública (item 1), e, no específico holofote que o trabalho dá, destinado aos atos de polícia especializada (item 1.2).

Assim, é tendo o Código Tributário Estadual como bússola, que é editada a Resolução do Conselho Superior da Polícia Civil do Estado do Tocantins (RESOLUÇÃO CSPC Nº 004, de 25 de outubro de 2017). Essa, nos termos do seu art. 1^o, regulamentou o que foi já delineado pelo Código.

A resolução define ser a Polícia Civil, por suas delegacias especializadas, exclusivamente responsável pela emissão de alvarás, de licença e/ou de autorização (art. 7^o); a resolução determina as formalidades dos alvarás (título VI); mas diz mais, em suas disposições gerais estabelece, ao agente que emitir os alvarás, poder para determinar o horário de funcionamento dos estabelecimentos, empresas ou organizações sujeitas ao licenciamento (art. 21^o).

⁶ Interessante análise poderia ser feita a respeito da real natureza jurídico tributária da dita regulamentação e seus reflexos no pacto federativo, análise que, em muito, extrapolaria o objeto do presente trabalho.

⁷ Art. 1^o Normatiza a atividade administrativa da Polícia Civil relativa aos atos de Polícia Especializada previstos no Item 1.2 do Anexo IV da Lei nº 1.287/2001 (Código Tributário do Estado do Tocantins, com alterações dadas pela Lei nº 3.019/2015) e disciplina a fiscalização e emissão de alvarás de licença e autorização pela utilização de serviços públicos pelo contribuinte da Taxa de Serviços Estaduais - TSE.

⁸ Art. 7^o A atividade administrativa de fiscalização e a exigência do pagamento da TSE para a emissão de alvarás de licença e autorização, relativos aos Atos de Polícia Especializada previstos no item 1.2 do Anexo IV do Código Tributário do Estado do Tocantins, compete exclusivamente à Polícia Civil, por meio da Delegacia Especializada em Costumes, Jogos e Diversões Públicas, sediada na Capital e pelas Delegacias sediadas nas Regionais no interior do Estado.

⁹ Art. 21 Observadas as normas legais e no interesse público, os Delegados de Polícia responsáveis pela fiscalização de jogos e diversões poderão limitar o horário de funcionamento dos estabelecimentos,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Todos os poderes, conferidos e regulados pela resolução, o são para os fatos descritos no Código Tributário do Tocantins. O contexto normativo que se trabalhará é o da Resolução CSPC nº 004, de 25 de outubro de 2017, quando esta regula o item 1.2.20, alíneas 'a', 'b', e 'c', do Anexo IV, do Código Tributário estadual. Ou seja, dentro do que aqui interessa, estarão sob o crivo da Polícia Civil para serem licenciados os shows, festas, bailes públicos, barraca em eventos, feiras, festas populares, praças, parque de diversões e similares. Assim se delimita a questão a ser objeto de análise.

3. SOBRE A COMPETÊNCIA DE QUEM TOCA O BAILE: NATUREZAS JURÍDICAS; COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL & CONSTITUCIONALIDADE(S) OU JURIDICIDADE(S)

O presente tópico tem duas finalidades: (i) descrever a natureza jurídica do alvará, do licenciamento e da autorização e (ii) analisar a constitucionalidade da competência, atribuída à Polícia Civil, para emissão de tais atos administrativos. A primeira finalidade tem como único escopo arejar as ideias para a segunda finalidade; é dizer: precisa-se compreender o que são tais atos para, então, perquirir se quem os emite tem competência constitucional para tanto.

Conforme demonstrado, verifica-se que se trata de regramento legal que condiciona o exercício de atividades particulares. Tal imposição ocorre por meio de alvará, seja de autorização ou de licenciamento.

O alvará nada mais é do que instrumento formal pelo qual a Administração Pública concede a licença ou a autorização, ou seja, não é autorização ou a licença em si, sendo apenas o documento que contém um das duas. Dito de outro modo: alvará é instrumento, é forma (MELO, 2014), já a autorização ou licença é a manifestação da Administração, é o conteúdo presente no instrumento.

Para melhor compreensão, impõe-se, mesmo que sucintamente, descrever o que é a autorização e a licença. Ambas são espécies que têm como gênero o ato administrativo e são manifestações da Administração que se destinam a 'permitir' que

empresas ou organizações sujeitas ao licenciamento por parte da Polícia Civil, de forma que não perturbem o sossego público com atividades nocivas ou inconvenientes à comunidade.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

os particulares exerçam determinada atividade, pontua-se que não se confunde, de forma alguma, com aquela 'permissão' que também é espécie de ato administrativo; outro ponto de similitude é que ambas também são atos unilaterais, ou seja, não se trata, em estrito sentido jurídico, de acordo de vontades.

A autorização é discricionária e, em regra, é precária; é dizer: a Administração tem, dentro da legalidade, maior espaço de liberdade para avaliar as condições fáticas para, então, conceder ou não a autorização; e, uma vez concedida, não tem o particular direito adquirido, podendo a Administração revogar a autorização a qualquer momento.¹⁰

A licença, diversamente da autorização, é ato vinculado, e, em tese, não pode ser revogada, no entanto pode ser anulada - em caso de ilegalidade superveniente, ou mesmo antecedente, quando a ilegalidade não foi observada na ocasião do licenciamento¹¹ -; é dizer: cumprido os requisitos legais pelo administrado, a Administração é obrigada a licenciar, não havendo margem para avaliações que não se restrinjam à verificação das condições apresentadas pelo particular frente aos requisitos exigidos pela lei.¹²

Demonstrados e conceituados os respectivos atos administrativos, cabe agora investigá-los. Pontua-se que, enquanto atos administrativos, subsomem-se aos ditames

¹⁰ Assim conceitua Celso Antônio Bandeira de Melo, "autorização - é o ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício de atividade material, tendo, como regra, caráter precário. É o caso da autorização para exploração de jazida mineral." (2014, p. 448) Apesar da indiscutível autoridade do autor, há de frisar o possível erro do exemplo, pois nos casos de exploração de jazida mineral não há uma autorização para exploração, essa ocorre por meio de outorga; em todo o processo para tal, a autorização que há é para pesquisa, sendo, inclusive, a 'autorização de pesquisa' um instituto específico disciplinado do código de minas.

¹¹ Diante as limitações, não será explorado as questões atinentes à teoria do fato consumado nos casos em que a Administração concede licença e só verifica a ilegalidade após a concessão ou mesmo nos casos em que os fatos a serem licenciados ocorreram sem licenciamento, discussão a ser aberta frente a jurisprudência do STJ que é bem restritiva ao tema.

¹² Seguindo o mesmo autor, que conceitua licença como "ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos. A licença para edificar, que depende do competente alvará, exemplifica a hipótese. A licença de importação ou a de exercício de atividade profissional são outros tantos exemplos. Uma vez cumpridas as exigências legais, a Administração não pode negá-la. Daí seu caráter vinculado, distinguindo-se, assim, da autorização." (MELO, 2014, p. 448)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

do regime jurídico administrativo e o seu respectivo regime de legalidade, como será exposto nas linhas a seguir.

