



A Taxa de Incêndio e sua adequação constitucional

The Fire Tax and its constitutional compatibility

Thiago Ribeiro Rafagnin*

Bruno Alves de Almeida**

REFERÊNCIA

ALMEIDA, Bruno Alves; RAFAGNIN, Thiago. A Taxa de Incêndio e sua adequação constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 55, p. 229-250, ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124402>.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a adequação constitucional da taxa de incêndio, cuja instituição e cobrança vem sendo efetivada por inúmeros Estados e até mesmo por municípios em nosso país. A exata compreensão das espécies de taxas existentes no nosso sistema constitucional tributário, bem como suas peculiaridades, permitirá identificar, com exatidão, o seu campo de incidência, afastando, assim, pretensões tributárias desprovidas de sustentação constitucional. Nesse ponto, merece destaque o tratamento constitucional conferido às taxas de serviços. As taxas de serviço precisam observar, sob pena de inconstitucionalidade, dois requisitos: a especificidade e a divisibilidade. As taxas visando custear os serviços de combate e prevenção contra incêndios apresentam um vasto campo de discussão jurídica, já que diversos são os modelos de tributação pretendidos, uns pelo caminho da tributação indiscriminada de todos os bens imóveis localizados em zonas abrangidas pelo grupamento do corpo de bombeiros, outros pela tributação da análise de projetos e construções para verificar sua compatibilidade com as normas de prevenção e segurança contra incêndios. A primeira espécie tem proporcionado férteis debates, na doutrina e na jurisprudência, sendo, portanto, merecedora de um estudo específico, que exponha a evolução jurisprudencial sobre o tema, para compreender a sua adequação constitucional.

PALAVRAS-CHAVE

Direito tributário; Serviços públicos; Taxa de serviço; Taxa de incêndio.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the constitutional adequacy of the rate of fire, whose institution and collection has been done by countless States and even by municipalities in our country. The exact understanding of the types of fees existing in our constitutional tax system, as well as their peculiarities, will allow us to identify, with precision, their field of incidence, thus removing tax claims that are not constitutionally supported. At this point, it is worth mentioning the constitutional treatment given to tax rate. Service charges must observe, under penalty of unconstitutionality, two requirements: specificity and divisibility. The tax rate aiming at defraying the services of firefighting and prevention present a wide field of legal discussion, since there are several types of taxation intended, one by the indiscriminate taxation of all real estate located in areas covered by the group of the body of firefighters, others for taxing the analysis of projects and constructions to verify their compatibility with fire prevention and safety standards. The first type has provided fertile debates, in doctrine and jurisprudence, being, therefore, deserving of a specific study, which exposes the jurisprudential evolution on the theme, to understand its constitutional adequacy.

* Diretor do Centro das Humanidades, da Universidade Federal do Oeste da Bahia. Docente Permanente no Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais e do Curso de Direito da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), na vaga de Direito Constitucional. Pós-Doutor em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Pelotas. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais, Socioambientalismo e Neoliberalismo (UFOB), <http://lattes.cnpq.br/3377502960363268>.

** Advogado Especialista em Direito Tributário. Mestrando em Direito. Professor de Direito Tributário em Cursos de Graduação e Pós-graduação. Procurador Geral Adjunto do Município de Barreiras/BA.



**KEYWORDS**

Tax Law. Public Services. Fire tax. Tax rate.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Taxa enquanto espécie de tributo. 2.1. Conceito de taxa. 2.2. Competência tributária para instituir taxas. 2.3. Espécies de taxas. 2.3.1. taxa de polícia. 2.3.2. taxa de serviço. 2.3.2.1. Conceito de serviço público. 2.3.2.2. Classificação dos serviços públicos. 2.3.2.2.1. Serviços delegáveis e indelegáveis. 2.3.2.2.2. Serviços coletivos e singulares. 2.3.2.3. O serviço público tributável: requisitos de especificidade e divisibilidade. 3. O serviço público de combate e prevenção contra incêndios. 3.1. A competência para a prestação dos serviços de combate e prevenção contra incêndios. 4. A taxa de prevenção e combate a incêndios. 4.1. Os requisitos de especificidade e divisibilidade da taxa de incêndio. 4.2. A (in)constitucionalidade da taxa de incêndio. 5. Considerações finais. Referências. Dados da publicação.

1 INTRODUÇÃO

As normas relativas às competências tributárias estão previstas na Constituição Federal, nela se delimitando o poder de cada um dos entes políticos para instituir os seus tributos, sendo impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

No presente trabalho serão abordados, em três capítulos, o estudo de uma das espécies tributárias, qual seja, a taxa, com enfoque na taxa de incêndio, modalidade de taxa de serviço que vem sendo instituída pelos Estados da Federação, bem como por alguns municípios brasileiros. No primeiro momento, serão apresentadas as noções introdutórias deste tributo, seu conceito, suas espécies e seus requisitos. No segundo capítulo, será abordada a noção de serviço público de combate e prevenção contra incêndios, bem como a competência para a prestação desses serviços, considerando as disposições constitucionais e jurisprudenciais. Por fim, será apresentada a taxa de prevenção e combate a incêndios e sua (in)adequação constitucional.

