

TAXA DE INCÊNDIO: ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES

Everton Torres de Oliveira¹

Resumo: O presente artigo visa analisar a taxa de incêndio, instituída em várias unidades da federação com o escopo geral de financiar o reaparelhamento e a manutenção dos Corpos de Bombeiros Militares. Tributo criado com aval dos governadores, apoiados em jurisprudências dos tribunais superiores, mas que contraria a doutrina dominante no universo jurídico pátrio, além de alguns tribunais de justiça estaduais, os quais questionam, entre outros critérios, a constitucionalidade da referida taxa. Longe de ser pacífica e harmoniosa a instituição de qualquer tributo no país, a taxa de incêndio acaba por alimentar ainda mais o “fogo” em torno da discussão da excessiva carga tributária no Brasil. Possibilidade jurídica da exação ou estratégia política para delegar ao contribuinte um dever constitucional do Estado? Diante desta perspectiva analisaremos com mais profundidade os aspectos jurídicos em torno da taxa de incêndio que já é cobrada em alguns estados, mas que ainda é pouco conhecida entre alguns operadores do direito e entre muitos de seus contribuintes.

Palavras-chave: Taxa de Incêndio, Estado, Aspectos Jurídicos.

Abstract: *This article aims the extinguished fire's tax, set in various units of the federation with the general scope of the fund retool and maintenance of fire brigades. Tribute created with backing from the governors, supported by rulings of higher courts, but that contradicts the dominant doctrine in the legal parental rights, courts and some state attorneys general, which ask, among other criteria, the constitutionality of that tax. Far from being peaceful and harmonious the imposition of any tax in the country, the tax of fire just by eating more “fire” around the discussion of the excessive tax burden in Brazil. Legal possibility of extortion or political strategy for the taxpayer to delegate the constitutional duty of the state? Given this perspective we will analyze in depth the legal issues around the extinguished fire's tax that is already charged in some states, but*

¹ *Bacharel em Engenharia de Incêndio e Pânico pela UnB/CBMDF. Oficial do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof.^a Me. Verônica Maria Bezerra Guimarães.*

little is known among some law enforcement officers and among many of its contributors.

Key words: *Extinguished Fire's Tax, States, Legal Issues.*

1. INTRODUÇÃO

Taxa de prevenção e combate a incêndios, taxa pela utilização potencial de extinção de incêndio, taxa de bombeiros, taxa contra sinistros ou como é mais conhecida: taxa de incêndio, embora receba variados nomes a taxa de incêndio, na verdade, gera muita polêmica no mundo jurídico nacional por conflitar com a maioria das doutrinas tributárias e de alguns tribunais de Justiça.

A discussão jurídica em torno do novo tributo já ocorre em vários estados da federação há mais uma década, mas longe de serem pacíficas, as decisões sempre alternam entre favoráveis e contrárias a sua instituição e cobrança. De início faz-se necessário abordarmos brevemente sobre os fatos históricos e culturais que envolvem os incêndios² e as instituições que o combatem.

O fogo representa, incontestavelmente, a primeira aquisição tecnológica da humanidade³, com o tempo a forma de utilização do fogo evoluiu, porém, mesmo dispondo de tecnologia o homem não conseguiu dominar inteiramente o fogo, por isso, sempre eclodiram grandes incêndios que ceifaram muitas vidas e trouxeram muitos prejuízos patrimoniais. Os incêndios no decorrer do tempo sempre marcaram a história da humanidade de forma trágica⁴.

Diante desta realidade os Estados precisaram organizar-se para combaterem os incêndios, havia necessidade de criar instituições próprias e

² Definição de Incêndio: é o fogo fora de controle, conforme NBR 13.860:2007.

³ FREITAS, Oswaldo Nunes; S.A, José Marques. *Manual Técnico Profissional para Bombeiro*. Ed. revisada. Brasília: Inconfidência, 2000, p.3.