São elementos de configuração do ato administrativo, seguindo lição de Carvalho Filho: (i) a pessoa de onde se emana vontade, (ii) o fim público e (iii) a regência do direito público. Assim diz o autor:

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público. (CARVALHO FILHO, 2016. p. 105).

Já sabemos que, nos parâmetros das normativas aqui estudadas, o órgão incumbido para conceder licenças e autorização é a Polícia Civil e que o fim público é, por assim dizer, fiscalizar e controlar as atividades particulares para melhor organização da vida urbana.

O que resta saber é: é constitucional? Dentro nos ditames da Constituição Estadual, como da Federal, é permitido tal competência administrativa ser atribuída à Polícia Civil? Por fim, qual é a competência dada, pelas Constituições (Estadual e Federal) à Polícia Civil?

Baseado no pensamento kelseniano, as lições do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral dizem que há três escalões normativos “compreendendo, no topo, normas constitucionais, em segundo plano, normas legais e, no escalão inferior, normas administrativas e jurisdicionais, além das normas negociais (contratuais)” (AMARAL, 2012, p. 1).

A função administrativa se situa como de produção de normas de terceiro escalão “que assegurem: a) o cumprimento dos deveres jurídicos, genérica e abstratamente contidos nas normas legais; e b) que sejam suscetíveis de revisão jurisdicional” (AMARAL, 2012, p. 1). Tal explicação se faz necessária para dizer que o que se quer perquirir não é adequação de uma norma de terceiro escalão com uma norma de segundo, mas sim de uma norma de segundo escalão com uma de primeiro,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

ou seja, aqui não se investiga a função administrativa, mas sim as normas que a autoriza.

Há de se entender a competência como a capacidade de determinado órgão e/ou agente de emitir atos a respeito de determinados temas ou matérias, faz referência ao sujeito a quem compete determinada atividade, em resumo a competência é conjunto de atribuições funcionais que a lei destina às entidades, órgão e agentes públicos (DI PIETRO, 2019). O que se quer saber, em verdade, é a conformidade jurídica da competência atribuída e não, necessariamente, da competência a ser exercida, ou seja, se é constitucional o conjunto de atribuições conferidas à Polícia Civil.

Em relação à competência da Polícia Civil, diz a CRFB, no Capítulo III - destinado à segurança jurídica -, que a incumbência das polícias civis se destina às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais (art. 144, § 4º¹³).

Exatamente no mesmo sentido é a dicção da Constituição do Estado do Tocantins, em seu art. 116¹⁴, como se o poder constituinte decorrente tivesse agido num espelhamento da norma constitucional federal¹⁵.

É recorrente a posição do Supremo Tribunal Federal¹⁶ no sentido de manter a competência funcional da Polícia Civil nos estritos termos do que dispõe a Constituição, como se verifica.

¹³ Art. 144 [...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, **incumbem**, ressalvada a competência da União, **as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares. (grifos do autor)

¹⁴ Art. 116. A Polícia Civil é dirigida por delegado de polícia de carreira, **incumbindo-se das funções de polícia judiciária e da apuração das infrações penais**, exceto as militares e as da competência da União. (grifos do autor)

¹⁵ Sobre o fenômeno de espelhamento e, por via de consequência, da constitucionalidade de normas infraconstitucionais espelhadas, importante tese foi sustentada por Lênio Streck na petição inicial da ADC 44.

¹⁶ Os processos que foram usados como exemplos foram pesquisados a partir do que o próprio STF coloca como referência ao comentar o art. 144 da constituição com sua jurisprudência, no campo 'A constituição e o Supremo' presente em seu sítio eletrônico, sendo, a partir daí, selecionados os casos que têm objetos mais aproximados ao trabalho proposto.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Na ADI 3.441/RN¹⁷, foi julgado inconstitucional dispositivo de lei estadual que permitia a policiais civis e militares ocupar o posto de chefia nas delegacias de polícia do interior, entendeu o STF que tal ocupação só poderia ser dada aos Delegados de carreira.

Já na ADI 236¹⁸, por interpretação restritiva ao conceito de segurança pública, deliberou-se para declarar inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que atribuía à Polícia Civil a fiscalização intramuro dos estabelecimentos penais, nessa ADI cumpre citar as palavras do relator, que disse que da

direta e palmar aplicação da norma [do art. 144, CRFB], à organização dos Estados, decorre não poderem estes, em suas leis ou Constituição, alterar ou acrescer o conteúdo substancia do dispositivo da Constituição da República. (BRASIL, 1992, p. 37)

Salienta-se que respectiva ADI ainda foi usada como fundamento para mais de um voto na ADI 3.916¹⁹, ocasião em que foi declarado inconstitucional dispositivo que definia agentes penitenciários como agentes policiais, tendo, novamente, como um dos vetores para o julgamento a interpretação do art. 144, CRFB.

Sabe-se que os fatos das ditas ADI's destoam, em parte, do objeto do trabalho, mas o que interessa, aos objetivos propostos, é o expediente usado pelo STF na

¹⁷ Ementa: Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação da expressão "podem ser exercidas por policial civil ou militar e correspondem, exclusivamente, ao desempenho das atividades de direção e chefia das delegacias de polícia do interior do Estado". Parágrafo único do art. 4º da Lei 7.138, de 25 de março de 1998, do Estado do Rio Grande do Norte. Em frontal violação ao § 4º do art. 144 da Constituição, a expressão impugnada faculta a policiais civis e militares o desempenho de atividades que são privativas dos delegados de polícia de carreira. De outra parte, o § 5º do art. 144 da Carta da República atribui às polícias militares a tarefa de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O que não se confunde com as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, estas, sim, de competência das polícias civis. Ação procedente. (ADI 3.441, rel. min. Ayres Britto, j. 5-10-2006, P, DJ de 9-3-2007.)

¹⁸ Ementa: Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta do Rio de Janeiro, na parte que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimento penais e, entre os órgão encarregados dessa atividade, a ali denominada "Polícia Penitenciária". Ação direta julgada procedente, por maioria de votos. (ADI 236, rel. min. Octavio Gallotti, j. 7-5-1992, P, DJ de 1º-6-2001)

¹⁹ Ementa: A Constituição do Brasil – art. 144, § 4º – define incumbirem às polícias civis "as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares". Não menciona a atividade penitenciária, que diz com a guarda dos estabelecimentos prisionais; não atribui essa atividade específica à polícia civil. (ADI 3.916, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, DJE de 14-5-2010.)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

interpretação do art. 144, § 4º, no caso, interpretação gramatical e restritiva, não adentrando em elucubrações e contorcionismos hermenêuticos; o que se subentende, ao fim e ao cabo, é que não pode uma norma infraconstitucional ampliar a competência constitucionalmente delimitada.

