

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a inconstitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Os dispositivos citados tratam de: a) taxa de prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em edificações e outros ambientes (TCIBS), correspondente a imóveis localizados na região metropolitana de Natal (item 1 do anexo único da LC nº 247/02) e a imóveis localizados no interior do estado (item 2 do referido anexo); b) taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do referido anexo).

Para o Tribunal **a Quo**, os serviços subjacentes a essas taxas não seriam específicos nem divisíveis, não podendo dar causa à cobrança de taxa. Eis o teor das normas impugnadas:

Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17:

“ANEXO ÚNICO

TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM – TAXAS DE EXERCICIO DO PODER DE POLICIA E TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.

1. TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – (ANUAL)

1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA
VALOR EM R\$	

1.1.1 acima de 120 m ² (por cada m ²)	0,21
--	------

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120m² que

seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20

1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR EM R\$
-----	-----------------------------	--------------

1.2.1	Acima de 120 m ² (Por cada m ²)	0,33
-------	--	------

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR EM R\$
-----	-----------------------------	--------------

1.3.1	Acima de 80 m ² (Por cada m ²)	0,38
-------	---	------

2. TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – (ANUAL)

2.1 – MUNICÍPIOS COM ATÉ 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.1.1 –IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR EM R\$
-----	-----------------------------	--------------

2.1.1.1.	acima de 120 m ² (por cada m ²)	0,12
----------	--	------

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 14,40

2.1.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR EM R\$
-----	-----------------------------	--------------

2.1.2.1	acima de 80 m ² (por cada m ²)	0,17
---------	---	------

2.1.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD	IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR EM R\$
-----	-----------------------------	--------------

2.1.3.1	acima de 80 m ² (por cada m ²)	0,20
---------	---	------

2.2 – MUNICÍPIOS COM MAIS 70.000 (SETENTA MIL)

HABITANTES

2.2.1 – IMÓVEIS INTERIORES RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA
VALOR EM R\$

2.2.1.1 Acima de 120 m² (por cada m²) 0,18

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 21,60

2.2.2 – IMÓVEIS INTERIORES COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA
VALOR EM R\$

2.2.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,30

2.2.3 – IMÓVEIS INTERIORES INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA
VALOR EM R\$

2.2.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,33

(...)

6 - Taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no Estado do Rio Grande do Norte:

ORDEM	TIPO DE VEÍCULO AUTOMOTOR	VALOR EM R\$
6.1	Motocicleta	15,00
6.2	Auto de passeio	25,00
6.3	Coletivos urbanos e rodoviários (transporte de pessoas – ônibus ou congêneres)	40,00
6.4	Transporte de carga não perigosa (caminhões ou congêneres)	50,00
6.5	Transporte de carga perigosa (caminhões ou congêneres)	80,00

(Redação dada pela LC nº 612, de 2017)."

O presente caso é paradigma do Tema nº 1.282, o qual está assim

intitulado: “Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros”.

Desde já, adianto que compreendo serem constitucionais as referidas taxas.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA Nº 16 (RE Nº 643.247/SP)

Inicialmente, faço alguns comentários acerca de importantes pontos relacionados ao julgamento do Tema nº 16.

Como se sabe, a Suprema Corte debateu, nesse caso, a constitucionalidade de taxa de combate a incêndio instituída por **municípios**. O primeiro ponto a destacar é que o Tribunal concluiu pela inconstitucionalidade dessa tributação com a apertada maioria de 6 votos contra 4. Votaram pela invalidade da taxa os Ministros **Marco Aurélio** (Relator), **Edson Fachin**, **Roberto Barroso**, **Rosa Weber**, **Ricardo Lewandowski** e **Cármen Lúcia**. Ficamos vencidos eu e os Ministros **Luiz Fux**, **Alexandre de Moraes** e **Gilmar Mendes**. Por ausência justificada, o Ministro **Celso de Mello** não participou da sessão na qual foi finalizado o julgamento do recurso extraordinário paradigma nem da sessão em que foi fixada a tese de repercussão geral.

Desde então, a composição da Corte mudou substancialmente. Metade dos Ministros que compuseram a corrente vencedora já se aposentou do cargo de Ministro da Suprema Corte. Também já se aposentou o Ministro **Celso de Mello**. Levando em conta a composição atual, não participaram do julgamento do Tema nº 16 os Ministros **André Mendonça**, **Nunes Marques**, **Cristiano Zanin** e **Flávio Dino**.

O segundo ponto importante que destaco é que, em meu modo de ver, respeitadas as opiniões distintas, não é possível extrair do julgamento do Tema nº 16 formação de maioria absoluta quanto ao argumento de que o serviço subjacente à taxa seria, **em qualquer circunstância, uti universi**. Essa questão foi inclusive levantada pelo Estado de São Paulo nos embargos de declaração opostos contra o referido julgamento.

Cito mais outro ponto relevante: o julgamento do Tema nº 16, não obstante as circunstâncias comentadas, serviu, em boa medida, para o julgamento de alguns outros casos, inclusive ações diretas, nos quais se discutiam taxas **estaduais** de combate e prevenção a incêndios. Menciono, a título de exemplo, a ADI nº 4.411/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 24/9/20; e o RE nº 1.242.431/MT-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 12/3/20. Julgados como esses resultaram em diferenças de tratamento entre estados-membros. Como aduzi na

manifestação sobre a repercussão geral, em alguns estados, a cobrança do tributo ainda é mantida, inclusive com proteção de decisão da Suprema Corte. Exemplo disso é a Súmula nº 549/STF, a qual, ainda vigente, prevê expressamente a constitucionalidade da taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco, objeto da ADPF nº 1.028/PE.

A meu ver, o quadro revela fortemente a necessidade de a Suprema Corte revisitar todo o assunto, seja quanto à taxa de combate a incêndio instituída por municípios, seja quanto à taxa de combate e prevenção a incêndios instituída por estados. Muito por conta disso foi que propus o reconhecimento da repercussão geral do presente tema, no qual se discute, repito, a constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados.

IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA OS SERVIÇOS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E DE BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE PRESTADOS OU COLOCADOS À DISPOSIÇÃO PELO PODER PÚBLICO

Reportagem do Fantástico de abril de 2013, poucos meses depois do trágico incêndio na boate Kiss, que deixou 242 mortos e 636 feridos, indicou que “contar com a sorte para apagar incêndios é comum no Brasil”. Em entrevista, José Carlos Tomina, pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), lembrou que, na época, tínhamos “aproximadamente 4,8 mil cidades sem bombeiros”. Para o especialista, “[o] ideal seria que todos os municípios tivessem postos de bombeiros. **A ideia é que, em sete minutos, no máximo, os bombeiros consigam chegar em qualquer emergência**”¹ (grifo nosso). Ainda de acordo com ele, o padrão internacional seria de **1 bombeiro a cada mil habitantes**².

- 1 G1. Fantástico. Apenas 14% das 5.570 cidades brasileiras têm Corpo de Bombeiros. 7/4/13. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/04/apenas-14-das-557-mil-cidades-brasileiras-tem-corpo-de-bombeiros.html>. Acesso em: 11 out. 2024.
- 2 Nos Estados Unidos, pesquisa da National Fire Protection Association (NFPA), publicada em setembro de 2022, indicou que lá, no período de 1986 a 2020, “[p]ara departamentos de bombeiros majoritariamente de carreira ou de carreira completa, as taxas de bombeiros de carreira por 1.000 pessoas protegidas permaneceram na faixa de 1,54 a 1,81” (FAHY, Rita; EVARTS, Ben; STEIN, Gary P. US Fire Department Profile 2020. September 2022. In: NFPA. RESEARCH. Tradução livre. Disponível em: <https://www.nfpa.org/education-and-research/research/nfpa-research/fire-statistical-reports/us-fire-department-profile>. Acesso em: 11 out. 2024).

No julgamento do Tema nº 16, abri um capítulo em meu voto trazendo dados estatísticos atribuídos ao IBGE a respeito da realidade dos municípios brasileiros com unidade do corpo de bombeiros, unidade de defesa civil e outra estrutura para atuar na prevenção de riscos e resposta a desastres.

Destaquei, com base em pesquisa do IBGE de 2013 (perfil dos municípios brasileiros: 2013)³, publicada em 2014, que, naquele ano, somente **cerca de 14% dos municípios brasileiros possuíam unidade do corpo de bombeiros (em número absoluto: 779 municípios)**; em torno de 38% dos municípios, além de não possuírem unidade do corpo de bombeiros, não tinham unidade de defesa civil nem outra estrutura para atuar na prevenção de riscos e resposta a desastres (em número absoluto: 2.130 municípios). Em alguns estados, essas proporções eram mais preocupantes.

Citei, também, pesquisa realizada pela **Revista Emergência**, publicada em julho de 2014, relevando que, **em apenas 14,51% dos municípios brasileiros, havia postos de bombeiros**⁴. Na época, a revista indicou haver **1.221 postos de bombeiros em 808 dos 5.570 municípios**. Em entrevista concedida ao periódico, José Carlos Tomina qualificou esse cenário como **calamitoso**. O professor Carlos Eduardo Ribeiro Lobo, doutor em Ciências Sociais e mestre em História Social, destacou que, de acordo com parâmetros internacionais, **o país deveria ter 200 mil bombeiros** (na época, segundo o levantamento da revista, existia pouco mais de 72 mil bombeiros no país) e que “[o] poder público só lembra dos bombeiros depois de uma tragédia”.

Em matéria de julho de 2016, a revista indicou, com base em pesquisa realizada em maio daquele ano, que apenas 16,16% das cidades possuíam postos de bombeiros, “sendo 14,87% referentes aos bombeiros militares e 1,29% aos bombeiros voluntários. De 5.570 cidades, apenas 900 conta[vam] com posto do serviço (828 militares e 72 voluntários)”⁵. Na

3 IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=286302> . Acesso em: 10 out. 2024.

4 Disponível em: https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia_materiaarquivo/64.pdf . Acesso em: 11 out. 2024.

5 Disponível em: https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia_materiaarquivo/66.pdf . Acesso

época, existiam 1.278 postos, sendo 1.189 de bombeiros militares. No total, havia 75.728 bombeiros no país.

Em edição de 2018⁶, o periódico informou que, até maio do referido ano, 1.074 cidades brasileiras contavam com postos de bombeiros, correspondendo a 19,28% dos 5.570 municípios. Segundo destaque constante do sítio eletrônico da **Revista Emergência**, existiam, na época, ao todo, “1.472 postos, sendo 1.315 de bombeiros militares, espalhados por 931 cidades, 108 de voluntários, distribuídos em 94 cidades, e 49 de comunitários, presentes em 49 municípios”.

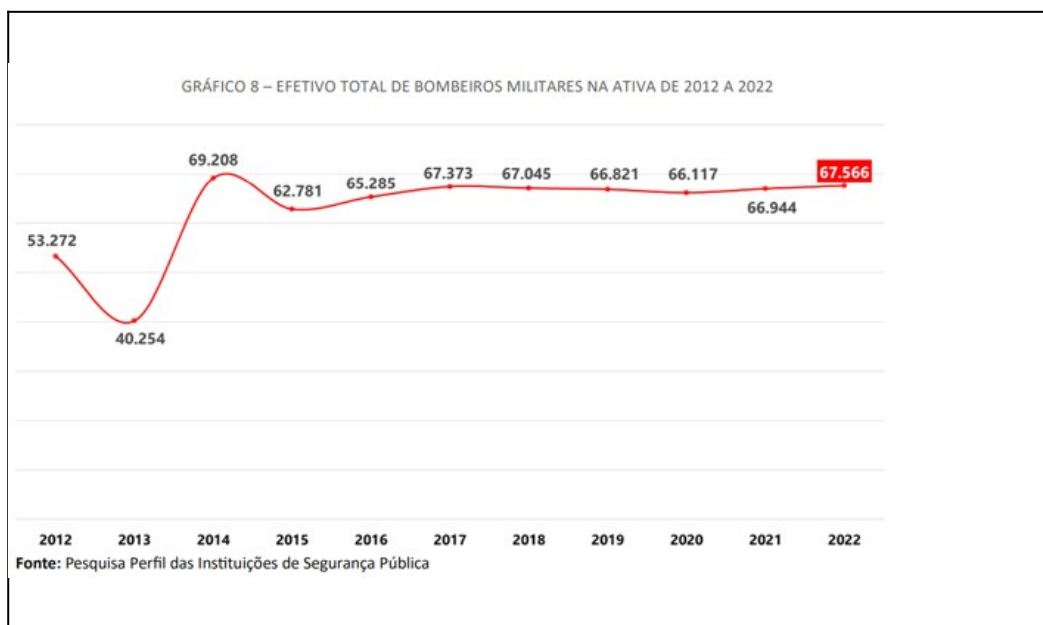
Quanto às cidades nas quais inexistia posto de bombeiros, a revista aponta que elas, usualmente, são atendidas pela unidade de bombeiros mais próxima. Nesse contexto, o índice de cobertura costuma ser alto. Contudo, a revista relativizou essa informação em algumas oportunidades. Na citada edição de 2016, por exemplo, aduziu que “o atendimento de incêndio deve preconizar uma distância que permita o acesso **em poucos minutos**, o que não ocorre se o posto fica localizado em outro município” (grifo nosso). Ponderação como essa se repetiu em 2018.