Não é de hoje que Estados e municípios buscam tributar o serviço público de combate e prevenção contra incêndios, tendo como fato gerador tributário a assistência, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios, como pretendeu o município de São Paulo por meio da edição da Lei nº 8.822/1978.

Os serviços públicos, quando prestados diretamente pelo Poder Público, admitem a taxação, desde que sejam específicos e divisíveis, ou seja, é necessário que os usuários sejam individualizados e que a sua utilização seja quantificável. Sendo possível individualizar e quantificar, será possível tributar por meio da taxa de serviço, com fundamento no art. 145, inc. II, da Constituição Federal.

Necessário, entretanto, verificar, além dos requisitos da divisibilidade e especificidade, a competência administrativa de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para atuar perante a sociedade. Cada um possui competências previamente fixadas pela Constituição,





não sendo, portanto, admitida a realização de atividades por um cuja atribuição não foi dada pelo legislador constituinte. A título de exemplo, não poderia o Estado pretender desempenhar a atividade do serviço postal e do correio aéreo nacional, já que esta competência pertence à União, conforme art. 21, inc. X, CF/88.

Na prestação dos serviços de prevenção e combate contra incêndios também deve ser analisada a competência prevista na Constituição, notadamente, o regramento fixado pelo art. 144, segundo o qual tal atividade deve ser desempenhada pelos corpos de bombeiros militares, órgãos integrantes do sistema de segurança pública, a quem compete, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil, aí compreendida a prevenção e combate contra incêndios.

A segurança pública, por seu turno, não constitui serviço específico e divisível, conforme inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal, logo, inadmissível a tributação mediante taxa, devendo o seu custeio ser feito por meio da arrecadação dos impostos, já que se trata de serviço *uti universi* ou coletivo, cujos destinatários não individualizados.

Neste sentido, torna-se imperioso averiguar se as taxas de incêndio, instituídas por ora por Estados e ora por municípios, são compatíveis com o texto constitucional vigente. Para tanto, será realizada uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, notadamente, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujos dados servirão de subsídio para confirmar ou afastar a hipótese de inconstitucionalidade das taxas de incêndios instituídas no país, cujo fato gerador tributário é a assistência, o combate e a extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios localizados no território do ente tributante.

2. TAXA ENQUANTO ESPÉCIE DE TRIBUTO

2.1. Conceito de taxa

A taxa constitui espécie tributária cuja obrigação tem por fato gerador uma situação dependente de atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Trata-se de tributo vinculado, contraprestacional, retributivo, logo, exigível somente nas situações em seja possível dimensionar a utilização do serviço e individualizar os seus usuários.





MACHADO¹, pondera, entretanto, que não se trata de obrigatória correlação entre o custo do serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte, e o valor exigido pelo Estado a título de taxa. Nas palavras do autor,

Bastante divulgada é idéia de que a taxa é um tributo contraprestacional, vale dizer, o seu pagamento corresponde a uma contraprestação do contribuinte ao Estado, pelo serviço que lhe presta, ou pela vantagem que lhe proporciona. Não nos parece que seja assim. Pelo menos não nos parece que exista necessariamente uma correlação entre o valor da taxa cobra e o valor do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, ou ainda da *vantagem* que o Estado lhe proporcione. Entendemos até que a instituição e cobrança de uma taxa não têm como pressuposto essencial um *proveito*, ou *vantagem*, para o contribuinte, individualmente. O essencial, na taxa, é a referibilidade da atividade estatal ao obrigado. (grifos do autor)

Sobre a característica da contraprestação, bastante esclarecedores são os ensinamentos de CALIENDO²,

Entendemos que a característica contraprestacional aparece nas taxas em razão do benefício específico que ela gera a um contribuinte determinado, diferentemente dos impostos que geram uma contraprestação geral, sem destinatário identificável (*uti universalis*). Nesse sentido, não existe uma correlação direta entre o valor pago a título de taxa e o benefício especial usufruído por parte do contribuinte. Dessa forma, seria mais adequado falar-se na característica da referibilidade das taxas. As taxas devem ser consideradas a remuneração pela atuação estatal relativa ao seu sujeito passivo, assim o seu fato gerador deve ser considerado uma atividade estatal referível ao contribuinte, mas não necessariamente uma vantagem direta para este.

Para PAULSEN³, “as taxas são tributos que têm como fato gerador o **exercício regular do poder de polícia**, ou a utilização, efetiva ou potencial, de **serviço público específico e divisível**, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. (grifos do autor).

