

ESTUDO DE CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Henrique Clemente Coura¹
Pedro Paulo Peixoto da Silva Júnior²

RESUMO

O presente estudo funda-se no conhecimento das teses que permeiam a constitucionalidade da taxa de extinção e combate a incêndios no estado de Mato Grosso, que equipara-se a demais normas em outros estados da federação. Desta forma, objetiva-se compreender a jurisprudência atual sobre o tema. Para substanciar o trabalho, foi necessário conhecer a espécie tributária taxa, seja pelas características que fundam-se pela norma constitucional e infraconstitucional, bem como pelo recurso de grandes doutrinadores brasileiros que exploram detalhadamente características singulares do tributo. Além do conhecimento mencionado, é preciso explorar as legislações estaduais vigentes que apresentam a regra-matriz de incidência do tributo estudado. Por fim, a exposição do entendimento jurisprudencial atual é fundamento da atividade, observando todos os aspectos abordados em tese que vergam pela constitucionalidade ou não do tributo.

Palavras-chave: Tributário. Taxa de Incêndio. Mato Grosso.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa busca fazer um estudo acerca da Taxa de Incêndio instituída pela lei nº 9.067/08 no Estado de Mato Grosso, afeita aos contribuintes proprietários de imóveis, com fulcro na manutenção do Corpo de Bombeiros Militar.

A espécie tributária taxa é assim definida em nossa Constituição “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: - II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”. Assim, é salutar explorar quais as hipóteses de incidência possíveis deste tributo, sua origem e através deste, embasar o exame de constitucionalidade da Taxa de Incêndio.

Em uma breve análise, verifica-se o objeto de discussão que movimentou embates no Tribunal do Estado de Mato Grosso, no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, o entendimento que pela prestação de serviço do corpo de bombeiros militar em combate a incêndio ser um serviço difuso, ou seja, não é destinado a contribuinte identificado, e o entendimento contrário, pela especificidade do contribuinte.

É fundamental o aprofundamento a fim de identificar os argumentos pela constitucionalidade ou não da norma, bem como o instrumento adequado à remuneração deste serviço público.

¹ Acadêmico do Décimo Semestre do Curso de Direito no Centro Universitário de Várzea Grande – UNIVAG.
E-mail: henricoura@gmail.com

² UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Especialista. E-mail: pedropaulo@peixotoecintra.com.br

2 A TAXA CONFORME A LEGISLAÇÃO E A DOUTRINA

A taxa é uma espécie de tributo identificada na Constituição Federal de 1988 no inciso II do art. 145. Acena que a competência tributária é comum entre os três entes federativos, União, Estados e Municípios. Na legislação infraconstitucional, que regula a matéria tributária, o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), o tributo está descrito nos dispositivos que vão do art. 77 ao art. 80.

Segundo a descrição de Abraham (2018) o conceito de taxa pode ser assim definido:

Assim, a taxa pode ser considerada um tributo vinculado e contraprestacional, de competência comum aos entes federativos, instituída por lei e arrecadada pelo Poder Público, relativa ao desempenho efetivo ou potencial de uma atividade estatal específica. (ABRAHAM, 2018, p. 474)

Vejamos como é a previsão Constituição Federal acerca da taxa e como determina a forma de aplicação:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; (BRASIL, 1988, Art. 145)

Como outrora mencionado, o tributo é regulamentado pelo Código Tributário Nacional tem previsão no artigo 77 que assim a descreve:

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.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (BRASIL, 1966)

A competência comum é reafirmada pelo referido artigo bem como todos as demais termos constitucionais, difere-se no entanto, na diretriz apontada pelo parágrafo único, tal seja a limitação em diferenciar-se dos impostos seja por fato gerador ou base de cálculo, que conforme impõe a lei, devem divergir. Nestes termos, Sabbag (2018) afirma que de modo diverso do imposto, a taxa é exação bilateral, contraprestacional e sinalagmática.

Para Carvalho (2018) o conceito de taxa pode ser descrito plenamente da seguinte forma:

“Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado. Acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto”. (CARVALHO, 2018, p. 83)

O ilustre doutrinador reforça a característica específica do tributo taxa, pela qual difere fundamentalmente do imposto, consoante o dispositivo da lei, devido a sua característica contraprestacional de modo genérico e indeterminada a cada contribuinte. Assim, a taxa

fundamenta o princípio da isonomia pelo qual o Estado atende a necessidade específica do contribuinte obtendo contraprestação pecuniária equivalente ao custo da atividade prestada.

Segundo Cassone (2018), em sua obra de Direito Tributário, apresenta a possibilidade da cobrança pela disponibilidade do serviço público, prevista no art. 145, II, da CF vejamos:

[...] diz ela que a taxa é também exigível quando o serviço é potencialmente posto à disposição do contribuinte e, para o serviço ser posto à disposição, o Poder Público suporta despesas que servem para poder oferecer o serviço público. (CASSONE, 2018, p. 115)

Desta forma, o autor afirma que há despesas pela possibilidade de uso do serviço a contribuinte identificado, por este motivo, enseja a cobrança de taxa. Sendo o serviço de caráter difuso, a cobrança é inviabilizada. O autor substancia sua tese com a decisão do Ministro Moreira Alves, a seguir apresentada. É interessante notar que o objeto de discussão da decisão é semelhante a taxa de incêndio, objeto de estudo. Assim assenta a decisão do Ministro Moreira Alves por Cassone (2018) conforme segue:

Na ADIn 1.942-2-medida liminar, o STF, Moreira Alves, decidiu que “sendo a segurança pública dever do Estado e direito de todos, exercida para a prevenção 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 (Informativo STF 167, de 27-10-99). (CASSONE, 2018, p. 115)

A decisão do Ministro abarca o entendimento da impossibilidade de tributar por meio de taxas, serviços públicos precípuos – especificamente a segurança pública - a não ser que sejam solicitados em casos excepcionais. Em seu livro, Abraham (2018), aponta as duas espécies de taxa apresentadas pelo art. 77 do CTN tal seja a realização de uma das suas duas hipóteses de incidência que gerariam a **Taxa de Serviço** ou a **Taxa de Polícia**.