Mais recentemente, a pesquisa Perfil das instituições de segurança pública: 2023, **ano-base 2022**, do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública⁷, indicou que “o efetivo total dos corpos de bombeiros militares brasileiros atingiu em 31 de dezembro de 2022 (...) o contingente de **67.566 bombeiros**” (grifo nosso). Reproduzo o gráfico 8, que contém a evolução do efetivo dos bombeiros militares na ativa de 2012 a 2022:

em: 11 out. 2024.

6 Disponível em: <https://revistaemergencia.com.br/destaques-revista-emergencia/cenario-dos-bombeiros-2018/> . Acesso em: 11 out. 2024.

7 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Pesquisa perfil das instituições de segurança pública: 2023 (ano-base 2022). Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/pesquisa-perfil/2022/relatorio-pesquisa-perfil-2023-final-28dez.pdf> . Acesso em: 10 out. 2024.



Naquele ano-base, **o número de unidades operacionais dos corpos de bombeiros militares chegou a 1.150**. Desse total, 22,5% das unidades operacionais estavam localizadas nas capitais; e 13,3% nas regiões metropolitanas, percentuais que, juntos, correspondiam a 412 unidades operacionais. **O restante, isso é, apenas 738 unidades operacionais, estava espalhado no interior dos estados.**

Também sobressai da referida pesquisa que os corpos de bombeiros militares do país possuíam, em 2022, apenas 39 aeronaves de asa fixa (aeronaves próprias, alugadas ou cedidas por outros órgãos), sendo que somente 3 unidades federadas possuíam mais da metade desse total: Ceará, com 12 aeronaves; Mato Grosso do Sul, com 6; e Distrito Federal, com 4. **A grande maioria dos estados, mais precisamente 16 unidades federadas, não possuía nenhuma aeronave desse tipo, estando a maior parte desses estados localizada na região Norte:** Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Tocantins, Bahia, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro⁸, São Paulo*, Paraná** e Rio Grande do Sul. Quanto a esse contexto, convém ponderar que os corpos de bombeiros militares de São Paulo e do Paraná⁹ estavam ligados

8 Segundo nota técnica acostada aos autos da ADPF nº 1.029/RJ (e-doc. 25), 1 aeronave de asa fixa (avião) estava prevista para ser entregue em 2023.

9 No caso do Paraná, foi publicada, no diário oficial de 20 de dezembro de 2022, a Emenda Constitucional nº 53, de 14 de dezembro de 2022, à Constituição Estadual emancipando o corpo de bombeiros militar. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?>

às polícias militares, que contavam com 4 e 3 aeronaves de asa fixa, respectivamente.

Ainda é possível verificar na pesquisa em comento que os corpos de bombeiros militares existentes no país possuíam, em 2022, apenas 25 helicópteros (próprios, alugados ou cedidos por outros órgãos), sendo que somente 5 unidades federadas contavam com mais de 70% dessas aeronaves: Minas Gerais, com 5 helicópteros; Rio de Janeiro¹⁰, com 5; Maranhão, com 4; Distrito Federal, com 2; e Santa Catarina, com 2. Na pesquisa, destacou-se que **a maioria dos estados, mais precisamente 15 unidades federadas, não possuía aeronave desse tipo**: Acre, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo*, Paraná** e Rio Grande do Sul. Mais uma vez, convém ponderar que os corpos de bombeiros militares de São Paulo e do Paraná estavam ligados às polícias militares desses estados, as quais contavam, em 2022, com 28 e 7 helicópteros, respectivamente.

Quanto aos veículos de transporte aquático, em 2022, os corpos de bombeiros militares possuíam, no total, 2.516 embarcações (próprias ou alugadas). Ocorre que apenas dois estados contavam com mais da metade desses veículos: São Paulo, com 1.071 embarcações; e Santa Catarina, com 216. De outro lado, **toda a região Norte contava com só 155 embarcações. No Amazonas, havia apenas 10 veículos desse tipo. No Amapá, não havia nenhum.**

A pesquisa em comento também indicou que os corpos de bombeiros militares do país possuíam 8.352 viaturas operacionais em 2022 (próprias ou alugadas). Apenas as regiões Sul e Sudeste contavam, juntas, com cerca de 60% desse total. De outro giro, a pesquisa indicou que “a **Região Norte** apresenta uma participação bastante reduzida, contabilizando 645 viaturas, o que equivale a **menos de 10% da frota operacional de todo o país**”.

Quanto às motocicletas, os corpos de bombeiros militares do país possuíam, em 2022, o total de 793 veículos desse tipo. As regiões Sudeste e Nordeste contavam com mais da metade dessas motocicletas. Já a região Norte “exib[ia] o menor contingente de motocicletas no país, com um

action=iniciarProcesso&codAto=278590&codItemAto=1767790 . Acesso em: 11 out. 2024.

10 Segundo nota técnica acostada aos autos da ADPF nº 1.029/RJ (e-doc. 25), 1 aeronave biturbinada de asa rotativa (helicóptero) estava prevista para ser entregue em 2023.

total de 70 unidades dessa categoria". Vale realçar que dois estados não possuíam nenhum veículo desse tipo: Amapá e Bahia. Outros 9 estados possuíam, cada um, menos de uma dezena motocicletas (Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso e Espírito Santo).