⁴ Incêndio no GranCircus Norte Americano em Niterói-RJ em 1961, conseqüências: 317 pessoas morreram, 120 mutiladas e 300 feridas; Incêndio no Edifício Andraus em São Paulo-SP em 1972, conseqüências: 16 vítimas fatais e 330 feridas; Incêndio no Edifício Joelma em São Paulo-SP em 1974, conseqüências: 189 vítimas fatais e 300 feridas; Incêndio no Edifício Andorinha no Rio de Janeiro-RJ em 1986, conseqüências: 16 vítimas fatais e mais de 50 pessoas feridas. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/labboi/node/57>> Acessado em 11 de fevereiro de 2011 e <<http://www.almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano.htm>> Acessado em 11 de fevereiro de 2011.

especializadas para debelar os sinistros que estavam destruindo propriedades, dilapidando patrimônios e ceifando vidas, assim, surgiram os Corpos de Bombeiros. Inicialmente no século XVIII, muitos países estabeleceram instituições formadas por civis e voluntários, os quais não tinham vínculo com o Estado, mas que desempenhavam papel fundamental para sociedade da época. A instituição civil criada no período da revolução industrial, logo serviu de modelo para muitos países da Europa, Ásia e América, como é caso hoje de países como EUA, Japão, Canadá, Inglaterra, entre outros.

No Brasil, a coroa portuguesa criou no dia 02.07.1856 uma organização composta pelos soldados da corte para combaterem os incêndios que surgissem no palácio sede do império, mais tarde, em 02.04.1954, o então presidente Getúlio Vargas, oficializou o dia 02 de julho como o dia nacional do bombeiro, por meio do Decreto Federal nº 35.309. O vínculo estatal, no caso do Brasil, manteve-se desde sua criação pelo império no período de Dom Pedro II até os dias atuais, com exceção de alguns estados que instituíram em algumas cidades os bombeiros voluntários⁵, como por exemplo: Santa Catarina (32 cidades), Rio Grande do Sul (20 cidades), Minas Gerais (04 cidades) entre outras cidades Brasil a fora.

A grande maioria dos Corpos de Bombeiros é formada por militares estaduais, servidores públicos, regidos pelo regime estatutário, ingressos através de concurso público. O papel do Corpo de Bombeiros⁶, de forma geral, incumbe à execução de atividades de defesa civil, de prevenção, combate e extinção de incêndios, de busca, salvamento e de socorro público, prestar socorros em casos de afogamentos, inundações, desabamentos, acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas.

O objeto da pesquisa é analisar esse tributo sob os aspectos jurídicos na seara da jurisprudência, doutrina e legislação aplicável, observando também seu fator histórico-cultural. O objetivo geral é relacionar essa exação com a aviltante carga tributária no país e, especificamente, responder as seguintes questões: É pacífica a instituição dessa taxa? É mais uma estratégia política para transferir ao contribuinte um dever estatal? Adotaremos o método de pesquisa bibliográfica e exploratória.

⁵ Disponível em: <<http://portaldovoluntario.org.br/blogs/46277/posts/460>> Acessado em 08 de junho de 2011.

⁶ Art. 2º. Lei Complementar nº 049/1990 (Lei de Organização Básica do CBMMS); e art. 50 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul;

2. NOÇÕES GERAIS SOBRE OS IMPOSTOS E AS TAXAS

A Constituição Federal de 1988, embora tenha tratado do sistema tributário nacional, não chega a definir o que seja tributo. Porém, analisando sistematicamente as normas do sistema tributário, resta claro que nossa Carta Política deixa à lei complementar a incumbência de definir o que seja tributo.⁷ Desta forma o art. 3º do Código Tributário Nacional conceitua o que vem a ser Tributo.

O CTN considera em seu artigo 5º como espécie de tributo apenas três: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Já o Supremo Tribunal Federal, seguindo a Constituição Federal e a melhor doutrina, distingue as espécies tributárias como sendo cinco: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.⁸

Os *impostos* são tributos de receita não vinculada à atividade estatal específica e incidem sobre a manifestação de riqueza, se sustentando sobre a ideia de solidariedade social. Os impostos têm caráter contributivo. A vinculação do imposto é proibida pela Constituição (artigo 167, IV), pois são de arrecadação não vinculada, financiando atividades gerais do Estado. No entendimento de Roque Antonio Carrazza: “a prestação patrimonial do contribuinte do imposto é *unilateral*, porque não faz nascer, para a entidade tributante, qualquer dever específico de efetuar uma contraprestação.” (Carrazza, 2009, p. 532).

Agora trataremos com mais profundidade sobre as taxas, pois constituem o objeto de nosso trabalho. São tributos de receita vinculada à atividade estatal específica e os entes políticos podem instituir taxas de polícia pelo exercício regular do poder de polícia, ou ainda, taxas de serviço pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ou colocados à disposição do contribuinte.⁹

As taxas de polícia tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ancorado no princípio da supremacia do interesse público sobre o

⁷ Conforme art. 146, III, a, da CF/88.

⁸ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 36.