Tem-se, então, que a mais alta corte tem interpretado restritivamente os dispositivos constitucionais que versam sobre a competência das polícias; recusando, inclusive, validade às leis estaduais que enxertam na competência da Polícia Civil atividades que não se aproximam do que a limpa dicção do dispositivo constitucional diz.

Diante o quadro Constitucional apresentado (na órbita federal e estadual), tanto na leitura da Constituição, quanto na sua leitura intermediada pelas semânticas do STF, há de se concluir que não se pode atribuir à Polícia Civil competência para licenciar e autorizar o exercício de atividades particulares (como shows, festas, bailes públicos, barraca em eventos, feiras, festas populares, praças, parque de diversões e similares), menos ainda para determinar o horário de funcionamento de estabelecimentos, empresas e semelhantes. Parece, então, cristalina a inconstitucionalidade de tais competências atribuídas à Polícia Civil pelo Código Tributário Estadual e pela Resolução.

Antes de mais nada, é preciso pontuar que o defeito que se verificou é atinente à constitucionalidade de uma competência atribuída pela lei e regulamentada por uma resolução (ambos diplomas têm caráter abstrato) e não um problema de uma competência concretamente exercida, por isso até mesmo a classificação de ato administrativo que foi usada, com fito de o ato ser conforme o direito, destoa da que usualmente se usa. Assim, confirma-se que, formalmente olhando, trata-se de invalidade de uma norma de segundo escalão e não terceiro.

Importa situar bem essa questão, pois no exercício da função administrativa, ou seja, na fabricação de normas de terceiro escalão, os atos administrativos, concretamente realizados, não estarão eivados do vício de competência, mas sim de

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

legalidade²⁰. Pois, apesar de inconstitucional, competência há, o que não há é competência conforme o ordenamento.

Pela ótica do Poder Público, os agentes públicos e as autoridades só poderão fazer o que a lei determina ou expressamente permite, só podendo adentrar na liberdade de seus administrados mediante previsão legal, pois sem tal previsão não pode a Administração agir e pode o administrado gozar de legítima liberdade para execução de seus atos. Sobre a legalidade como garantia democrática, diz o escólio de Edmir Netto de Araújo:

Na verdade, o princípio da legalidade estrita significa que a administração não pode inovar na ordem jurídica por simples atos administrativos, não pode conceder direitos, criar obrigações, **impor vedação, compeli comportamentos**: para tudo isso, e em outras hipóteses, é necessário o respaldo da lei, e mesmo que em certos casos a atividade administrativa pareça realizar-se sem essa particularidade, só será legítima se houver lastro em determinação ou autorização legal. [...] Não se pode dizer que o princípio da legalidade estrita se refira somente ao agente público, pois se dirige, na verdade, à Administração em si, à atividade administrativa como um todo, pois a lei (conformidade com a lei, conformidade com o direito) é o fundamento da Administração em si mesma e de sua ação. (ARAÚJO, 2018. p. 79)

Pensa-se que a legalidade administrativa contém íntimo diálogo com a legalidade lata, direcionada ao indivíduo, discussão que é deixada para lugar mais oportuno.

Legalidade, mas qual? Aqui a legalidade há de ser compreendida como juridicidade. Isso quer dizer que, na algibeira do fenômeno da constitucionalização de todo o direito, a legalidade passou a ter em si, também a noção de juridicidade, em que os comando legais não devem ser interpretados isoladamente, mas sim sofrer a 'radiação' nas normas constitucionais, ainda mais no que tange à regulamentação da atividade administrativa, vez que essa se realiza limitando direitos. Assim diz Rafael Rezende de Oliveira, defensor assíduo de tal concepção, tendo, inclusive, trabalho monográfico sobre o tema:

²⁰ Não se quer aqui adentrar na atraente discussão sobre os elementos do ato administrativo, discussão em que até mesmo se cogita errada o uso do termo 'elementos' (AMARAL, 2012), posição que, apesar do aroma de certo preciosismo, parece correta.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Desta forma, a legalidade não é o único parâmetro da ação estatal que deve se conformar às demais normas consagradas no ordenamento jurídico. A legalidade 3.2.2 encontra-se inserida no denominado princípio da juridicidade que exige a submissão da atuação administrativa à lei e ao Direito (art. 2.º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999). Em vez de simples adequação da atuação administrativa a uma lei específica, exige-se a compatibilidade dessa atuação com o chamado “bloco de legalidade”. 17 O princípio da juridicidade confere maior importância ao Direito como um todo, daí derivando a obrigação de se respeitar, inclusive, a noção de legitimidade do Direito. A atuação da Administração Pública deve nortear-se pela efetividade da Constituição e deve pautar-se pelos parâmetros da legalidade e da legitimidade, intrínsecos ao Estado Democrático de Direito. A releitura da legalidade e a ascensão do princípio da juridicidade acarretam novos debates e a releitura de antigos dogmas do Direito Administrativo (2020, p. 104-105)

Em última instância, o que tal concepção reclama é a força normativa dos comandos constitucionais, não podendo norma inferior emoldurar os fatos fora dos específicos esquadros das constituições; nos casos em que norma inferior regulamenta inconstitucionalmente os fatos não pode ela ser tida como válida, não condicionando, portando, a atividade administrativa.

Deve-se compreender o agir administrativo como um agir estribado em todo o ordenamento e tendo como fundamento maior a Constituição, eis a atuação jurisdicizada que

compreende verdadeiro princípio de interpretação e aplicação da Constituição pela Administração. A juridicidade haurida à qualidade de princípio impõe a atuação da Administração não somente conforme a lei, mas também conforme o Direito como um todo. A lei é o seu ponto de partida, e o Direito, como ciência, a sua fronteira intransponível. (DEZAN; CUNHA, 2017, p. 317)

Assim, entendida a legalidade como juridicidade, as normas aqui estudadas, juridicamente, não vinculam os agentes e nem os particulares, não nos limites em que impõe à Polícia Civil competência para licenciar e autorizar festa, show e etc.

4 A QUEM COMPETE TOCAR O BAILE?

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Da leitura do Código Tributário Estadual, feita acima, depreende-se que as hipóteses de incidências podem muito bem ser resumida em ‘eventos’²¹, resume-se em uma só palavra para evitar a enfadonha repetição de todas. Dentro do mundo da vida, eventos, em geral e comumente, ocorrem na órbita de um único município, salvo raras exceções (como a copa do mundo, por exemplo). Cabe então perquirir se, de fato, cabe ao Estado legislar dentro de tal ordem.

À guisa de breve esclarecimento, a competência a qual se passa a falar, no presente tópico, é relacionada à divisão de competência constitucional para elaboração de lei e regulamentação de matéria que cabe a cada ente federativo realizar.

A competência legislativa, embora não se confunda com a administrativa, tem com ela, no que tange ao ente responsável, um relevante ponto de contato, o de que “quem tem competência para legislar sobre uma matéria tem competência para exercer a função administrativa quanto a ela” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 88).