O cenário relatado acima é, no mínimo, preocupante. E certamente não contribui para a melhoria do contexto ceifar recursos que, ao cabo, são tradicionalmente destinados à manutenção das atividades dos corpos de bombeiros militares ou de outros órgãos que atuam na prevenção e no combate a incêndio, em buscas, salvamentos ou resgates. Afora isso, é importante lembrar que, num estado que propõe ser fiscal, é a tributação que surge como sua principal fonte de receita financeira¹¹.

É principalmente a partir da tributação, portanto, que o Poder Público passa a ter condições de ampliar o efetivo de bombeiros no país; capacitá-los; fornecer cursos de aperfeiçoamento; comprar equipamentos de proteção individual e proteção respiratória para combate a incêndio (balaclava, roupa de combate a incêndio, capacete de combate a incêndio, máscara, cilindro de ar, óculos de proteção, botas, luvas etc.), equipamentos de salvamento (ascensores, descensores, cadeirinhas para salvamento em altura, mosquetões, capacetes de salvamento, capacetes para mergulho técnico, coletes de salvamento aquático, conjunto para mergulho autônomo, cotoveleiras, joelheiras, detectores multigás, kit de descontaminação, máscaras faciais filtrantes, medidores de radiação, roupas de proteção, desencarceradores, desfibriladores externos automáticos, geradores portáteis, GPS portáteis etc.), aeronaves de asa fixa ou rotativa, embarcações, motocicletas, veículos para atendimento pré-hospitalar, veículos tipo camionete para busca e salvamento, veículos de apoio de água (tipo jamanta), veículos tipo auto bomba salvamento (ABS), veículos tipo auto bomba tanque (ABT), veículos tipo auto escada (AE), veículos tipo auto guincho (AG), veículos tipo auto plataforma (AP), veículos tipo auto tanque (AT) etc.

COMPETÊNCIA DAS UNIDADES FEDERADAS PARA A PRESTAÇÃO DE ATIVIDADES RELACIONADAS À DEFESA CIVIL (PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE)

Em primeiro lugar, parece-me muito claro que os estados-membros

11 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31/32.

têm competência para executar atividades de defesa civil, o que abrange as atividades de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate referidas no presente tema de repercussão geral.

O art. 144, § 5º, da Constituição Federal, aliás, prevê, de maneira mais específica, que aos corpos de bombeiros militares — os quais consistem em órgãos dos estados —, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de **atividades de defesa civil**. Essa expressão é ampla o suficiente para abarcar as citadas acima.

Sobre o assunto, é conveniente recordar que compete à União legislar, privativamente, sobre defesa civil e que, pouco depois do advento da Carta de 1988, o Decreto nº 97.274/88 dispôs sobre o Sistema Nacional da Defesa Civil (SINDEC). Esse diploma considerou **defesa civil** como “o conjunto de medidas destinadas a prev[e]nir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais ou materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência”. A conceituação foi alterada com o tempo (v.g., Decretos nºs 895/93 e 5.376/05). Nos idos de 2010, o SINDEC foi institucionalizado mediante a MP nº 494/10, convertida na Lei nº 12.340/10. A defesa civil passou a ser considerada como “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

Atualmente, a Lei nº 12.608/12 trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Originariamente, essa lei previu que as definições técnicas para sua aplicação seriam estabelecidas em ato do Poder Executivo Federal. Com as alterações promovidas em 2023 (Lei nº 14.750/23), aquela lei passou a considerar como proteção (termo que se adéqua a normas internacionais) e defesa civil

“[o] conjunto de ações de prevenção, de preparação, de resposta e de recuperação destinado a evitar ou a reduzir os riscos de acidentes ou desastres, a minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais e a restabelecer a normalidade social, incluída a geração de conhecimentos sobre acidentes ou desastres”.

Nessa toada, reitero que a expressão “atividades de defesa civil” é ampla o bastante para abranger as de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate e que compete aos corpos de bombeiros

militares, no contexto da segurança pública, executar aquelas atividades.

Abro parêntese para registrar que essa afirmação, contudo, não importa, automaticamente, na ideia de que faltaria aos municípios competência para executar atividades em matéria de defesa civil. Entendo que a competência, prevista no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, dos corpos de bombeiros militares para executar atividades de defesa civil deve ser compreendida como garantia de serviço mínimo, e não como uma competência que exclui a possibilidade de outras unidades federadas, como os municípios, executarem atividades em matéria de defesa civil, mormente de maneira colaborativa ou cooperativa com aqueles órgãos militares.

Aliás, historicamente, o decreto de 1988 que versou, pela primeira vez, sobre o Sistema Nacional da Defesa Civil (SINDEC) continha normas prevendo a existência de “órgãos e entidades de defesa civil” não só no âmbito dos estados e do Distrito Federal, mas também no âmbito dos municípios (Decreto nº 97.274/88). Tais órgãos e entidades consistiam em órgãos setoriais, aos quais incumbia executar programas e projetos, observado o disposto em convênio, e desenvolver as ações de defesa civil necessárias, nas respectivas áreas de atuação. Juntamente com outros órgãos, esses órgãos setoriais compunham o SINDEC. O Decreto nº 895/93, que revogou aquele, previu que os Órgãos de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal e as Comissões Municipais de Defesa Civil (Comdec) consistiam nos órgãos estaduais e municipais, que, juntamente com outros, integravam o SINDEC. E tal decreto de 1993 estipulou, em sentido convergente com o anterior, que aos órgãos estaduais e municipais, em suas áreas de atuação, competia coordenar e executar as ações de defesa civil.

Impresso em 1999 (época em que vigorava o Decreto nº 895/93, o qual foi revogado pelo Decreto nº 7.257/10), o Manual de Planejamento em Defesa Civil, Volume II¹², menciona (sem deixar de realçar a importância das Forças Armadas) como órgãos mais vocacionados para o **combate direto a sinistros** as unidades as subunidades e equipes técnicas dos **corpos de bombeiros militares**, das brigadas de incêndio, das brigadas de emergência, **das guardas municipais e defesas civis**

12 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Defesa Civil. Manual de Planejamento em defesa civil, v. II. Brasília: Imprensa Nacional, 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/publicacoes> . Acesso em: 7 out. 2024.

municipais e dos bombeiros voluntários. O manual ainda diz ser desejável que “os Governos Municipais, em convênio com os Corpos de Bombeiros Militares e com a Defesa Civil, adestrem equipes da Guarda Municipal para prevenir e combater sinistros”.