⁹ Artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

privado, razão pela qual pode se justificar a restrição ou o condicionamento do exercício de direitos individuais. O art. 78 do CTN traz um rol exemplificativo sobre os interesses que podem ser protegidos pelo exercício do poder de polícia, que, aliás, deve ser efetivo.

Já as taxas de serviço podem ser cobradas quando o serviço for disponibilizado, específico e divisível, assim, não é legal uma taxa sobre serviços gerais, bem como, é necessário que os contribuintes sejam identificados como beneficiários do tal serviço, já que as taxas tem carácter contraprestacional. Importa ainda, que o serviço seja disponibilizado, não necessitando ser efetivamente utilizado.

À Luz do art. 79, CTN, temos que os serviços utilizados pelo contribuinte podem ser a) efetivamente, quando usufruídos por ele a qualquer título; b) potencialmente, quando, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. Ainda os incisos II e III contemplam duas características que somadas preenchem os requisitos legais para instituição da exação em comento, quais sejam: II- *especificidade* e III-*divisibilidade*.

A especificidade se verifica quando os serviços possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública. Há um princípio que parece bem apropriado para nos explicar a especificidade, chamado por *Roque Antônio Carraça* de princípio da causalidade, quem deve arcar com o ônus econômico das despesas na busca da reparação dos direitos lesados com a movimentação do aparelho estatal é a pessoa que deu causa a atuação do Estado. Dessa forma, a partir do momento em que o Estado se aparelha para executar o serviço, está atendida a exigência da especificação.

Por sua vez, a divisibilidade trata dos serviços quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Para entendermos melhor esse critério é preciso saber que os serviços públicos dividem-se em gerais e específicos. Os serviços gerais, ditos também universais, são prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. É o caso dos serviços de iluminação pública, de segurança pública, de defesa externa do País etc., não podendo ser custeados por taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado,

basicamente, pelos impostos. Já os serviços públicos específicos, ou singulares, são os prestados *uti singuli*. São de utilização individual e alcançam a um cidadão ou a um número exato de pessoas, traduzindo a ideia de divisibilidade, por exemplo, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica etc. A base de cálculo das taxas deve ser diferente das próprias de impostos.

Como bem sintetiza Leandro Paulsen¹⁰ sobre o fundamento das taxas:

(...) o exercício do poder de polícia é realizado, e os serviços públicos são prestados porque são atividades de interesse público. Contudo, não há por que toda a sociedade participar do custeio de tais atividades estatais na mesma medida se são elas específicas, divisíveis e realizadas diretamente em face ou para determinado contribuinte que a provoca ou demanda(...)

3. A TAXA DE INCÊNDIO

Recentemente alguns Estados e Municípios têm aprovado leis com o escopo de tornar possível a instituição e cobrança da chamada “taxa de incêndio”, cujo fato gerador é a disponibilidade do serviço público prestado pelos Corpos de Bombeiros, especificamente para combate e extinção de incêndios, vinculando parte dos valores pecuniários recolhidos à manutenção e aparelhamento dos Corpos de Bombeiros. Porém, distinção fundamental deve ser feita aqui, pois alguns doutrinadores do mundo jurídico confundem o termo *prevenção* de incêndio com *extinção* de incêndio.

A prevenção se dá anterior à fase inicial do incêndio, e para que a prevenção seja eficaz são imprescindíveis os meios de proteção e alerta que o cidadão pode se valer para evitar que se inicie o sinistro em sua edificação, são exemplos de meios de proteção: proteção estrutural (paredes e portas corta-fogo), meios de fuga (iluminação e sinalização de emergência), meios de combate (instalação de aparelhos extintores, rede de hidrantes, e de sprinklers-chuveiros automáticos), meios de alerta (alarme e detecção de incêndios) etc. Para regular a prevenção contra incêndio e pânico nas edificações e prédios públicos e privados,

¹⁰ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 38.

nos estabelecimentos comerciais, indústrias, culturais, esportivos etc., os Estados da Federação têm leis estaduais próprias, por exemplo: em Mato Grosso do Sul é a Lei nº 1.092/1990, em Minas Gerais a Lei nº 14.130/2001, em Mato Grosso a Lei nº 8.399/2005, em São Paulo a Lei nº 684/1975, entre outros.

Assim, para garantir a segurança das pessoas e a proteção dos bens se exige, além de outros quesitos, o recolhimento de algumas taxas para emissão de documentos, como vistoria, análise e aprovação técnica de **PPCIP** (Projeto de Prevenção Contra Incêndio e Pânico), Certificados etc., àquele contribuinte que quer regularizar seu imóvel ou empreendimento, caracterizando taxas pelo poder de polícia e não taxas de serviços.