A Constituição da República atribui, aos municípios, competência exclusiva, para legislar sobre assuntos locais (Art. 30, I, CRFB²²)²³. Importante destacar, que apesar das inúmeras divagações, a “doutrina tem sempre lembrado a predominância do interesse local a ser realizado, em caráter de exclusividade, como elemento identificador” (LIMA, 2013, p. 787) da constitucionalidade das normas municipais; sendo o interesse local a “a cláusula-chave para perquirir a legitimidade do Município para legislar sobre os mais variados assuntos” (GONZALES, 2011, p. 40).

²¹ São elas shows, festas e bailes públicos (item 1.2.20a); barraca em eventos, feiras, festas populares, praças e outros, (item 1.2.20b); parque de diversões e similares (item 1.2.20c). Toda no anexo IV

²² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

²³ “O constituinte sumarizou a competência dos Municípios no art. 30 da CF, embora haja atribuições esparsas no corpo da Constituição Federal referente aos Municípios. Sustenta a competência legislativa privativa ou exclusiva no inciso I. Ampara, ainda, a competência concorrente no inciso II; a competência legislativa implícita/indireta, advinda da competência administrativa expressa nos demais incisos do mencionado artigo, sob a batuta do princípio da legalidade que preside os atos administrativos e clama pela aludida competência legislativa implícita, cuja tônica deve sempre visar o interesse local – fugiu, assim, o constituinte da técnica de separar por artigos a competência administrativa da legislativa.” (GONZALES, 2011, p. 47)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Douglas Camarinha Gonzales, em dissertação sobre competência legislativa dos entes federados, diz

Arremate-se que no âmbito da competência exclusiva (art. 30, I), o Município detém autonomia constitucional plena, observado os ditames da CF, para legislar sobre assuntos de interesse preponderantemente local, de sorte que não se submete aos condicionamentos da legislação federal ou estadual, porquanto essas serão inconstitucionais na medida que tolherem o legislador municipal de sua autonomia legislativa preconizada constitucionalmente. (2011, p. 42).

E, quase que de maneira vidente (quase, pois as acrobacias legiferantes de terra de Cabral não necessita de nada da ordem do sobrenatural), finaliza o mencionado jurista:

Assim, quer no âmbito do tráfego, do meio ambiente **ou do ordenamento territorial da cidade**, propugna-se a utilização mais acentuada da auto-organização da urbe, através de uma legislação mais enfática, que de fato expresse a prerrogativa municipal para melhor regulamentar o rodízio de veículos no tráfego urbano; a implantação de transporte coletivo movido a gás; a limitação de trânsito em áreas centrais da cidade; a recuperação de bairros através de incentivos fiscais e administrativos; a vedação ao fumo em determinadas áreas; **melhor regramento dos bares/casas noturnas** e até mesmo o deslocamento de indústrias poluentes para regiões menos populosas em sintonia com a política habitacional da urbe. (GONZALES, 2011, p. 42)²⁴.

Ancorado no citado dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que compete aos municípios legislar sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais situados no âmbito de seus territórios, por se tratar de matéria de interesse local. Entendimento colado no Enunciado nº 645 da Súmula do STF²⁵ e nº 35 da Súmula Vinculante²⁶, ou seja, diante a nova lógica de precedentes estabelecida no ordenamento pátrio, esse específico entendimento tem força vinculante.

²⁴ Grifos do autor.

²⁵ SÚMULA 645. É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

²⁶ SÚMULA VINCULANTE 38. É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

As normas aqui em estudo, repise-se, atribuem competência administrativa à Polícia Civil, por meio de lei estadual. Polícia Civil não se insere nos quadros municipais, mas sim estaduais e são chefiadas pelos Governadores de Estado, como se observa pela Constituição da República (art. 144, §6^o²⁷) e pela Constituição do Estado do Tocantins (art. 114, §4^o). Em resumo: a lei que atribui a competência é estadual e o órgão incumbido também o é.

As normativas sobre matéria e sua concretização não passa, em momento algum, pelo ente municipal.

O pleno do STF entendeu, em mais de uma oportunidade, pela inconstitucionalidade de resoluções estaduais que fixavam horários de funcionamento para estabelecimentos, bem como atribuía a órgãos estaduais o exercício de tais controles, sob pretexto de exercício do poder de polícia.²⁸

Na ADI 3731/PI²⁹, a mais alta corte entendeu por conceder liminar, embasando-se ser, possivelmente, inconstitucional uma Resolução da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Piauí que disciplinava estabelecimentos comerciais, no que tange aos seus horários de funcionamento e produtos comercializados³⁰; ressalta-se que o processo objetivo foi extinto sem resolução do mérito, em razão da perda superveniente

²⁷ Art. 144. [...]

[...] § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

²⁸ As decisões foram escolhidas seguindo dois critérios: (i) serem processo objetivo, de controle principal (ou concentrado, aos que preferem tal nomenclatura) de normas estaduais e (ii) os objetos dos processos terem similitude com o do trabalho proposto.

²⁹ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação de resolução do Poder Executivo estadual. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Ato normativo autônomo. Conteúdo de lei ordinária em sentido material. Admissibilidade do pedido de controle abstrato. Precedentes. Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Resolução nº 12.000-001, do Secretário de Segurança do Estado do Piauí. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Inadmissibilidade. Aparência de ofensa aos arts. 30, I, e 24, V e VI, da CF. Usurpação de competências legislativas do Município e da União. Liminar concedida com efeito ex nunc. Aparenta inconstitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, discipline horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos. (ADI 3731 MC/PI. Rel. Min. CEZAR PELUSO. j. 29-08-2007, DJ 11-10-2007)

³⁰ Menciona-se, para consulta de interessados, interessante parecer do notável Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

de seu objeto. Fundamento central foi que tal proceder legiferante é da competência do município, havendo, no caso, usurpação de competência por parte do estado. Interessante trecho do voto-relator diz:

[...] o ato impugnado assume, contra o princípio da legalidade, feição de regulamentação normativa autônoma de matérias cuja disciplina é reservada, pela Constituição Federal, a entes federativos diversos do Estado. Vejamos. De um lado, a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, como os concernentes ao horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, é privativa dos Municípios, ex vi do art. 30, I, da Constituição da República, segundo, aliás, se cansa de o proclamar esta Corte (RE-AgR nº 285.449, Rel. Min. NELSON JOBIM, DJ de 08.06.2001; AI-AgR nº 481.886, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 01.04.2005, e súmula 645). (BRASIL, 2007, p. 16)

Caso semelhante ocorreu na ADI 3691/MA³¹, em que se decidiu, de igual forma, ser inconstitucional uma Portaria do Estado do Maranhão que regulava atividades econômicas, no caso, a portaria estadual alterava e fixava horários de funcionamento aos estabelecimentos que comercializavam bebidas alcoólicas; o órgão incumbido, pela portaria, de autorizar festas e horários, era a Polícia Civil. Restou à Portaria sua nulificação por ser inconstitucional, em razão de usurpar a competência do município, ente autorizado pela Constituição para tal desiderato. Interessante trecho do voto relator, que traz elemento à conceituação de interesse local, diz:

[...] deve-se entender como interesse local, no presente contexto, aquele inerente às necessidades imediatas do município, mesmo que possua reflexos no interesse regional ou geral. Dessa forma, não compete aos Estados a disciplina do horário das atividades de estabelecimento comercial, pois se trata de interesse local. (BRASIL, 2007, p. 29)

Assim, diante os esquadros normativos e as semânticas do STF e da literatura jurídica, parece irretorquível que é do município a competência para regular eventos, bem como estabelecimento comerciais, seja lhes autorizando, licenciando ou fixando horários. Trata-se de diretivas que têm por escopo respeitar o pacto federativo, dando e

³¹Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Portaria nº 17/2005, do Estado do Maranhão, que altera e fixa os horários de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas no Estado. 3. Generalidade, abstração e autonomia que tornam apto o ato normativo para figurar como objeto do controle de constitucionalidade. 4. Competência do Município para legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (art. 30, I, CF/88). Matéria de interesse local. Precedentes. Entendimento consolidado na Súmula 645/STF. 5. Ação julgada procedente. (ADI 3691/MA. Rel. Min. GILMAR MENDES. j. 29/08/2007, DJe 08-05-2008)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

respeitando competência conferida àquele que sabe melhor da realidade desenhada e pintada em seu território: o município.

Chega-se, assim, a duas conclusões: (i) os atores para edição de norma que delimitam horário de funcionamento e autorização e licenciamento para eventos são os atores políticos inserido no processo legislativo (vereadores e prefeitos) do município, conforme o art. 30, I da CRFB; (ii) o ente ao qual a Polícia Civil se encontra vinculada não é o constitucionalmente competente, bem como as normativas que atribuem competência à Polícia Civil não foram emanadas pelo ente autorizado pelas Constituições para tanto, sem retomar a questão levantada n'outro tópico.

Repisando o presente assunto, cabe uma última palavra. Ocorre, em não raras vezes, de o município não ter lei regulamentando eventos e semelhantes; o lugar mais adequado a tal finalidade seria o Código de Posturas do município, ocorre que sói de acontecer de nem todos municípios o terem.

Nesses casos, limitados ao objeto do presente trabalho (ou seja, de autorização e licença para 'eventos'), não se trata de uma lacuna que deve, necessariamente, ser suprida. Há que se frisar que não há imposição legal e/ou constitucional para que o município legisle sobre tal matéria, constituindo-se assim em uma faculdade do ente federativo. Pode, a depender do caso, tratar-se de um silêncio eloquente; omissão que é permitida pelo ordenamento diante as conveniências e necessidades locais. Nesse sentido, diz balizada doutrina:

De um lado, as regras de competência caracterizam-se como regras que instituem uma faculdade, isto é, uma autorização para determinada autoridade (ente federado) exercer determinado poder ou competência [...] por meio de determinado procedimento (procedimento legislativo), que culmina com a prática de determinado ato normativo (promulgação) e a edição de determinada fonte normativa (lei ordinária). Tal autorização caracteriza-se como uma faculdade por ser qualificada deonticamente como não obrigatória. (ÁVILA, 2018. p. 22).

Assim é que a omissão municipal também pode ser colocada dentro de seu quadro de competência, não dizer também é uma escolha do ente.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

4. HARMONIA OU DISSONÂNCIA: ADI 3770, O TRÍTONO³² NA MELODIA DA CORTE

O presente tópico é destinado para a discussão e análise do que foi decidido, pelo STF, na ADI 3770³³. Esclarecendo até que ponto o que lá foi julgado interfere nas conclusões parciais que o trabalho teve até aqui. Em parte da ementa do julgado consta:

3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades administrativas específicas e divisíveis (uti singuli) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes.

4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); [...] e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos.³⁴ (BRASIL, 2019)

E na página 14, do inteiro teor do julgado é dito:

³² O trítone é formado pelo intervalo entre uma nota e sua quarta, produzindo um som que, fora de coerente melodia, pode ser incômodo. Reza a lenda (com imprecisões), que foi proibido pela Igreja Católica, na idade média, por ser o 'som do diabo', dada sua dissonância (um som desagradável). Com o tempo, tal construção harmônica foi utilizada na melodia criada por muitos, de Beethoven a Jimi Hendrix.

³⁴ Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. Legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Pertinência temática limitada aos fatos geradores constantes da tabela impugnada que possuem relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. Conhecimento parcial da ação. 2. Não se trata de taxa referente aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insuscetíveis dessa hipótese de Financiamento. 3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades administrativas específicas e divisíveis (uti singuli) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes. 4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos. 5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente. (ADI 3770/PR. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. j 13/09/2019, DJe 26/09/2019)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Isso não impede os Estados-Membros de limitar o funcionamento das mesmas atividades por meio da exigência de licenças a serem expedidas por seus órgãos policiais, pois o fundamento, nesse caso, será outro, de proteção da segurança pública. (BRASIL, 2019, p 14)

Para se analisar a dita decisão, na qualidade de precedente, é preciso adentrar nos fundamentos jurídicos e nos fatos sobre os quais repousa o caso. Apesar da ementa, lida de modo desconectado do caso, parecer clara em dizer que os Estados-membros têm competência para instituir as ditas taxas e atribuí-las à Polícia Civil, é preciso investigar o caso. Tendo em mente que “muitos repertórios de jurisprudência, visando chamar a atenção para determinado assunto, constroem a *ementa* dos arestos afastando-se do verdadeiro *thema decidendum*.” (TUCCI, 2021, p. 190).

Pode-se dizer que o precedente é regra jurídica produzida pela Corte, a partir do ordenamento jurídico e à luz dos fatos relevantes que constituem o mérito do caso sob julgamento (ZAVASCKI, 2001, p. 27 *apud* PORTELA, 2018, p. 64); as razões da decisão do caso devem ser ainda universalizáveis – aplicáveis a casos futuros, presentes semelhantes questões de mérito – (MITIDIERO, 2017, p. 100). Partindo dessa conceituação, deve-se analisar a ADI 3770 a partir dos fatos e argumentações ocorridas no processo, sintetizando daí o que se pode ter como as razões jurídicas da decisão (*ratio decidendi*), essas, sim, constituindo o precedente que se inaugura no ordenamento.

A ADI teve no polo ativo a Confederação Nacional do Comércio, que buscou a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei 7.257, de 30 de novembro de 1979, do Estado do Paraná, tais dispositivos eram relativos à cobrança da taxa de fiscalização realizada pela Polícia Civil.

O mote da inicial na ADI foi de que as taxa instituídas são prestações típicas de policiamento ordinário, de fruição universal, que deveriam ser custeadas com recursos provenientes de impostos, sob pena de sacrifício dos artigos 144, IV, V, e §§ 4º, 5º e 6º, e 145, II, da Constituição Federal. Ou seja, não foi trazido como argumento a questão

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

da competência constitucional dos entes federativos, o argumento principal foi sobre o instrumento constitucionalmente adequado para a cobrança do tributo.