MACHADO⁴ conceitua a taxa como sendo “*espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte*”. (grifos do autor)

Percebe-se que os conceitos de taxa atribuídos pela doutrina, de modo geral, inserem na própria definição as espécies desse tributo, quais sejam, a taxa de polícia e a taxa de serviço, a primeira exigível em razão do exercício regular do poder de polícia, e a segunda decorrente da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, ainda que simplesmente posto à disposição, observada a competência para sua instituição, conforme previsto no texto constitucional.

¹ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 31ª ed., rev., atual. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 447.

² CALIENDO, Paulo. Curso de direito tributário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 275.

³ PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 10ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. Pág. 55.

⁴ *Idem*, p. 448.





2.2. Competência tributária para instituir taxas

A competência tributária é matéria reserva ao texto constitucional⁵, tendo sido fixadas pelo legislador constituinte os campos de incidência tributária, reservando a cada um dos entes políticos o poder de instituir tributos, mediante a edição de leis. Segundo ÁVILA⁶, “a Constituição não apenas define as hipóteses de incidência, mas também predetermina o conteúdo material para o exercício da competência”.

DENARI⁷ ensina que a competência tributária é “a qualidade atribuída às pessoas jurídicas de direito público interno para instituir tributos discriminados nas Constituições”.

Relativamente às taxas, o poder de sua instituição está previsto no art. 145, inc. II, CF/88⁸, sendo atribuído à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o poder de instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Trata-se de competência tributária classificada como comum, de modo que todos os entes, nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, possuem poder de instituir esta espécie tributária. Segundo DENARI⁹,

A competência comum é atribuída aos três entes políticos indistintamente, de tal modo que todos possam exercitá-la, uma vez configurados determinados pressupostos legais. É o caso da competência para instituir taxas e contribuição de melhoria, que pode ser exercitada pelos três entes políticos.

Para CALIENDO¹⁰,

A competência para a instituição das taxas é *privativa* do ente que estatal que exercita a atividade estatal respectiva (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Assim,

⁵ Zelmo Denari, afirma que a matéria relativa às competências tributárias é própria dos textos constitucionais, ao citar Geraldo Ataliba, que afirma: “se aos próprios interessados ficasse a tarefa de acertarem entre si tal discriminação de campos de competência, os conflitos seriam infundáveis, o acordo jamais se realizaria e a insatisfação, concomitante e posterior ao processo, perturbaria a harmonia entre eles”. (DENARI, Zelmo. Curso de direito tributário. 9. ed. – São Paulo: Atlas, 2008, p. 25)

⁶ ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 163.

⁷ DENARI, Zelmo. Curso de direito tributário. 9. ed. – São Paulo: Atlas, 2008, p. 25.

⁸ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

⁹ *Idem*, p. 27.

¹⁰ CALIENDO, Paulo. Curso de direito tributário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 274-275.





cada ente federado possui a delimitação de suas competências discriminada no texto constitucional (arts. 22-33) e é nos limites dessa competência que são determinados os limites para o exercício do poder de tributar, conforme tem entendido acertadamente o STF.

A taxação, seja ela em razão do poder polícia ou pela prestação de serviços públicos, específicos e divisíveis, deve sempre ser precedida de lei, editada pelo ente público competente, em respeito ao princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal¹¹, de modo que a competência tributária se materializa com a edição da lei.

2.3. Espécies de taxas

O poder de tributar relativamente às taxas é possível de ser exercido em duas vertentes: i) em razão do exercício do poder de polícia; ii) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

2.3.1. Taxa de polícia

O poder público desempenha inúmeras atividades, dentre as quais, a atividade fiscalizatória, com base no exercício do seu poder de polícia, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, de modo a limitar o exercício de direitos pelos particulares.

AMARO¹² observa que “A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará etc.”.

CALIENDO¹³ ensina que “o poder de polícia deve ser entendido como a atividade da administração pública de fiscalização de atos particulares que possuam reflexo na esfera do interesse público”.

¹¹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

¹² AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 55.

¹³ *Idem*, p. 275.





A taxa de polícia (ou taxa de fiscalização) decorre, portanto, do exercício regular do poder de polícia, conforme definido pelo art. 78, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), o qual traz a definição legal de tal poder¹⁴. São exemplos dessa espécie tributária as taxas de fiscalização de funcionamento, as taxas de licença para construção, as taxas de vigilância sanitária, dentre outras.

O poder de polícia para legitimar a tributação precisa ser exercido de forma regular, assim entendido como aquele “desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder” (art. 78, parágrafo único, CTN).

2.3.2. Taxa de serviço

A Constituição Federal, no artigo 145, inc. II, estabeleceu ser possível a instituição de taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. No mesmo sentido, seguiu o legislador infraconstitucional, ao prever no art. 77 do Código Tributário Nacional que

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (grifos nossos)

Pela dicção dos dispositivos é possível inferir que o fato gerador da taxa de serviço não é a ‘prestação de um serviço público’, mas sim a sua ‘utilização efetiva ou potencial’ pelo contribuinte. Portanto, para que o serviço possa ensejar a tributação é fundamental que este esteja sendo efetivamente prestado, pois a sua não disponibilização implicará na inviabilidade da exigência.