Por outro lado, quando o bem imóvel do contribuinte não se utilizou da prevenção e nem se utilizou dos meios de proteção e alerta para evitar o fogo fora de controle, temos que movimentar o Estado (viaturas, equipamentos e profissionais) para o combate e a extinção do incêndio, e é aí que entra a voracidade do Estado para angariar divisas. A extinção efetiva ou a colocação a disposição desse serviço é o fato gerador dessa taxa de serviço, que tem gerado muita discussão no âmbito doutrinário e jurídico, pois, como veremos no próximo tópico, há também instabilidade até em julgados da corte máxima nacional.

Alguns Estados como Rio de Janeiro (Lei nº 5.996/2011, que altera a Lei nº 622, de 02.12.1982), Minas Gerais (Lei nº 14.938/2003, que altera a Lei nº 6.763/1975) e Mato Grosso (Lei nº 9.067, de 23.12.2008), obtiveram sucesso na criação e implantação do novo tributo, porém, apesar do enorme esforço, outros Estados como Ceará, Pará, São Paulo, Mato Grosso do Sul, além do Distrito Federal, etc., não conseguiram até a presente data, instituírem essa famigerada taxa, por conta da divergência jurisprudencial existente entre os juízos *a quo* e principalmente entre os Tribunais de Justiças estaduais, o qual será objeto de estudo do próximo tópico.

Na visão jurídica e doutrinária, percebe-se que essa taxa esta permeada de vícios que afasta a sua legalidade e a sua constitucionalidade, se não vejamos: como já comentado a taxa como espécie tributária deve diferenciar-se dos demais tributos em vários pontos; um deles é a sua vinculação à atuação específica do Estado, como

forma de reembolso do custo dessa atuação. Essa regra básica é aviltada quando temos em todos os Estados onde há a cobrança da referida taxa a criação, por exemplo, de um *Fundo Institucional*, é o caso do Rio de Janeiro com o **FUNESBOM**¹¹, para o gerenciamento e administração da arrecadação com destinação **de apenas 70% (setenta por cento)** do montante dos recursos financeiros da receita da taxa para o CBMERJ (Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro).

Outro caso de inobservância legal é o de Minas Gerais¹², onde a desvinculação atinge o percentual de **50% (cinquenta por cento)** da arrecadação destinando-se o restante ao tesouro estadual para custeio de despesas alheias à prestação do serviço a que se vincula, ferindo a natureza e os efeitos dessa espécie tributária, ou seja, a destinação total e compulsória dos recursos financeiros ao pagamento do serviço prestado.

Em outra seara, temos que analisar a questão da competência para a instituição e cobrança, pois, claro está que a dita taxa é classificada pelas leis onde é cobrada como taxa de segurança pública, e não poderia ser diferente, posto que, os serviços de combate e extinção de incêndios são prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados.

Assim, instalado está o conflito normativo, uma vez que, na melhor interpretação constitucional, tem-se que o Corpo de Bombeiros Militar é instituição afeta à segurança pública, nos dizeres do art. 144 da Constituição Federal, onde a segurança pública é dever do Estado e da sociedade, tendo natureza de serviço público geral, prestando-se a preservação da ordem coletiva, serviços esses que não podem ser suportados mediante taxa, mas sim, por impostos. A Carta política insere o Corpo de Bombeiros, entre as atividades estatais, estabelecendo que:

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

(...)

V- policias militares e **corpos de bombeiros militares. (grifo nosso)**

¹¹ Art.1º, paragrafo único da Lei nº 5.996/2011, Cria o FUNESBOM no Estado do Rio de Janeiro.

¹² Art. 113, § 2º e § 3º da Lei nº 6763/1975, alterada pela Lei nº 14.938/2003, lei que destina apenas 50% da arrecadação dos recursos da taxa de incêndio ao reaparelhamento do CBMMG (Corpo de Bombeiros de Minas Gerais).

Na leitura do § 6º do Art. 144 da CF, fica demonstrado que os serviços de combate e extinção de incêndios competem ao Estado por serem atividades de segurança pública, de caráter universal e geral, prestados por órgão da segurança pública. Nesse entendimento, o STF já decidiu que é inconstitucional a cobrança de taxa para os serviços de segurança pública, conforme ADI 2424 (DJ 18.06.2004) *in verbis*:

ADI 2424 / CE - CEARÁ
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a):Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 01/04/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJ 18-06-2004 PP-00044
EMENTA VOL-02156-01 PP-00097 - RTJ VOL 00192-02 PP-00572
EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.200, 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.