Ao prestar informações, o Governador do Estado do Paraná manifestou que era constitucionalmente adequada “a taxa de segurança contestada visto ser ela decorrente do *‘exercício do poder de polícia e não a utilização de serviço público de maneira geral, não havendo, portanto, qualquer ofensa aos dispositivos constitucionais’*” (STF, 2019, p. 3). A ‘defesa’ feita pelo governador recaiu sobre a adequação do instrumento utilizado para a cobrança da taxa, sem ser trago para a discussão a questão da competência.

Instado a se manifestar, o Advogado Geral da União opinou pela adequação da taxa, mas “reconheceu que a cobrança de taxa por tais serviços constituiria atribuição inserida nos incisos I e II do art. 30 da CF, cabendo a sua instituição exclusivamente aos Municípios, e não aos Estados” (STF, 2019, p. 3). Vê-se que, nesse caso, foi afirmada a legitimidade da taxa e ventilada a questão pertinente às competências.

No Voto-Relator, primeiro foi afirmado que a taxa era instrumento legítimo para o custeio do serviço, em que pese ter se reafirmado a posição de que os serviços públicos de segurança não podem ser custeados por taxa. A distinção foi a seguinte: a taxa não é cabível quando o serviço é de natureza indivisível, mas naquele caso em específico (da fiscalização pela Polícia Civil) não havia indivisibilidade, podendo, por isso, ser custeado por meio da taxa³⁵; o mote da decisão, nesse aspecto, foi a possibilidade de se cobrar taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança, desde que passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários (não possível a divisibilidade – o aproveitamento individual – o serviço haveria, em tese, de ser custeado pela receita proveniente dos impostos).

Ainda no Voto-Relator, foi considerado o argumento do AGU sobre a competência municipal para a instituição das taxas. Mas ao decidir, o relator não construiu seu raciocínio com base na repartição constitucional de competências entre

³⁵ “CORTE se fiou no aspecto de indivisibilidade do serviço de segurança pública para declarar a inviabilidade de cobrança de taxas pela sua prestação. A premissa geral encontrada nesses precedentes não está a dizer, contudo, que toda e qualquer utilidade ou comodidade posta à disposição do cidadão por órgãos de segurança pública deva ser custeada unicamente com a receita proveniente de impostos.” (STF, 2019, p. 5)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

os entes federativos, nem deliberou sobre a ampliação da competência constitucionalmente atribuída à Polícia Civil.

O relator reconheceu que até há precedentes da Corte, todos anteriores à Constituição Federal de 1988, que reconheceram a inconstitucionalidade de leis estaduais que instituíram taxas com fundamento na fiscalização de estabelecimentos de diversões públicas; mas que tais precedentes só eram válidos porque à época o sistema de distinção de “competências e de rendas em matéria tributária era completamente diverso do que existe hoje, reservando aos Municípios os impostos sobre licenças e diversões públicas (art. 29, II e IV, da Constituição de 1946)” (STF, 2019, p. 11) e que, hoje, mesmo havendo tributação por meio de imposto municipal pode haver, também, por meio de taxa estadual. Em resumo, aqui, decidiu-se que: sobre uma mesma base de cálculo pode haver um imposto municipal (no caso: ISS) e uma taxa estadual (no caso: a taxa de polícia).

Depois, ainda sobre o alegado pelo AGU, o Relator também reconheceu que “é necessário examinar o campo de competências legislativas e administrativas próprias de cada um [dos entes federativos]”. Disse que, embora caiba aos municípios dispor sobre temas pertinentes ao interesse local, é do Estado a atribuição para dispor a respeito da organização das atividades de segurança pública e que, por isso, era cabível a taxa estadual. Ademais, ainda disse ser cabível, sobre a atividade de fiscalização, tanto taxa estadual, quanto municipal, pois se embasam em fundamentos diversos.³⁶ Foi nesse contexto – de possibilidade de ambas taxas - que votou que

isso a existência de taxa municipal] não impede os Estados-Membros de limitar o funcionamento das mesmas atividades por meio da exigência de licenças a serem expedidas por seus órgãos policiais, pois o fundamento, nesse caso, será outro, de proteção da segurança pública. (STF, 2019, p. 14)

Na deliberação sobre os argumentos do AGU (e em todo o voto), o relator não construiu nenhum raciocínio que esclarecesse (i) se as atividades sobre as quais as leis

³⁶ “Ainda que os municípios existentes no território do Estado do Paraná possuam taxas municipais que condicionem o funcionamento de determinados estabelecimentos comerciais ao atendimento de regras municipais de organização urbanística, viária ou sanitária, a cobrança da taxa estadual veiculada pelas Leis 7.257/1979 e 9.174/1989 também será possível [...]” (STF, 2019, p. 14)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

estaduais instituem as taxas são ou não de ‘interesse local’ e que, caso fossem, podem ou não ser legisladas pelos Estados; (ii) se os estados podem ampliar as funções da Polícia Civil, para além do que foram constitucionalmente delimitadas.

Quanto a ADI, no geral, quer parecer que os únicos precedentes cabíveis são: (i) sobre uma mesma base de cálculo, pode haver um imposto municipal e uma taxa estadual; (ii) podem haver taxa estadual e taxa municipal com base de cálculo semelhante, desde que tenha fundamentos diversos, não havendo bitributação; (iii) a fiscalização de eventos públicos, realizada por meio de autorizações e alvarás, deve ser custeada por meio de taxa – tributo apto para tanto.

No voto até se diz que é competente o estado, por ele ser competente para legislar sobre a segurança pública, mas não diz o principal: (i) porque a fiscalização da realização de eventos se inserem dentro do que se conceitua como segurança pública e, mesmo assim, se tal inserção é legítima para também serem inseridas nas atribuições da Polícia Civil; (ii) porque a realização de eventos pode ser desconsiderada como assunto de interesse local retirando, assim, a competência do município ou (iii) sendo considerada assunto de interesse local, pode também ser atribuída ao Estado sem que isso seja usurpação de competência.

Em resumo: não há na ADI 3770 fundamentos laborados à luz das competências constitucionalmente instituídas, sendo toda a fundamentação tangenciada sobre o instrumento tributário apto a angariar receita para custear a fiscalização dos eventos, mesmo quando se volta à competência municipal continua argumentando com base na legitimidade da taxa enquanto instrumento.