Também destaca o manual, ao tratar das ações de socorro, que entre os órgãos mais vocacionados para o desempenho de **atividades de busca e salvamento** estão as unidades as subunidades e equipes técnicas do atual Ministério da Defesa (na época da edição do manual, existiam os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica e do Exército), **dos corpos de bombeiros militares**, das brigadas de emergência, organizadas pela iniciativa privada, e das **guardas municipais**. Afora isso, o manual estabelece que, “[n]os municípios onde o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar está organizado, o **resgate** de feridos compete a este serviço”, sendo que, na hipótese de “ações de busca e salvamento marítimas e aéreas ou em áreas terrestres remotas, as ações de resgate são da competência das equipes de busca e salvamento”.

Em meu modo de ver, o manual em comento, embora tenha sido editado já há algum tempo no âmbito do antigo Ministério da Integração Social, passa boa ideia da possibilidade, inclusive em termos históricos, de órgãos estaduais e municipais, entre outros, executarem atividades de combate a sinistros e de busca, salvamento e resgate.

Penso que a atual legislação, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), também ampara atuação municipal como a citada. Prevê que **competete aos municípios executar em âmbito local a PNPDE, a qual abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.** Ainda no que diz respeito ao âmbito municipal, vale lembrar que o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14) prevê que são competências dessas guardas, respeitadas as dos órgãos federais e estaduais, “proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município”; “cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades”; e “garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas”.

Feitos esses acréscimos, reitero o que aduzi no julgamento do Tema nº 16 sobre a competência dos municípios para prestar ou colocar à disposição serviços como os questionados na presente demanda. Deixo, contudo, de reproduzir aqui as considerações que lá lancei sobre o

assunto. Fecho parêntese.

Em suma, as atividades de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate podem ser executadas por estados e municípios no âmbito da defesa civil, observadas suas competências. A meu sentir, a afirmação de que não poderiam esses últimos prestar tais serviços contraria a legislação da União, a quem compete legislar privativamente sobre defesa civil (art. 22, inciso XXVIII), bem como ofende a competência das municipalidades de prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, inciso V) e de defender os bens ou interesses dos quais elas têm a responsabilidade pela tutela (proteção, preservação, impedimento da destruição etc.), tal como o meio ambiente artificial, no qual se incluem as edificações (arts. 23, incisos III, IV, VI, VII; 144, § 8º; 216, § 1º).

ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE DOS SERVIÇOS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E DE BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE SUBJACENTES ÀS TAXAS IMPUGNADAS

Verificada a competência dos estados para, especialmente por meio dos corpos de bombeiros militares, prestar ou colocar à disposição serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate, passo a tratar de um assunto que parece ser mais delicado: a possibilidade de esses serviços serem considerados específicos e divisíveis (**uti singuli**), requisitos necessários para a instituição de taxa decorrente de serviços públicos (art. 145, inciso II, da Constituição Federal).

Na linha do que estabelece o Código Tributário Nacional (art. 79, incisos I e II), são específicos os serviços públicos “quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas”. E são divisíveis os serviços públicos “quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus destinatários”. Se tiverem essas características, os serviços em comento podem ensejar, atendidos os demais pressupostos¹³, a instituição de taxa. Caso contrário, serão considerados universais (**uti universi**), não podendo dar causa ao referido tributo.

13 **Vide** o art. 77 do CTN: “Art. 77. 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”.

Considerando a evolução da jurisprudência da Corte, mormente depois do julgamento do Tema nº 16, afasto, desde logo, o entendimento de que os serviços em questão, quando prestados ou colocados à disposição dos contribuintes pelos corpos de bombeiros militares, teriam de ser reconhecidos, necessariamente, como serviços de caráter universal, por serem executados por órgãos de segurança pública.

É verdade que, em regra, serviços de segurança pública são universais. **Mas julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser prestada ou colocada à disposição por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade (afora os demais pressupostos), ela enseje a cobrança de taxa.** Isso é, nem todas as atividades executadas por órgãos de segurança pública têm caráter universal (**uti universi**). Há uma gama considerável de serviços prestados por esses órgãos que podem, sim, dar causa a taxas.

Cito, nessa direção, por exemplo, a ADI nº 3.770/PR, na qual o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de taxas de polícia cobradas em razão de realização, por órgãos de segurança pública, de atos de vistoria, registro, licença e autorização conectados com a verificação do atendimento de condições de segurança por determinados estabelecimentos ou atividades. Na oportunidade, o Relator, Ministro **Alexandre de Moraes**, afirmou que as atividades subjacentes a essas taxas não teriam caráter **uti universi**, mas **uti singuli**. Por serem esclarecedoras, transcrevo as seguintes passagens de seu voto:

“A jurisprudência desta CORTE afirma que o serviço de segurança pública é, via de regra, insuscetível de ser financiado por meio de taxas, dada a impossibilidade de ser ele prestado de forma individualizada. (...)”

Essa linha interpretativa ainda serviu de inspiração para o julgamento dos seguintes casos pelos órgãos fracionários deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RE 634.786-AgR, Primeira Turma, Rel.^a Min.^a CÁRMEN LÚCIA, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Segunda Turma, Rel.^a Min.^a ELLEN GRACIE, DJe de 22/8/2011; e RE 536.639-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO. Em todos eles, a 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. Há determinadas prestações oferecidas pelos órgãos de segurança pública que são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, podem ser custeadas por meio de taxas. No voto condutor proferido na ADI 1.942, o Ministro MOREIRA ALVES já advertia para o fato de que a solução cautelar ministrada naquele caso se dirigia aos serviços de policiamento ostensivo, observando que outras prestações constantes da lei paraense não haviam sido sequer questionadas na respectiva ação:

(...)

Em decisão mais recente [RE 535.085-AgR], o Ministro GILMAR MENDES ressaltou a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. (...)

A viabilidade de fruição individualizada também serviu de fundamento para esta CORTE reconhecer a validade da taxa de segurança pública para prevenção de incêndios instituída pelo Estado de Minas Gerais, como o fez no seguinte caso [RE nº 473.611-AgR]:

(...)