A utilização potencial será verificada nas situações em que o serviço seja considerado pela lei como sendo de utilização compulsória, ou seja, trata-se de serviço público efetivamente prestado, cujo uso é obrigatório pelo particular, a exemplo do serviço público de coleta,

¹⁴ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.





remoção, tratamento e destinação de resíduos sólidos, o qual legitima a cobrança da conhecida taxa de lixo, consoante previsão do art. 79, inc. I, b, Código Tributário Nacional¹⁵.

A respeito da compulsoriedade da utilização do serviço, BALEEIRO (*apud*, Amaro, 2017, p. 58) afirma que “Certos serviços trazem vantagem pela sua existência mesma (...), apresentam vantagem efetiva para quem pode dispor deles”. Segundo Amaro¹⁶, não se trata de uso compulsório em si, mas simples determinação constitucional.

(...) a tributabilidade da fruição potencial nada tem que ver com a obrigatoriedade de utilização do serviço, nem com o descumprimento da obrigação legal que imponha essa utilização. A eventual infração de norma imperativa ensejaria sanção (administrativa ou penal), com o que o tributo não se confunde (CTN, art. 3º). Ademais, não faria sentido tributar apenas a não utilização ilegal, e não taxar a não fruição legal. O que ocorre é que, de acordo com a previsão constitucional, a taxa será devida por estar o serviço à disposição; se a não utilização do serviço implicar infração de norma cogente, o indivíduo, além do tributo, sujeitar-se-á à sanção pertinente.

É importante ressaltar, entretanto, que somente pode ser potencial a utilização, nunca a prestação do serviço, que deverá sempre ser efetiva. Como já afirmado, ausente a prestação do serviço, impossível será a tributação.

O texto constitucional não trouxe a definição de serviço público, de modo que se faz necessário, para a exata compreensão da temática, abordar, ainda que brevemente, alguns ensinamentos a respeito deste tema.

2.3.2.1. Conceito de serviço público

CARVALHO FILHO¹⁷, analisa a expressão serviço público sob dois sentidos fundamentais, um subjetivo e outro objetivo. O primeiro leva em conta os responsáveis pela execução das atividades voltadas à coletividade, por intermédio dos órgãos do Estados. Já no sentido objetivo, o serviço público constitui a atividade em si, prestada pelo Estado e seus agentes.

O serviço público no sentido objetivo, portanto, constitui a própria atividade desenvolvida pelo Estado, por intermédio de seus agentes, nas mais diversas áreas de atuação

¹⁵ Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se: I - utilizados pelo contribuinte: b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

¹⁶ AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 58.

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 338.





do poder público, seja na fiscalização de atividades particulares, seja na prestação de serviços de saúde, educação, segurança, dentre tantos outros.

Diversos conceitos são extraídos da doutrina administrativista, MEIRELLES¹⁸, por exemplo, define serviço público como sendo “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

DI PIETRO¹⁹, insere no conceito de serviço público a vinculação ao princípio da legalidade, atribuindo um sentido amplo, de modo que seria considerado serviço público “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”.

Pelos conceitos apresentados é possível inferir que o sentido objetivo exposto por José dos Santos Carvalho Filho, qual seja, o serviço público enquanto atividade do Estado, está presente no próprio conceito de serviço público, assim entendido, nas palavras do autor, “como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”²⁰.

2.3.2.2. Classificação dos serviços públicos

As denominações utilizadas pela doutrina brasileira, em matéria de classificação dos serviços públicos, não é objeto de uniformidade, sendo que para o objeto do presente artigo serão apresentadas apenas duas categorias de serviços públicos, os serviços delegáveis e indelegáveis e os serviços *uti universi* e *uti singuli*.

2.3.2.2.1. Serviços delegáveis e indelegáveis

Quanto à pessoa responsável pela sua execução, os serviços públicos podem ser executados diretamente pelo Estado, em caráter de exclusividade, bem como pelo Estado e também pelo particular. Na primeira hipótese, ter-se-á a execução de serviço público indelegável, ou seja, aquele cuja execução somente poderá ser feita pelo próprio Estado. Já na

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 418.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 175.

²⁰ Idem, p. 339.





segunda situação, os serviços executáveis pelo Estado, de forma não exclusiva, admitem sua transferência para a execução privada, sendo, portanto, serviços delegáveis.

Na doutrina de CARVALHO FILHO²¹,

Serviços delegáveis são aqueles que, por sua natureza ou pelo fato de assim dispor o ordenamento jurídico, comportam ser executados pelo Estado ou por particulares colaboradores. Como exemplo, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, sistema de telefonia etc. *Serviços indelegáveis*, por outro lado, são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, ou seja, por seus próprios órgãos ou agentes. Exemplifica-se com os serviços de defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviços assistenciais etc. (grifos do autor)

2.3.2.2.2. *Serviços coletivos e singulares*

Quanto aos destinatários, os serviços públicos classificam-se como coletivos ou singulares. Os serviços coletivos são aqueles prestados à coletividade, sem que sejam individualizados os seus usuários. São os chamados serviços de utilização universal ou *uti universi*. Já os serviços públicos singulares são prestados a indivíduos determinados, havendo, portanto, singularidade na sua execução, daí porque são chamados de *uti singuli*.