Ante o contexto fático e as argumentações da dita ADI, quer parecer que não há um precedente que contradiga o que, até aqui, foi parcialmente concluído no trabalho. O precedente intervém no objeto de investigação no seguinte sentido: uma vez identificado o ente competente para permitir a realização de eventos, o instrumento tributário para custear a atividade administrativa realizada para tal fim – a permissão e/ou a autorização – é a taxa. Nesse sentido que deve ser interpretado, uma vez que se coaduna com os outros precedentes da Corte Suprema, sendo assim a maneira apta de produzir certeza, coerência, completude e estabilidade do direito. Como, baseado em

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

Giovanni Orrú, diz José Rogério Cruz e Tucci em trabalho pioneiro sobre o tema dos precedentes:

A jurisprudência consolidada garante a certeza e a previsibilidade do direito, e, portanto, evita posteriores oscilações e discussões no que se refere à interpretação da lei. Os cidadãos baseiam as suas opções não apenas em textos legais vigentes, mas, também, na tendência dos precedentes dos tribunais, que proporcionam àqueles, na medida do possível, o conhecimento de seus respectivos direitos. (2021, p. 189)

Por óbvio, defender estabilidade dos precedentes não é sinônimo de defesa do engessamento do direito, mas sim que as mudanças sejam justificadas sendo que, para isso, dentro da processualística brasileira, há instrumentos aptos para a realização da superação dos precedentes.

Assim, parece que a ADI 3770 não tem o condão de infirmar a conclusões parciais devendo, além disso, em razão do dever de estabilidade dos precedentes incumbido ao judiciário, entrar em sintonia com os precedentes mencionados no trabalho. Mesmo sendo um trítono, a ADI 3770 se harmoniza com os precedentes e a jurisprudência do STF.

5. CODA: E A LEGALIDADE?

As ideias até aqui expostas nos levam a uma conclusão: a inconstitucionalidade das normas analisadas. Cabe, com isso, uma reflexão a ser feita, ainda que breve, sobre a legalidade, mas não na ótica do Estado, mas sim do indivíduo frente à legalidade administrativa, essa sim na ótica do Estado. O que se quer é indagar (mais do que trazer respostas) sobre a legalidade como garantia do indivíduo e da atividade econômica, primando pela segurança jurídica.

É de se frisar que, apesar da legalidade ser princípio coordenador de todo o sistema jurídico, ele toma cores mais vívidas e tonantes quando se relaciona com a atividade administrativa. Pois o exercício da supremacia do interesse público, realizado pela Administração Pública, ocorre respaldado pela legalidade (e também legitimidade,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

em sentido mais moderno), é dizer ‘a Administração só age quando autorizada por lei ou pelo ordenamento’.

Há um íntimo diálogo entre o princípio da legalidade aplicável aos particulares e à Administração Pública, estampados nos Arts. 5º, II³⁷ e 37³⁸ da CRFB, respectivamente. A legalidade, pela ótica dos particulares, significa que estes podem fazer tudo que a lei não proíbe e que somente a lei pode obrigá-los a fazer ou deixar de fazer algo; ao passo que para a Administração a legalidade tem um vetor negativo, ou seja, sem permissão legal não pode ela atuar. O sentido último de ambas ‘legalidades’ é que o indivíduo só pode sofrer constrição em sua liberdade por meio da lei, daí a Administração só poder atuar por meio de tal, já que sua atuação, ainda que indiretamente, atinge a esfera de liberdade dos particulares.

A liberdade aqui não deve ser entendida somente na ótica do particular-indivíduo, mas também do particular-empresa, vez que a livre iniciativa se encontra como valor e princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV³⁹, CRFB) e tem limitações e correspondência (inclusive numa visão topológica da Constituição) com os valores sociais do trabalho. A liberdade de iniciativa que abarca a liberdade de empresa (indústria e comércio) além de fundamento da República é consagrada princípio informativo e fundante da ordem econômica (art. 170, *caput* e parágrafo único⁴⁰). Assim diz voz doutrinária:

A constituição de 1988 celebra um sistema econômico capitalista, em que os fatores de produção são detidos pelos agentes privados, que deles dispõem e podem deles valer-se para obtenção de lucro. Não será a circunstância de o Estado poder intervir [...] que desnatura a essência da Constituição Econômica

³⁷ Art. 5º [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

³⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

³⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

⁴⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

brasileira de 1988. A leitura dos art. 1º e 170 torna a constatação clara. (BENSOUSSAN; BOITEUX, 2018. p. 41)

Mesmo em casos em que há possibilidade da intervenção do Estado no domínio econômico, essa deve ser feita com parcimônia, de forma proporcional e ponderada, frente aos princípios da ordem econômica, assim parece se colocar o STF, guardião da Carta-Mãe, em alguns casos⁴¹. Mas, acima de tudo, tal intervenção, seja na esfera de liberdade do indivíduo, seja na da empresa, há de ser feita da forma legítima, ancorada nos ditames constitucionais.

Nas palavras de Humberto Ávila, a segurança jurídica

existe precisamente quando o indivíduo conhece e compreende o conteúdo do Direito, quando tem assegurados no presente os direitos que conquistou no passado e quando pode razoavelmente calcular as consequências que serão aplicadas no futuro relativamente aos atos que praticar no presente. (ÁVILA, 2019, p. 19)

Todos interpretam o direito e precisam interpretá-lo para conduzirem a vida:

⁴¹ Ementas recolhidas do repositório do STF, de casos com datas diferentes nos levam à parcial conclusão para tal, conclusão que pode vir a ser infirmada em análise mais atenta da jurisprudência da Corte. Seguem algumas:

A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. (BRASIL. STF. 2ª Turma. **RE 422.941**, Relator: Carlos Velloso. Brasília 5 de Dezembro de 2005. DJ de 24/3/2006.);

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade. (BRASIL. STF. 1ª Turma. **RE 205.193**. Relator: Celso de Mello. Brasília, 25 de Fevereiro de 1997. DJ de 6/6/1997.);

A DECISÃO QUE CONCEDE MANDADO DE SEGURANÇA POR ENTENDER QUE O PODER PÚBLICO NÃO PODE INTERFERIR, INDISCRIMINADA E INJUSTIFICADAMENTE, NO AMAGO DA VIDA DE UMA SOCIEDADE RECREATIVA, NÃO VIOLA A LEI, NEM ATENTA CONTRA A JURISPRUDÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO, PORTANTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (BRASIL. STF. 1ª Turma. **RE 29847/SP**. Relator: Ary Franco. Brasília 09 de Abril de 1956. DJ de 25-10-1956)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

[...] todo aquele que vivencia a norma acaba por interpretá-la para conduzir atos da vida comum, ou seja, a interpretação não se dá só pelas/nas instâncias estatais, por exemplo, a função exercida pelo artista é a concretização que este tem do direito de livremente se expressar e se há um direito de livremente se expressar e este é concretizado pelo artista é porque houve aí um processo material de concretização realizado por meio da interpretação. Assim é que vários personagens interpretam as normas das quais são destinatários, aproximando estas da realidade e contexto no qual se inserem. (GOMES; GOMES; MARQUES, 2020, p. 248)