Isso demonstra que nem todo serviço oferecido pelos órgãos de segurança pública é, necessariamente, indivisível e, por conseguinte, incompatível com o financiamento por taxas. Esse enquadramento é aplicável, de um modo geral, aos serviços de policiamento ostensivo e investigativo a cargo das polícias militar e civil dos Estados, mas não compreende todas as atribuições cometidas por lei ao desempenho por órgãos de segurança pública, sendo possível a cobrança de taxas por atividades acessórias ao cumprimento do objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (ADI nº 3.770/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 26/9/19).

À luz dessa orientação, é preciso perquirir se os serviços de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate, ainda que prestados ou colocados à disposição dos contribuintes por órgão de segurança pública (no caso, pelo corpo de bombeiros militar do Estado do Rio Grande do Norte), podem ser compreendidos como serviços específicos e divisíveis, a depender das circunstâncias às quais tais

serviços se referem, para efeito de instituição de taxa (presentes os demais pressupostos do tributo). Filio-me à corrente que entende que sim.

Inicialmente, destaco que, até hoje, vige a Súmula nº 549/STF, a qual prevê que “a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274”.

Um dos paradigmas que gerou a súmula revogadora foi o RMS nº 16.064/PE, Tribunal Pleno, sessão de 3/4/68. Para o Relator, Ministro **Hermes Lima**, o **serviço de combate ao fogo** era serviço específico e divisível. Além disso, destacou Sua Excelência que o serviço ou era efetivamente prestado ao contribuinte ou estava a sua disposição. Ressaltou ele, ainda, que esse serviço “[interessava] capitalmente a todos os moradores de uma cidade”.

O Ministro **Thompson Flores** asseverou que não maculava a taxa o fato de ela ser cobrada em face de determinado grupo de pessoas, ainda que o serviço viesse a beneficiar “a totalidade populacional da respectiva zona”. Isso porque, em sua visão, **os sujeitos passivos da taxa, se não criavam o risco, o agravam ou estimulavam com suas atividades**. E acrescentou: “por isso mesmo, devem concorrer à manutenção de um serviço que quanto mais bem aparelhado[,] ou[, o] que equivale a dizer, quanto mais bem estipendiado melhor reduzirá as proporções do mal”. Por sua vez, o Ministro **Themístocles Cavalcanti** também consignou estar convencido de que o serviço em questão era específico e divisível.

Naquela mesma ocasião, julgou-se também o RMS nº 16.163/PE. O Redator do acórdão, Ministro **Eloy Rocha**, igualmente não verificou inconstitucionalidade na taxa de serviço contra fogo instituída por estado-membro. Sua Excelência buscou fundamentar seu voto nas seguintes lições do professor e Ministro **Aliomar Baleeiro** (in: **Revista de Direito Administrativo**, v. 79, p. 437/451):

“Pessoalmente, nunca nos pareceu duvidosa a constitucionalidade e legitimidade de taxas para serviços contra incêndio exigíveis de proprietários de imóveis e de estabelecimentos, que têm o serviço à sua disposição. Por isso, em livro didático, apontamos esse como um dos exemplos de taxa por serviço potencial:

‘quem paga taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência

duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhe aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobre de vulto para as companhias que exploram o negócio de seguro contra fogo' (Baleeiro, Introdução à Ciência das Finanças, 3ª ed., 1964, pág. 212).'
(...)

A decisão de decretar imposto ou cobrar taxa, para manutenção total ou parcial dum serviço público específico, como o de extinção de incêndios, que interessa apenas a uma cidade, ou área determinada dela, é subjetiva e política, não encontrando outro obstáculo prático senão a exequibilidade técnica do segundo dos tributos acima. Cabe ao Poder Legislativo decidir sobre a conveniência da taxa ou do imposto, ou seja a de repartir o curso do serviço público somente entre o grupo beneficiado de modo efetivo ou potencial, ou pelo contrário, por toda a coletividade sem indagar quem recebe a vantagem, ou a tem à disposição ou é responsável pelo risco que provocou a instituição do gravame fiscal.

(...)

O serviço contra incêndios de Recife, por sua natureza e pela área geográfica a que está limitado, constitui serviço público especial, aliás específico, que traz vantagens diretas e indiretas não só aos contribuintes da taxa com que é custeado, mas também a toda coletividade, como acontece, segundo a melhor doutrina, em todas as taxas" (**Aliomar Baleeiro apud Ministro Eloy Rocha** – grifo nosso).

A especificidade e a divisibilidade do serviço de combate a incêndio também foram ressaltadas em outros julgados da Suprema Corte, inclusive na hipótese de o serviço ser prestado ou colocado à disposição por município. Nesse sentido: RE nº 206.777/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, DJ de 30/4/99; AI nº 431.836/SP-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 1º/8/03. O mesmo racional se aplica quanto aos serviços de busca, salvamento e resgate.

Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. **Por exemplo**, se

há princípio de incêndio em uma unidade imobiliária residencial ou comercial e o serviço de combate a incêndio é executado com sucesso, é evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço; se um veículo automotor se choca contra um poste e o serviço de resgate do condutor vitimado é prestado, é clara a viabilidade também de se determinar o razoável e proporcional **quantum** do serviço prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço. A lógica se mantém em relação aos demais serviços já mencionados, bem como na hipótese de os serviços serem utilizados apenas de maneira potencial, tendo sido colocados à disposição do contribuinte.

Em meu modo de ver, reforça o entendimento de que os serviços como os impugnados são específicos e divisíveis, viabilizando a cobrança de taxa, o fato de ser bastante comum a existência de empresas privadas que exploram economicamente os citados serviços, cobrando de seus clientes, por óbvio, preço pela atividade prestada. É o caso, por exemplo, das empresas privadas que prestam ou serviços de bombeiro civil, ou salvamento em altura, ou resgate em rodovias etc. Existem até grupos empresariais privados que se intitulam empresas de **Emergency Response** (resposta de emergência), tendo em seus portfólios um conjunto de serviços como os já citados, prestados ou colocados à disposição de seus clientes, inclusive em escala considerável¹⁴. Há, também, empresas, geralmente indústrias de grande porte, que contam com próprio corpo de bombeiros, alojado em proximidades para ser acionado em caso de emergência¹⁵. Anote-se, ainda, que houve época em que empresas de seguro contra incêndio, as quais exploram atividade econômica mediante **contraprestação** dos segurados, empregavam homens para atuarem no combate a incêndio, a fim de proteger imóveis de seus clientes (**vide** o célebre caso da seguradora inglesa **Fire Office**, de cuja fundação participou **Nicholas Barbon**¹⁶).