CARVALHO FILHO²² leciona que os “serviços coletivos (*uti universi*) são aqueles prestados a grupamentos indeterminados de indivíduos, de acordo com as opções e prioridades da Administração, e em conformidade com os recursos de que disponha”. Tais serviços, como será aprofundado mais adiante, não admitem a exigência de taxa. Um bom exemplo é o serviço de iluminação pública. Sobre os serviços singulares, o autor os designa como sendo serviços aqueles com “destinatários individualizados, sendo mensurável a utilização por cada um dos indivíduos”.

Os serviços públicos singulares ou *uti singuli* são os típicos serviços sobre os quais é possível a instituição de taxas pelo Estado, observando-se as regras de competências previstas na Marga Carta de 1988, relativamente à atuação de cada um dos entes tributantes, a exemplo do disposto no art. 21, da Constituição Federal, quanto à competência da União.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 339.

²² *Idem*, p. 340.





2.3.2.3. O serviço público tributável: requisitos de especificidade e divisibilidade

Não são todos os serviços públicos que admitem a incidência tributária. Como já referido, os serviços públicos universais, ou seja, aqueles destinados à coletividade, não permitem a cobrança de taxas. Apenas os serviços de utilização singular são tributáveis, desde que seja possível verificar, caso a caso, a presença, cumulativa, dos requisitos de especificidade e divisibilidade.

Desse modo, apenas os serviços públicos específicos e divisíveis podem ser taxados, sob pena de inconstitucionalidade, em razão do que dispõe o art. 145, II, da Constituição Federal.

O Código Tributário Nacional trouxe, no art. 79, II e III, as definições para os serviços específicos e divisíveis, assim dispondo:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:
II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;
III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

A especificidade e a divisibilidade constituem pressupostos indissociáveis para a legitimação da cobrança das taxas de serviços, sem os quais não há que se falar em tributação. Nas palavras de MACHADO²³, “cuida-se de duas definições inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser *divisível* se não for *específico*”.

Na jurisprudência é possível encontrar diversos julgados que enfatizam a necessidade de o serviço ser específico e divisível para permitir a cobrança da taxa de serviço. Um dos julgados mais emblemáticos sobre o tema diz respeito à taxa de iluminação pública, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 233.332 de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, assim ementado,

TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE NITERÓI. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 176 E 179 DA LEI MUNICIPAL Nº 480, DE 24.11.83, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 1.244, DE 20.12.93. Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador **serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte**, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no município. (RE 233332. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Julgamento: 10/03/1999. Publicação: 14/05/1999). (grifo nosso)

²³ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 31ª ed., rev., atual. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 451.





Mais tarde o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 573.675²⁴, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, aprovou a Tema 44 da Repercussão Geral, confirmando o entendimento de que “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”. Este mesmo entendimento foi objeto da Súmula nº 670, posteriormente convertida na Súmula Vinculante nº 41.

COSTA²⁵ define com clareza esses requisitos. Segundo a autora, “serviço público específico (*uti singuli*) é aquele que consiste em atividade estatal fruível individualmente por cada um de seus usuários”, ou seja, o contrário dos serviços públicos prestados à coletividade, de forma geral. Já o serviço divisível seria “aquele que, sendo específico, possibilita a mensuração dessa fruição individual. Se inviável tal mensuração, descabida a exigência de taxa”.

O serviço público de combate e prevenção contra incêndios, objeto do presente trabalho, não passa longe da discussão envolvendo a observância dos requisitos de especificidade e divisibilidade, tendo sido, inclusive, objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 643.247/SP.

Neste processo discutia-se a constitucionalidade da Lei nº 8.822/1978, editada pelo município de São Paulo, instituindo a Taxa de Combate a Sinistros, cujo fato gerador seria a assistência, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios localizados no seu território. Dentre outras questões, o ponto de principal de discussão neste processo foi a inadequação do custeio do serviço, por meio de taxa, observada a ausência de especificidade e

²⁴ RE 573675. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 25/03/2009. Publicação: 22/05/2009. EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido.

²⁵ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 154.





divisibilidade deste, ante a impossibilidade de determinar-se os beneficiados pela prestação estatal e a respectiva utilização, a merecer, portanto, uma análise mais detida sobre o tema.

3. O SERVIÇO PÚBLICO DE COMBATE E PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIOS

3.1. A competência para a prestação dos serviços dos serviços de combate e prevenção contra incêndios

A instituição de taxas de serviços depende, necessariamente, da verificação da competência administrativa do ente tributante. Aqueles serviços não inseridos nas atribuições de um determinado ente público não poderão ser por ele prestados, já que tais competências decorrem do próprio texto constitucional.