Não bastassem os vícios já mencionados da desvinculação das receitas e os serviços prestados ou postos à disposição serem realizados por órgão da segurança pública, vejamos o fato da impossibilidade de aplicar o critério da divisibilidade, ou seja, da individualização dos beneficiários dessa exação.

No cenário de um sinistro, como um incêndio, não é razoável acreditar que o fogo fora de controle se limitará apenas a propriedade do cidadão-contribuinte da taxa. Os procedimentos e as táticas de combate à incêndios prediais¹³ ensinadas a qualquer bombeiro no País, obrigatoriamente, incluem a evacuação das pessoas num determinado raio de segurança do local incendiado e o resfriamento das edificações mais próximas do foco do incêndio, no intuito de evitar a propagação das chamas para as propriedades circunvizinhas, que não deram causa ao sinistro, mas que correm risco de serem atingidas e salvaguardar vidas em perigo.

¹³ FREITAS, Osvaldo Nunes; SÁ, José Marques. *Manual Técnico Profissional para Bombeiro*. Ed. revisada. Brasília: Inconfidência, 2000, p. 12 e 137.

Tecnicamente, um incêndio, mesmo de pequenas proporções, sempre gera para o Corpo de Bombeiros uma mobilização, seja de efetivo, seja de equipamentos ou materiais para socorrer, não apenas, o solicitante, mas, toda a coletividade em torno do foco do incêndio; em outras palavras, a máquina do Estado prestará o serviço àquele contribuinte-solicitante, e também àqueles a sua volta, independente de serem contribuintes da taxa de incêndio.

Ora, a extinção de incêndios não beneficia somente os proprietários, possuidores ou titulares de domínio útil de bens imóveis localizados na zona urbana municipal, mas toda a sociedade, que pode ter todos os seus bens, imóveis, móveis e semoventes, e a própria vida dos indivíduos, ameaçados pelo sinistro¹⁴. Por esse prisma, vê-se que a malfadada exação não atende ao critério da divisibilidade, exigidos para espécie tributária de taxa, nos termos do art. 79, inciso III, CTN, uma vez que, não pode ser fruída por apenas um determinado beneficiário, ensejando sua total incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988.

Por último, vale trazer à baila, a discussão na órbita quanto à base de cálculo do referido tributo, pois, é expressa no Art. 145, § 2º da CF/1988 a vedação da base de cálculo da taxa própria de imposto. Utilizando os exemplos de Minas Gerais, Lei nº 14.938/2003, e do Mato Grosso, Lei nº 9.067, de 23.12.2008, que mensuram o quantum será cobrado, por meio da fórmula do Coeficiente de Risco de Incêndio, obtido da multiplicação de três fatores: a) Carga de Incêndio específica, expressa em megajoules por metro quadrado (MJ/m²); b) Área de construção do imóvel em metros quadrados; e c) Fator de Graduação de Risco.

Considerando os fatores acima, claro se torna notar a identidade de 02(dois) desses fatores com a base de cálculo do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), quais sejam, a ocupação do imóvel, fundamental para calcular a Carga de Incêndio específica e a área da construção em m². Vale apostilar o precedente do STF, que no julgamento do RE 185.050/SP Min. Relator: Ilmar Galvão (DJ 07.03.1997) declarou inconstitucional a instituição da taxa de prevenção de incêndio pelo município de São Paulo, pelo fato da base de cálculo ser própria do IPTU.

A base de cálculo da taxa de incêndio no Rio de Janeiro, Lei nº 5.996/2011

¹⁴ SIQUEIRA, 2006, p.149.

e Decreto nº 11.299/1988, é ainda mais coincidente com a de imposto, na medida em que apenas utiliza o fator da área da construção e da ocupação ou uso para obter o valor pecuniário, referente a contraprestação efetiva ou potencial por parte do Estado. Isto posto, verifica-se a impossibilidade da utilização de qualquer fator ou critério que seja idêntico ao de qualquer imposto, por afronta ao disposto no Art. 145, § 2º da CF/1988.