14 **Vide**, por exemplo, o grupo Medmais (<https://medmais.com>) e o AmbiparGroup (<https://ambipar.com/ambipar-response/emergency-response-un/>).

15 **Vide**, por exemplo, o caso Skidmore v. Swift & Co., 323 US 134 (1944), empresa que contava com alojamento de bombeiros próprios. Jackson, Robert Houghwout, and Supreme Court Of The United States. U.S. Reports: Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134. 1944. Periodical. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep323134/>. Acesso em: 9 out. 2024.

16 THE HISTORY OF PARLIAMENT. BARBON, Nicholas (c.1637-98), de Crane Court, Fleet Street, Londres e Osterley Park, Maryland. Disponível em:

Se não fossem específicos e divisíveis os serviços nesses contextos, muito dificilmente essas empresas conseguiriam estipular um valor razoável a título de preço ou contraprestação, a ser pago por seus clientes, pela execução ou pela disponibilidade de tais serviços.

O fato de os serviços específicos e divisíveis de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição provocarem eventuais externalidades, ainda que em benefício de pessoas indeterminadas, não faz com que eles passem a ser **uti universi**. Se fizesse, também deveria ser proibida, por exemplo, a cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, cujo serviço subjacente, como se sabe, contribui para a manutenção do saneamento público, externalidade que beneficia pessoas indeterminadas. Na mesma toada, e levando-se em conta aquele exemplo da execução do serviço de combate a incêndio em unidade imobiliária residencial ou comercial, o fato de esse serviço impedir a evolução do princípio de incêndio e sua propagação para outras unidades imobiliárias não transforma o serviço específico e divisível em serviço universal.

De outro giro, é evidente que há situações específicas nas quais os serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate têm caráter **uti universi**.

Para tratar desse ponto, vale lembrar a jurisprudência da Corte em relação ao serviço de coleta de lixo. Caso esse serviço seja relativo, exclusivamente, a imóvel do contribuinte, tem ele caráter específico e divisível, sendo possível a instituição de taxa para remunerá-lo (sobre o assunto, cito a Súmula vinculante nº 19). Contudo, se o serviço em questão tiver relação com a limpeza pública (como limpeza de praças, vias e outros logradouros públicos), passa ele a ter caráter **uti universi**, não podendo haver a instituição de taxa para sua remuneração. A respeito desses assuntos, vale conferir o Tema nº 146, RE nº 576.321-RG-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 13/2/09.

Mutatis mutandis, essa lógica também pode ser aplicada, por exemplo, quanto ao serviço de combate a incêndio. O serviço relativo a combate a incêndios em praças, vias ou outros logradouros públicos tem caráter universal quando não conectado exclusivamente a uma situação nitidamente particular de um contribuinte (como combate a incêndio em veículo automotor). Por sua vez, o serviço de combate a incêndios, **v.g.**,

em unidade imobiliária residencial ou comercial tem natureza **uti singuli**.

De mais a mais, ressalto que inexistente na Constituição Federal disposição prevendo a impossibilidade de cobrança de taxa para remunerar os serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento ou resgate.

Passo a tratar do dimensionamento da taxa.

PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NO VALOR COBRADO A TÍTULO DA TAXA

Já aduzi, em outras oportunidades, que as taxas são tributos orientados pelo princípio da justiça comutativa. Essa ideia de justiça econômica, quando transposta para o plano técnico-jurídico, tem basicamente duas consequências. A primeira, no plano do fato gerador, é que é necessário que a unidade federada tenha competência para realizar a atividade subjacente à taxa. A segunda consequência, no plano da base de cálculo ou da quantificação da taxa, é que deve haver uma proporção razoável com os custos dessa atuação do Estado, conforme vem indicando a jurisprudência desta Corte.

A respeito do assunto, relembro trecho do parecer de Sacha Calmon utilizado no voto do Ministro **Carlos Velloso** no julgamento do RE nº 416.601/DF, no qual a Corte concluiu pela constitucionalidade da taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA) do IBAMA (Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 10.165/2000). Muito embora o caso em comento tratasse de taxa decorrente de poder de polícia, as considerações de Sua Excelência podem ser aproveitadas na presente discussão, que envolve taxa decorrente de serviço público. É que, como se viu, a justiça comutativa se aplica à espécie tributária taxa, não importando a subespécie:

“É noção cediça que a base de cálculo das taxas deve mensurar o custo da atuação estatal que constitui o aspecto material de seu fato gerador (serviço público específico e divisível ou exercício do poder de polícia).

Não se pode ignorar, contudo, a virtual impossibilidade de aferição matemática direta do custo de cada atuação do Estado (a coleta do lixo de um determinado domicílio, ao longo de um mês; a emissão de um passaporte; etc.). O cálculo exigiria chinesices como a pesquisa do tempo gasto para a confecção de cada passaporte, e a sua correlação com o salário-minuto dos funcionários encarregados e o valor do aluguel mensal do

prédio da Polícia Federal onde o documento foi emitido, entre outras variáveis intangíveis, de modo a colher o custo de emissão de cada passaporte, para a exigência da taxa correspondente (que variaria para cada contribuinte, segundo o seu documento tivesse exigido maior ou menor trabalho ou tivesse sido emitido em prédio próprio ou alugado). O mesmo se diga quanto à coleta de lixo: imagine-se o ridículo de obrigarem-se os lixeiros, tais ourives, a pesar com balança de precisão os detritos produzidos dia a dia por cada domicílio, para que a taxa pudesse corresponder ao total de lixo produzido a cada mês pelo contribuinte.

O Direito não pode ignorar a realidade sobre a qual se aplica. O princípio da praticabilidade, tão bem trabalhado entre nós por MISABEL DERZI, juridiciza essa constatação elementar, que tampouco passa despercebida ao STF. Nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.077/84, Rel. Min. MOREIRA ALVES, **declarou a Corte que não se pode exigir do legislador mais do que 'equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado'** (Sacha Calmon, *apud* Ministro Carlos Velloso, no RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, DJ de 30/9/05 — grifo nosso).