Nesse ponto, o artigo 144, V, e os §§ 5º e 6º, da Constituição Federal de 1988, estabelece que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

§ 6º As polícias militares e os **corpos de bombeiros militares**, forças auxiliares e reserva do Exército **subordinam-se**, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, **aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.** (grifos nossos)

Para GLINA²⁶, “A segurança pública é um direito, expresso por meio de normas jurídicas, que engloba a segurança de todos, inclusive em suas dimensões pessoal e social, pela proteção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e dos bens jurídicos tutelados pelo Ordenamento Jurídico”.

É possível inferir pela análise do texto constitucional que o corpo de bombeiros integra a estrutura da polícia militar, fazendo parte, portanto, do sistema de segurança pública, incumbindo a este órgão, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil. Como salientado pelo ministro Edson Fachin, no voto proferido no julgamento do

²⁶ GLINA, Nathan. *Segurança pública: direito, dever e responsabilidade*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 45.





RE 643.247/SP, “a noção de defesa civil, por sua vez, abrange a prevenção e o combate a incêndios”.

Apesar do texto constitucional ter atribuído a todos a responsabilidade pela segurança pública, fixou aos municípios apenas a possibilidade de “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” (art. 144, § 8º, CF), o que não autoriza, evidentemente, a atuação dos municípios na prestação dos serviços de prevenção e combate a incêndios, pelo menos não como serviço integrante do sistema de segurança pública.

No julgamento do RE 643.247/SP também se discutiu a competência municipal para instituir taxa em razão da prestação de serviço público de combate a incêndio ou a outros sinistros, tendo o STF firmado o entendimento, em sede de repercussão geral, que a prevenção e o combate a incêndios constituem atividades precípua da unidade da Federação, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim²⁷.

Superada a questão da competência para prestar o serviço de prevenção e combate a incêndios, necessário se faz verificar a adequação constitucional da taxa de incêndio, notadamente, quanto à compatibilidade dos requisitos constitucionais de especificidade e divisibilidade. Seria possível individualizar os usuários do serviço e quantificar a sua utilização?

4. A TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE INCÊNDIOS

4.1. Os requisitos de especificidade e divisibilidade da taxa de incêndio

Já restou demonstrado no presente estudo que a cobrança de taxas de serviço depende, necessariamente, da adequação aos requisitos do art. 145, II, CF, quais sejam, a especificidade e a divisibilidade. A especificidade estaria relacionada à singularidade do serviço, ou seja, a individualização dos sujeitos, usuários do serviço público. Já a divisibilidade seria a possibilidade de quantificação do serviço, ou seja, em que medida o usuário está usando o serviço público. Assim, sempre que for possível individualizar o usuário e quantificar o serviço por ele utilizado, será possível a cobrança da taxa de serviço.

²⁷ TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo. (RE 643247/SP. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 01/08/2017. Publicação: 19/12/2017. Órgão julgador: Tribunal Pleno)





No julgamento da ADI 2908 o Supremo Tribunal Federal ressaltou que “os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*)”.

O serviço de segurança pública é daqueles considerados universais, prestados de forma geral e indistinta a toda a coletiva, consoante já decidiu o STF na ADI 1.942, de relatoria do ministro Edson Fachin, no sentido de que “a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição”²⁸.

Como já salientado, o corpo de bombeiros é órgão integrante do sistema de segurança pública, incumbindo a este a execução de atividades de defesa civil, além de outras previstas nas leis dos Estados e do Distrito Federal. Como salientado pelo ministro Edson Fachin, no voto proferido no julgamento do RE 643.247/SP, “a noção de defesa civil, por sua vez, abrange a prevenção e o combate a incêndios”, o que torna inviável a pretensão dos Estados de instituir e cobrar taxa, cuja referibilidade esteja adstrita à prestação de serviço público de combate a incêndio.

4.2. A (in)constitucionalidade da taxa de incêndio

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já oscilou entre a compatibilidade e incompatibilidade da taxa de incêndio no sistema tributário nacional. No julgamento do RMS 9.468, de relatoria do Ministro Ribeiro Costa, o pleno do STF se pronunciou pela declaração de inconstitucionalidade da chamada “taxa de bombeiro”.

Taxa de bombeiros - Recurso de mandado de segurança. Provimento. Código Tributário do Estado de Pernambuco, art. 786. O imposto único não exclui, de modo absoluto, a incidência de taxas remuneratórias de serviço público. O serviço de incêndio participa de natureza dos encargos de ordem geral da administração pública, a que incumbe prestá-lo ou pô-lo a disposição, não apenas de determinado número de estabelecimentos comerciais ou industriais, mas, sim, a toda a população de uma localidade, onde se instale a capital do Estado ou seus Municípios. **A taxa de bombeiro é sem dúvida, tributo destinado a serviço de exclusivo interesse**

²⁸ No mesmo sentido: 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. (ADI 2424. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 01/04/2004. Publicação: 18/06/2004).





público, como é o da defesa nacional, o do ensino primário, o de polícia, etc., serviços estes que devem ser custeados por impostos. (grifos nossos)²⁹

Mais tarde, a primeira turma do STF, ao julgar o RE 70.138, de relatoria do Ministro Aliomar Baleeiro, manifestou-se pela possibilidade de instituição e exigência da taxa de incêndio, caso comprovada a prestação efetiva do serviço de bombeiros por Estado-membro.