Portanto, ao esmiuçarmos cada critério e/ou exigência no Código Tributário Nacional e na Carta Magna para a instituição e cobrança das taxas, certificou-se de se tratar, na verdade, de uma exação manifestamente ilegal e inconstitucional, por não atender, entre outros, ao princípio basilar da legalidade e da constitucionalidade. Com essa compreensão passaremos a desvendar alguns conflitos que tem surgidos relacionados ao tema nos principais órgãos julgadores nesse País.

4. JURISPRUDÊNCIAS CONFLITANTES

Não é de hoje que os tribunais superiores vêm discutindo a questão da inconstitucionalidade das taxas cobradas sobre segurança pública, mais especificamente, pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios. Tanto é que, o STF já admitiu que o tema é de Repercussão Geral¹⁵ no ano de 2007.

O Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE nº 206.777¹⁶, relator Min. Ilmar Galvão (D.J. 30.04.99), abriu um precedente na jurisprudência que não foi pacífico ao longo tempo, nem mesmo dentro do STF. Na ocasião, o Supremo declarou a legitimidade da taxa de segurança, exigida para cobrir despesas com

¹⁵ *Repercussão Geral admitida no Recurso Extraordinário nº561158 RG/MG, Relator: Min. Marco Aurélio, julgamento em 10/11/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>> Acessado em 05.10.2011.*

¹⁶ *Ementa na íntegra: "Tributário. Município de Santo André. IPTU progressivo. 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, ALÍNEAS 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 à 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."(STF,Tribunal Pleno, RE 206.777, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 30.04.1999)(grifo nosso)*

a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios no município de Santo André-SP, o qual buscava reformar acórdão do 1º Tribunal de Alçada Cível de São Paulo, porém, esse entendimento não se perpetuou no STF, gerando divergências sobre o assunto. Para a Corte Maior, todas as atividades relacionadas à segurança pública são serviços que não podem ser considerados específicos nem divisíveis, devendo ser custeados por receitas oriundas dos impostos.

A instituição da taxa para a manutenção do serviço de segurança pública já foi declarada inconstitucional pelo Pleno da Corte Suprema no julgamento da já citada ADI 2.424/CE (DJ 18.06.2004), e corroborada pela ADI 1.942/PA¹⁷ (DJ 22.10.1999).

Ocorre que, em acórdão proferido pela 2ª Turma do STF (D.J. 03.08.2007), foi negado provimento ao agravo regimental no RE 473.611/MG, em que se discutia a questão da inconstitucionalidade e ilegalidade da cobrança da “taxa de incêndio” instituída pelo Estado de Minas Gerais, firmando posição de que a Lei Mineira nº 6.763/75, com redação dada pela Lei 14.938/2003 é legítima. Contudo, esse precedente buscou fundamentação apenas apoiado na ementa do RE 206.777/SP de 30.04.99, julgado há mais de 12(doze) anos.

Esse acórdão (RE 473.611/MG) proferido pelo STF desconsidera toda a jurisprudência já formada pelo próprio Supremo, na medida em que, na decisão colegiada nas ações diretas de inconstitucionalidade, reconheceu ser inconstitucional a cobrança de taxa para custear atividade relacionada à segurança pública.

Para um Tribunal Constitucional, que se diz guardião da Constituição, não é razoável desconsiderar a importância dos precedentes por se tratar de ADI, cujas decisões possuem efeito erga omnes e vinculante. Do outro lado, menor força tem o efeito em sede de recurso extraordinário, que se limita ao

¹⁷ Ementa na íntegra: “Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º e Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará. Medida Liminar. - Em face do artigo 144, “caput”, inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. - Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública. (...)” (STF, Tribunal Pleno, Medida Cautelar na ADI 1.942/PA, rel. Min. Moreira Alves. DJU 22.10.1999) (grifo nosso)

caso concreto e pontual. Dessa forma, o STF, por seu Plenário, ao exercer poder concentrado de constitucionalidade, entendeu ser inconstitucional uma lei que criou taxa para a prevenção de incêndio¹⁸.

A propósito, a constitucionalidade da referida taxa não se sedimentou nos tribunais pátrios, em 2001, o então 1º Tribunal de Alçada de São Paulo se posicionou pela inconstitucionalidade da referida cobrança, no julgamento da Apelação Cível19 nº 0947950-3. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal se manifestou contrário, ao suspender, em sede de liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001.00.2.005467-6, a eficácia da cobrança da “Taxa de Fiscalização, Prevenção e Extinção de Incêndio e Pânico”, cujo julgamento foi proferido em 18.09.2001.