Como ensina Leandro Paulsen, “o montante cobrado, diferentemente do que acontece com os impostos, não pode variar senão em função do custo da atividade estatal”¹⁷, devendo haver uma **razoável equivalência** entre o valor da taxa e o custo da atividade estatal que lhe dá suporte. Essa ideia possibilita a existência de uma **virtuosa margem** de liberdade na fixação do valor da taxa¹⁸.

Entendo estar no âmbito de conformação do legislador estipular que a taxa decorrente dos serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate, quando relacionados a edificações e outros ambientes, possa ser dimensionada, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade, em função de fatores como, por exemplo, localização

17 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 42.

18 Em sentido convergente: MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. p. 432.

do imóvel em região metropolitana ou em outras regiões, sua destinação (isso é, imóvel residencial ou não residencial, no que se inclui imóvel comercial, industrial etc.) e sua área. É compreensível, ainda, que o valor da taxa possa variar conforme o número de habitantes do município em que está localizado o imóvel. Todos esses fatores se relacionam com os custos dos serviços, estando alguns intimamente conectados com a extensão, a intensidade ou o grau de complexidade desses serviços.

Com efeito, tende a haver mais atividade do Poder Público em imóveis maiores do que em imóveis menores, especialmente no que diz respeito ao serviço de prevenção e combate a incêndio. Na mesma toada, o poder público tende a executar mais atividades ou atividades mais complexas em imóveis não residenciais, mormente os destinados à indústria ou ao comércio, do que em imóveis residenciais. E, quanto a esses, é razoável compreender que pode o legislador diferenciar os imóveis que estão inseridos em prédios de apartamentos, local em que os serviços comentados tendem a ser mais complexos. Em regiões metropolitanas, nas quais o custo de vida costuma ser elevado para todos (incluindo os corpos de bombeiros militares), é razoável considerar que o valor das taxas, as quais remuneram aqueles serviços, sejam maiores do que as previstas em relação a imóveis localizados em municípios de outras regiões. Por analogia, essa lógica também se aplica quanto à comparação entre taxa prevista em relação a imóvel localizado em município com considerável número de habitantes e taxa prevista em relação a imóveis localizados em municípios com menor número de habitantes.

Quanto às taxas decorrentes dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em vias públicas, relacionados a veículos automotores, julgo que está no âmbito de conformação do legislador, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade, fixar seu valor em função do tipo de veículo automotor e sua destinação. Por exemplo, é razoável entender que os serviços em questão, especialmente o de combate a incêndio, quando relacionados a motocicletas, tendem a ser menores do que quando relacionados a caminhões.

Por fim, julgo que, também observados os princípios constitucionais, está no âmbito de conformação do legislador estabelecer os casos nos quais não haverá a exigência, total ou parcial, das taxas em comento (sejam as taxas atinentes a imóveis, sejam as taxas atinentes a veículos automotores) em razão de isenção ou de outra técnica tributária a seu alcance. Vale lembrar que as razões para se estabelecerem medidas como

essas podem estar pautadas, por exemplo, na justiça fiscal, na capacidade contributiva ou na função extrafiscal da tributação. Como ensinou José Souto Maior Borges: “No poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e o reverso de uma medalha”¹⁹.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Como se viu, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, transcritos alhures.

São dois tipos de taxa previstos nesses dispositivos: a) taxa anual decorrente dos serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em edificações e outros ambientes (TCIBS), correspondente a imóveis localizados na região metropolitana de Natal (item 1 do anexo único da LC nº 247/02) e a imóveis localizados no interior do estado (item 2 do referido anexo); b) taxa de proteção contra incêndio e de salvamento e resgate em via pública relativa a veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do referido anexo).

Os serviços subjacentes a essas taxas, como expressei ao longo deste voto, são específicos e divisíveis nos contextos em questão. Podem, portanto, ensejar a instituição do tributo. Afora isso, verifica-se que os valores fixados para essas taxas variam em função de fatores que já mencionei. Cumpre realçar que a própria lei complementar, ao versar sobre os valores das diversas taxas das quais ela trata, indicou que eles foram estabelecidos levando-se em conta os critérios técnicos, a “complexidade e o grau de dificuldade do respectivo ato, serviço ou evento, assim como o potencial de risco a que estão expostas as atividades do contribuinte”.

De mais a mais, insta esclarecer que os serviços subjacentes às taxas discutidas nesta demanda são prestados ou colocados à disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte, e que, à luz do art. 20 da Lei Complementar Estadual nº 247/02, a receita arrecadada com as taxas em discussão nos autos compõe, junto com outras, o Fundo de Reparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do

19 BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 30.

Estado do Rio Grande do Norte (FUNREBOM). O fundo tem como finalidades (art. 21):

“I – custear pesquisas, estudos e elaborar projetos destinados à promoção do desenvolvimento nas atividades de salvamento e combate a incêndio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

II – dar apoio financeiro à execução de serviços e obras de construções de unidades de salvamento e combate a incêndio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

III – prover recursos para aquisição de material permanente, equipamentos operacionais e outras despesas com as unidades do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte.”

A manutenção das taxas questionadas na presente demanda é importantíssima para que o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte mantenha condições de prestar à população ou deixar a sua disposição seus relevantes serviços.

Por fim, registre-se que a taxa de **proteção contra incêndio** e de salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do citado anexo único), não se confunde com taxa de **poder de polícia** decorrente de atividade de **vistoria** executada por corpo de bombeiros militar. Esse último tipo de taxa é debatido na ADPF nº 1.028/PE. No presente caso, julgo que a proteção (em sentido amplo) contra incêndio consiste no serviço público de combate a incêndio, prestado ou colocado à disposição dos contribuintes pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Não se trata** de atividade de fiscalização, **e sim de serviço público, tal como são serviços públicos os de salvamento e resgate, também abarcados pela taxa em comento**. Aliás, a Lei Complementar Estadual nº 612/17, ao conferir nova redação ao item 6 do anexo único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, fez com que a taxa em comento **deixasse de ter como fato gerador a “vistoria em veículo”**, expressão que constava da redação originária do item em comento.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para,

reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Proponho a fixação da seguinte tese para o Tema nº 1.282:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

É como voto.