Tal entendimento restou confirmado, novamente, com o voto do ministro Ilmar Galvão, no RE 206.777, assim ementado:

TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. IPTUPROGRESSIVO. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE SEGURANÇA. LEIS MUNICIPAIS Nº 6.747/90 (ARTS. 2º E 3º); 6.580/89 (ARTS. 1º E 2º. INC. I, ALÍNEA A, E INC. II, ALÍNEA A E B), e 6.185/85. ACÓRDÃO QUE OS DECLAROU INEXIGÍVEIS. ALEGADA OFENSA INCS. I E II E §§ 1º E 2º DO ART. 145; INC. I E § 1º DO ART. 156; §§ 1º, 2º, 4º, INC. II, DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO. Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange ao IPTU progressivo, declarado inconstitucional no julgamento do RE 194.036, Min. Ilmar Galvão; e á taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº 6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado uti universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. **Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.** Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada.” (grifos nossos)³⁰

Todavia, a atual jurisprudência da suprema corte é firme quanto à inconstitucionalidade da taxa de incêndio, seja em razão da ausência de competência dos municípios para sua instituição, seja pela ausência dos requisitos de especificidade e divisibilidade. Nesse sentido, foi a decisão proferida no RE 643.247/SP, que ao final restou a aprovada a seguinte tese de repercussão geral: “A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim.”

²⁹ No mesmo sentido, é o RE 48.879, também de relatoria do Ministro Ribeiro Costa, Segunda Turma, DJ 10.10.1963.

³⁰ Outros julgados de ambas as Turmas do STF já se manifestaram pela possibilidade de cobrança de taxa de prevenção e extinção de incêndios, como RE 229.232, de relatoria do Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 22.02.2002; RE-AgR 247.563, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 28.04.2006; e AI-AgR 551.629, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 08.09.2006.





No julgamento da ADI 2908, em 11.10.2019, sob a relatoria da ministra Cármen Lúcia, o STF ratificou o entendimento quanto à inadequação do custeio, por meio de taxa, do serviço, observada a ausência de especificidade e divisibilidade deste.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. **A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.** 4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 2908. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 11/10/2019. Publicação: 06/11/2019)

Mais recentemente, o STF tratou da questão por meio do Tema 1282 que aborda a questão da constitucionalidade das taxas relacionadas à prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros. O *leading case* RE 1417155, com relatoria do Ministro Dias Toffoli, examina a legitimidade jurídica dessas taxas à luz dos artigos 144, V, e 145, II, da Constituição Federal.

A controvérsia centra-se na interpretação dos dispositivos constitucionais que tratam das competências de segurança pública e da legitimidade para cobrança de taxas por serviços específicos. O artigo 144, V, da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é dever do Estado, conferindo ao Corpo de Bombeiros a função de prevenção e combate a incêndios. Por outro lado, o artigo 145, II, permite que estados e municípios instituam taxas pela utilização de serviços específicos e divisíveis.

O caso analisado questiona a validade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002 do Estado do Rio Grande do Norte, alterada pela Lei Complementar





nº 612/2017. A referida legislação instituiu a taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento em imóveis localizados no Estado, bem como a taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública para veículos automotores licenciados na mesma unidade federada.

A constitucionalidade dessas taxas é questionada com base no argumento de que a segurança pública é uma função essencialmente estatal, não podendo ser transformada em fonte de receita para custear atividades do Corpo de Bombeiros. Além disso, os questionamentos também giram em torno da natureza dos serviços prestados e se eles podem ser considerados específicos e divisíveis, atendendo ao critério do artigo 145, II.

O reconhecimento da repercussão geral indica que a questão tem relevância nacional e pode afetar a forma como Estados e Municípios estruturam suas políticas de financiamento para os serviços do Corpo de Bombeiros. A decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 1417155 pode criar um precedente importante, definindo os limites para a instituição de taxas relacionadas à segurança pública e, conseqüentemente, influenciando as legislações estaduais e municipais em todo o país.

Fato é que o tema 1282 envolve uma análise de princípios constitucionais e da distribuição de competências entre os entes federativos, tendo potencial para impactar a administração pública e a arrecadação tributária de Estados e municípios. A decisão final do Supremo Tribunal Federal servirá como parâmetro para futuras discussões relacionadas à legitimidade de taxas com finalidade similar.