Cristalino está que a constitucionalidade e legalidade de taxa de incêndio ainda não são pacíficas no STF e nem em alguns Tribunais de Justiça, carecendo de um enfrentamento aprofundado sobre o tema até que se edite Súmula Vinculante, extinguindo a discussão. Enquanto isso não ocorre, é bem verdade que, apesar do apelo da doutrina dominante e de inúmeros julgados, decisões monocráticas e colegiadas de Tribunais de Justiça de alguns Estados, a Corte Máxima Pátria ainda não uniformizou sua posição, que friamente analisando, parece mais ter um plano de fundo político, do que propriamente jurídico, uma vez que, os maiores beneficiados pela legalidade e constitucionalidade da exação são os governantes estaduais, que terão um significativo aporte financeiro em seus cofres, deixando de custear o que atualmente gastam com os serviços de extinção de incêndio. Aguardemos os julgamentos das ADI 4.411/MG de 2010 e ADI 2.908/SE de 2003, que ainda tramitam no STF sobre o tema.

5. A CRIAÇÃO DE TRIBUTOS E A CARGA TRIBUTÁRIA

Recentemente, o Governo Federal divulgou a Carga Tributária²⁰ no Brasil de 2010, atingindo **33,56% em relação ao PIB**, segundo apontou pesquisa

¹⁸ GLANNETTI, Leonardo Varella. *A Taxa de incêndio e os conflitos existentes na Jurisprudência do STF*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 16, n. 78, jan.-fev./2008, p.150.

¹⁹ 1º TACSP, 11ª Câmara Especial de Férias, AP 0947950-3 - (39603), Guarulbos, Rel. Juiz Antonio Marson, DJSP de 08.02.2001.

²⁰ *A Carga Tributária Bruta é definida como a razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais. (Carga Tributária no Brasil-2010(Análise por Tributos e bases de Incidência). Receita Federal do Brasil, Setembro 2011, p.06).*

da Receita Federal e o IBGE em setembro de 2011. Segundo revelou a pesquisa houve um aumento em relação à Carga Tributária de 2009, que atingiu **33,14% em relação ao PIB**. Esse incremento na Carga Tributária é explicado em função do crescimento das atividades econômicas em 2010, as quais geraram mais arrecadações em tributos, não tendo, segundo a Receita Federal nesse último ano, relação com a criação de novos tributos no país. Porém, o próprio estudo admite que a criação e instituição de novos tributos acarretam, conseqüentemente, o aumento na Carga Tributária.

Além do crescimento econômico e da criação de novos tributos, outro fator que conduz ao aumento na Carga Tributária é a **corrupção**²¹. Um dos inúmeros efeitos nefastos da corrupção do poder público brasileiro é, sem dúvidas, o desvio de verbas públicas, e conseqüente sonegação fiscal, que aumentam os custos da máquina estatal, custos que passam a ser suportados retirando-se dinheiro extra da sociedade.

A OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), que incluem 33 países do mundo divulgou o ranking²² das Cargas Tributárias entre seus países membros, se o Brasil integrasse a OCDE certamente ficaria atrás apenas de alguns países europeus, dados de 2009.

Com sua Carga Tributária de **33,14% (ano de 2009)**, o Brasil superou países altamente desenvolvidos, como Japão, Canadá, Suíça, Irlanda, Espanha e Estados Unidos, entre outros, que ao contrário do Brasil, prestam serviços públicos de qualidade, garantindo à sua população saúde, segurança, previdência social, boas estradas, reembolso de medicamentos, auxílio moradia etc.

Portanto, identificamos que a criação de tributos não é sinônimo de melhoria e nem de qualidade de vida para uma sociedade, se assim fosse, o brasileiro teria um dos melhores índices de qualidade de vida do mundo, com base nos dados da OCDE em comparação com a Carga Tributária Brasileira.

²¹ *Corrupção é o abuso de uma função pública para fins privados. SPECK, Bruno Wilhelm. Corrupção, Prevenção e Controle. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>> Acessado em 07.10.2011.*

²² *A Carga Tributária no Brasil. Op. Cit., p.12.*

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição Corpo de Bombeiros Militar no Brasil, imponderavelmente, atua, correspondendo à expectativa da sociedade, muito mais pela bravura e devotamento de seus integrantes, do que em contrapartida aos esforços e investimentos do poder público. Afirmar que as Corporações, Brasil a fora, não necessitam de investimentos, manutenção e reaparelhamento para desempenharem suas atribuições, entre as quais, incluem a de combate e extinção de incêndios com muito mais eficiência, segurança e rapidez, é no mínimo, um discurso hipócrita.