Construções legais confusas e incompatíveis com a Constituição dificulta o trabalho do cidadão (intérprete comum), que precisa se adequar a leis que não sabe se valem ou não. A Lei e a Resolução que se confrontam densamente com comandos constitucionais criam rupturas com a segurança jurídica: a uma, porque tira do indivíduo e da empresa os direitos já conquistados, sem o respeito às formalidades que tal retirada exigiria (uma Emenda Constitucional, p. ex.), fazendo com que não possam prever com segurança quais regras estarão valendo no momento de suas condutas; a duas, porque instaura um inerente desrespeito por parte da Administração, pois essa ou desrespeitará a Lei (e a Resolução) e respeitará as Constituições, ou desrespeitará as Constituições e respeitará a Lei (e a Resolução). Assim vale, novamente as fortes palavras do autor já citado:

[...] o mesmo Estado que viola a dignidade do ser humano quando o manipula ou o coage também a infringe quando lhe fere a capacidade racional, isto é, quando o impede, por outros meios, de manifestar livremente sua vontade e exercer autonomamente seu poder de decidir quais propósitos quer conceber, quais responsabilidades pretende assumir e com quais consequências deseja contar. (ÁVILA, 2019, p. 12)

As esferas de liberdade, tanto do indivíduo como da iniciativa privada, devem ser limitadas somente quando houver respaldo constitucional sendo abusivas as leis, atos administrativos e decisões que com isso contrastam. Liberdades essas que se arregimentam na segurança jurídica, no grau de previsibilidade, coerência e coesão que deve ter o ordenamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

As conclusões do trabalho, apesar de serem embasada em normativas estaduais, podem ser ampliadas para todo ordenamento. São as seguintes:

(A) *Polícia Civil não é o órgão competente para licenciar e autorizar eventos (festa, show e etc.).* Assim, é inconstitucional o Código Tributário do Tocantins e a Resolução CSPC nº 004, de 25 de outubro de 2017, do Estado do Tocantins, quando atribuem tal competência administrativa à Polícia Civil. Conclusão que se retira da Constituição da República, da Constituição Estadual, da literatura especializada e dos precedentes do STF.

(B) *A competência para licenciar e autorizar eventos (festa, show e etc.), em regra, é do município por ser 'assunto de interesse local' não podendo ser usurpada pelo Estado-Membro.* Assim, é inconstitucional o Código Tributário do Tocantins e a Resolução CSPC nº 004, de 25 de outubro de 2017, do Estado do Tocantins, por atribuírem tal competência administrativa à Polícia Civil, pois é legislação estadual atribuindo assunto de interesse local a uma entidade também estadual, configurando usurpação de competência.

(C) *A ADI 3770 não contradiz as conclusões supracitadas, pois, como precedente, apenas diz que o instrumento apto a custear as atividades administrativas de licenciar e autorizar eventos (festa, show e etc.) é a taxa.* Em que pese falar que, especificamente naquele caso, a taxa estadual é legítima, não levanta argumentos e fundamentos sobre as competências legislativas e matérias dos entes federativos, ficando apenas nos fundamentos de índole tributária, principalmente no que tange à espécie tributária adequada. Ademais, a dita ADI entra em consonância com os outros precedentes citados no trabalho, pois diz qual o instrumento adequado para o custeio da atividade administrativa realizada na autorização e licenciamento de eventos.

(D) *A legislação administrativa inconstitucional cria inerente ruptura com a segurança jurídica, em razão do princípio da legalidade administrativa.* A administração só age quando autorizada pela lei (ou pelo ordenamento), quando é inconstitucional a lei que instaura o agir administrativo é abrupta a insegurança do indivíduo, pois não se sabe baseada em que a Administração vai agir (na lei ou na Constituição) para lhe limitar direitos e nem no que se confiará (na lei ou na Constituição) para gerir os atos do

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

seu dia a dia, sendo, assim, solapado um dos atributos da segurança jurídica – a previsibilidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos municípios**. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano, v. 4, n. 5, p. 527-581, 2004.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. **Conceito e elementos do ato Administrativo**, in: Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, vol. 2, p. 605 – 615, Nov, 2012. (originalmente publicado em: Revista de Direito Público, RDP 32/36, nov.-dez./1974)

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Competência Tributárias: um ensaio sobre sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito**. São Paulo: Malheiros, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BENSOUSSAN, Fabio Guimarães; BOITEUX, Fernando Netto. **Manual de Direito Empresarial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. 1ª Turma. **RE 205.193**. Relator: Celso de Mello. Brasília, 25 de Fev. de 1997. DJ de 6/6/1997. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. 1ª Turma. **RE 29847/SP**. Relator: Ary Franco. Brasília 09 de Abr. de 1956. DJ de 25/10/1956. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. 2ª Turma. **RE 422.941**, Relator: Carlos Velloso. Brasília 5 de Dez. de 2005. DJ de 24/3/2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. **ADI 236**. Relator: Octavio Gallotti. Brasília, 5 de Maio de 1992. DJ de 1/6/2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

BRASIL. STF. **ADI 3.441**. Relator: Ayres Britto. Brasília, 5 de Out, de 2006. *DJ* de 9/3/2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. **ADI 3.916**. Relator: Eros Grau. Brasília, 3 de Fevereiro de 2010. *DJE* de 14/5/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar, de 2021.

BRASIL. STF. **ADI 3691/MA**. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 29 de Ago. de 2007. *DJe* 08/05/2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. **ADI 3731 MC/PI**. Relator: Cezar Peluso. Brasília, 29 de Ago. de 2007. *DJ* 11/10/2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

BRASIL. STF. **ADI 3770/PR**. Relator: Alexandre De Moraes. Brasília, 13 de Set. de 2019. *DJe* 26/09/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 de Mar. de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 105.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **O substancialismo jurídico na administração**. In: *JUSTIÇA DO DIREITO* v. 31, n. 2, p. 304-328, maio/ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Mateus Pereira; GOMES, Mayara Pereira; MARQUES, Vinicius Pinheiro. **Por um lugar às falas sem lugares: amicus curiae como instrumento da sociedade aberta dos intérpretes**. In: *Revista dos Tribunais*. v. 1015/2020, p. 241 – 256. Maio/2020.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência legislativa dos entes federados; conflitos e interpretação constitucional**. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2009.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto, **comentário do art. 29 a 31.**; in: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31a edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p307-337>

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da persuasão à vinculação**. 2. ed. São Paulo: RT, 2017

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PORTELA FILHO, João. de Almeida. **O precedente obrigatório e o dilema entre garantias constitucionais e a estandarização do direito**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

TOCANTINS. Código Tributário do Estado do Tocantins. Lei nº 1.287/2001. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei1.287-01Consolidada.htm>. Acesso em: 1 de Março de 2021.

TOCANTINS. Constituição (1989). Constituição do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://al.to.leg.br/documento>. Acesso em: 1 de Março de 2021.

TOCANTINS. RESOLUÇÃO CSPC Nº 004, de 25 de Outubro de 2017. Disponível em: <https://www.to.gov.br/ssp/resolucao-do-cspc-no-0042017-de-25-de-outubro-de-2017-republicada-para-retificacao-em-06-de-novembro-de-2017/2tsvnt7wu8ht>. Acesso em: 1 de Março de 2021.