Nessa seara, depreende-se que a instituição de taxas de incêndio, por mais louvável que parece ser a intenção que fundamenta sua cobrança, não encontra respaldo no texto constitucional, notadamente, pela falta de referibilidade na prestação do serviço público de combate a incêndio, ou seja, não se vislumbra a possibilidade de individualização dos seus usuários, tampouco, a quantificação de sua utilização.

Não se pode desconsiderar, outrossim, que tal serviço está compreendido nas atribuições dos corpos de bombeiros militares, órgãos integrante do sistema de segurança pública, o que, por si só, já é suficiente para afastar a pretensão dos Estados de exigir taxa como forma de custear o serviço de prevenção e combate a incêndios.





5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar, por meio de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, notadamente, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a adequação constitucional das taxas de incêndios instituídas no país, cujo fato gerador tributário é a assistência, o combate e a extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios localizados no território do ente tributante.

Foi possível identificar que ao longo do tempo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oscilou entre constitucionalidade e a inconstitucionalidade da exigência fiscal, cujas análises levavam em conta a presença dos requisitos constitucionais da especificidade e da divisibilidade dos serviços de prevenção e combate contra incêndios.

Dentre os pontos analisados neste trabalho, o principal foi a verificação da adequação constitucional da taxa de incêndio, tanto sob o aspecto da competência, tendo sido assentada a inconstitucionalidade da taxa, quando instituída por municípios, por se considerar que o serviço público por ela financiado é de competência estadual.

Noutro giro, também se verificou, e aqui com maior profundidade, a compatibilidade da taxa de incêndio com os requisitos do art. 145, inc. II, da Constituição Federal, segundo o qual as taxas poderão ser exigidas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Consoante o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, notadamente, o quanto decidido no RE 643.247/SP e nas ADI's 2424 e 1908, restou consignada a inadequação do custeio, por meio de taxa, do serviço, observada a ausência de especificidade e divisibilidade deste. Nas palavras do Ministro Edson Fachin, no julgamento do RE 643247/SP, “não há correlação razoável entre o financiamento da atividade de defesa civil e a metragem do imóvel, de modo que não se encontra satisfeito o requisito da referibilidade das taxas tributárias”.

Tal argumento é lastreado na reiterada jurisprudência da Suprema Corte, como se destacou no julgamento do RE 1417155 em que há repercussão geral, consubstanciado no Tema 1282, quanto à impossibilidade de taxação dos serviços públicos universais, a exemplo do serviço de segurança pública, o qual tem como destinatário toda a coletividade e não indivíduos previamente determinados.

Com isso, foi possível concluir que a exigência da taxa de incêndio que tenha como fato gerador tributário a assistência, o combate e a extinção de incêndios e de outros sinistros em





prédios localizados no território do ente tributante, não é compatível com a atual constituição, vez que o serviço de prevenção e combate contra incêndio é inerente à atuação do corpo de bombeiro militar, órgão integrante do sistema de segurança pública, sendo responsável, dentre outras atividades, pela execução da defesa civil, aí sendo compreendida a atividade de prevenção e combate contra incêndio, portanto, serviço *uti universi*, cujo custeio deve ser feito por meio da arrecadação de impostos e não por taxas.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 de nov. de 2020.

BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. *Código Tributário Nacional*. Brasília, 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2424*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [2004]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96550/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2908*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [2019]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414363/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 206.777*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [1999]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101443/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 233.332*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [1999]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur28745/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 573675*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [2009]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88105/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 643.247/SP*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Brasília, DF: Superior Tribunal de Federal, [2017]. Disponível em:





<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4084500&numeroProcesso=643247&classeProcesso=RE&numeroTema=16>.

CALIENDO, Paulo. *Curso de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CARNEIRO, Claudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. [livro eletrônico]. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. [livro eletrônico]. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei complementar nº 247, de 19 de dezembro de 2002*.

Disponível em:

<https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2019/07/16/bbb65cfcad939e590ba27c0b5606c484.pdf>. Acesso em: 28 de abr. de 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. *Lei complementar nº 612, de 6 de janeiro de 2017*. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-612-2017-rio-grande-do-norte-altera-a-lei-complementar-estadual-n-247-de-19-de-dezembro-de-2002-que-cria-o-fundo-especial-de-reaparelhamento-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-rio-grande-do-norte-funrebom-institui-as-taxas-de-poder-de-policia-e-as-taxas-de-utilizacao-dos-servicos-prestados-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 de abr. de 2024.

GLINA, Nathan. *Segurança pública: direito, dever e responsabilidade*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 31ª ed., rev., atual. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. [livro eletrônico]. 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SÃO PAULO. *Lei n. 8.822, de 24 de novembro de 1978*. Dispõe sobre a instituição da Taxa de Combate a Sinistros, e dá outras providências. Disponível em:





<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-8822-de-24-de-novembro-de-1978#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.822%2C%20DE%2024,Sinistros%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 18 de nov. de 2020.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 10ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 09/05/2022.

Aceito em: 29/04/2024.