Os acontecimentos têm demonstrado ao longo dos tempos, que os investimentos e as melhorias na estrutura da segurança pública, e que os saltos tecnológicos e a modernização para atender o cidadão e o seu patrimônio, infelizmente, decorreram de grandes tragédias e sinistros que ceifaram milhares de vidas, ou seja, o despertamento do Estado para essa área ocorreu e vem ocorrendo tardiamente.

Embora, segundo pesquisa²³, a profissão de Bombeiro seja a mais confiável na sociedade brasileira atual, **cerca de 98% de confiabilidade**; essa premente carência de investimentos nas Corporações de Bombeiros, não autoriza o Estado (utilizando-se da boa imagem e aceitação dos Bombeiros) a criar e instituir um tributo chamado taxa de incêndio, que como já esmiuçamos, é ilegal e manifestamente inconstitucional.

O presente artigo procurou demonstrar os vícios dessa exação, se não recordemos: a) Não atendimento ao critério da *divisibilidade*, conforme preconiza Art. 79, Inciso III, CTN, só podendo ser classificado como *uti universi* ou geral. b) As atividades do Corpo de Bombeiros Militar são inseridas nas atividades de Segurança Pública, e como tal, só podem ser financiadas por impostos, como diz o Art. 144, Inciso V e §6º da CF/88; c) Desvinculação de parte da arrecadação dos recursos financeiros da receita da taxa ao fim que a originou, em favor do tesouro

²³ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/blogs/o-negocio-e-lista/2010/08/06/as-9-profissoes-mais-confiaveis-no-brasil>> Acessado em 07.10.2011.

estadual, violando a supremacia dos princípios constitucionais (Carrazza, 2009, p.58) e Art. 77 caput, CTN; d) Base de cálculo que emprega fatores próprios de impostos, contrariando o Art. 145, II, CF/88; e) Acórdãos do STF contrários à sua instituição e cobrança, conforme julgamentos nas ADI 2.424/CE de 2004 e ADI 1.942/PA de 1999.

Nesse diapasão, comprovamos que a doutrina dominante e a jurisprudência não autorizam o custeio, desta tão nobre atividade, por meio de taxas estaduais ou mesmo municipais, Art. 30, V, CF/88. Percebemos, por último, que o objetivo geral desse trabalho foi atingido, na medida em que ficou demonstrado que a criação de um tributo, em qualquer esfera da administração, tem relação com a Carga Tributária, colaborando para sua majoração.

Na verdade, o brasileiro, em geral, não é contra o pagamento de tributos, até porque tem consciência de sua importância para custear a máquina pública. O que lhe angustia e lhe causa revolta é saber que paga, e paga muito, ao governo e não tem um retorno mínimo satisfatório, em razão da má, ilegal e criminosa gestão e administração da máquina pública nesse país.

Porém, esse artigo não esgota o tema, uma vez que, restou claro não ser pacífico o assunto. E os questionamentos sobre ser manobra política descarada dos governantes, a fim de garantir aporte financeiro extra, à custa do indefeso contribuinte, para custear o que, pela Constituição Federal, é obrigação estatal, segundo esse autor, parece ser a conduta que mais se coaduna com os meios adotados pelos Estados onde esse tributo é cobrado. A esperança é que no Estado do Mato Grosso do Sul isso não ocorra, pois, a solução não parece ser a criação de uma taxa, mas sim, a justa e incorruptível administração e destinação das vultosas receitas já existentes.

7. REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 19. Ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIANNETTI, Leonardo Varella. A Taxa de incêndio e os conflitos existentes na Jurisprudência do STF. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 16, n. 78, jan.-fev./2008.

FREITAS, Osvaldo Nunes; SÁ, José Marques. **Manual Técnico Profissional para Bombeiro**. Ed. revisada. Brasília: Inconfidência, 2000.

ICHIHARA, Yoshiaki. Taxas no sistemas tributário brasileiro: perfil constitucional e estudo de casos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 15, n. 75, jul.-ago./2007.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEITO, Alexandre Itiu (Coordenação). **A Segurança Contra Incêndio no Brasil**. São Paulo: Projeto, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Corrupção, Prevenção e Controle**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>> Acessado em 07.10.2011.

SIQUEIRA, Marcelo Melo. A Cobrança da Taxa de Incêndio no Estado de MG. **Cadernos da EJEJF: Série Produção Acadêmica: Direito Público - n. 1 (2006)** Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial Des. Edésio Fernandes, 2006.