Aprofundando o estudo do tributo, deve-se seguir ao art. 78 que disciplina no sentido de regulamentar o fato gerador do exercício regular de Polícia apresentado pelo art. 77 o art. 78 serve-se a apresentar a função da atividade, enunciando da seguinte forma:

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

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

Assim, poder de polícia é descrito como atividade fiscalizatória ou regulatória atua para o interesse público. Costa (2018) descreve o poder de polícia administrativa através da aplicação de limitações constitucionais ao exercício de direitos individuais em atividade de controle de comportamento particular, visando a prevenção da ocorrência de danos ao interesse público.

Além da taxa cobrada pelo exercício do poder de Polícia, a segunda hipótese de incidência do tributo seria a Taxa de Serviço, reconhecida por Abraham (2018, p. 477) como a “remuneração estatal de natureza tributária pela realização de um serviço público” e aponta

ainda os requisitos do art. 79 do CTN devendo ter efetiva ou potencial utilização, ser específico e ser divisível. Para Costa (2018), não é qualquer serviço público que enseja a instituição de taxa, mas com caráter específico e divisível, em conformidade ao texto constitucional.

O Código Tributário Nacional no artigo 79 de igual forma orienta a cobrança de taxa pelos serviços públicos da seguinte forma:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por cada um dos seus usuários. (BRASIL, 1966)

Os elementos de distinção dos serviços públicos que ensejam a cobrança de taxa diferenciam-se fundamentalmente dos demais, pela destinação direta do serviço, Abraham (2018) afirma que os serviços podem ser fruídos em caráter individual (*uti singuli*) ou genérico (*uti universi*).

O autor ainda pontua que no caso genérico, o benéfico é geral para a coletividade e não há identificação do destinatário, no caso do serviço específico e divisível (que enseja a cobrança de taxa) identifica-se o fornecedor e o beneficiado, representado em unidade autônoma.

3 A LEGISLAÇÃO DA MATÉRIA NOS ESTADOS DE MATO GROSSO, MINAS GERAIS E PERNAMBUCO

Para identificar o objeto estudado na prática, é essencial explorar nos entes federativos – os quais têm competência legislativa para o tema – aqueles que implementaram a cobrança de taxa para prevenção e combate a incêndios ou para a manutenção do corpo de bombeiros militar, com ênfase no cenário do Estado de Mato Grosso.

Pela competência legislativa estadual para funções de combate a incêndio, Abraham (2018) reforça este mandamento constitucional do art. 144, valendo-se de exemplificação, decisão acerca do tema em estudo:

Recentemente, a mesma orientação foi seguida pelo STF em repercussão geral (RE 643.247 – 24/05/2017),⁴ em que o voto vencedor (seis votos a quatro) do Ministro Marco Aurélio Mello assentou que a Constituição, em seu art. 144, atribuiu aos Estados, por meio dos Corpos de Bombeiros Militares, a execução de atividades de defesa civil, incluindo a prevenção e o combate a incêndios. **Assim, tais funções seriam próprias do Estado-membro**, não podendo o Município substituir-se ao ente competente e com atribuição para o combate a incêndio por meio de criação de taxa municipal de incêndio, a qual foi reputada inconstitucional. (ABRAHAM, 2018, p. 475)

É objeto de estudo a criação da taxa de incêndio no estado de Mato Grosso, que resultou em divergência à sua constitucionalidade no tribunal local. O referido tributo estadual fora criado pela Lei 9.067/08 que alterou o Sistema Tributário Estadual (Lei 4.547/82) incluindo dispositivos que instituem a Taxa de Segurança Contra Incêndio para utilização efetiva ou potencial dos serviços de prevenção, combate e extinção de incêndios, prestados ou colocados à disposição de unidades imobiliárias.

São pontos importantes a se destacar da referida lei o memorial descritivo, as isenções previstas, e o contribuinte. Não cabe informar a base de cálculo, devido a extensão do dispositivo. É importante que se ressalve que a base de cálculo incorpora a área do imóvel, e a carga de potencial de incêndio de acordo com a atividade (CNAE) desenvolvido. Os demais pontos assim estão dispostos:

Art. 100 Fica instituída a Taxa de Segurança Contra Incêndio – TACIN, tendo como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de prevenção, combate e extinção de incêndios do Corpo de Bombeiros Militar (CBM/MT), prestados ou colocados à disposição de unidades imobiliárias, ocupadas ou não. (...);

Art. 100-A São isentos da TACIN, além dos casos previstos no Art. 99:

I - as entidades sindicais dos trabalhadores;

II - as residências multifamiliares e unifamiliares;

III - os profissionais autônomos que trabalham na sua residência. [...];

Art. 100-C Contribuinte da TACIN é a pessoa física ou jurídica que utilize, de forma efetiva ou potencial, os serviços de prevenção, combate e extinção de incêndios. [...]

Art. 101-A O produto da arrecadação das taxas referidas nos arts. 98 e 100 desta Lei será aplicado nas despesas necessárias à prestação do serviço público e ao exercício do poder de polícia a que elas se referirem, nos termos do regulamento. (MATO GROSSO, 2008)

Para estudo de norma tributária, a observação da regra-matriz de incidência da lei é fundamental, Carvalho (2018) assim leciona:

A esquematização formal da regra-matriz de incidência tem-se mostrado um utilíssimo instrumento científico, de extraordinária fertilidade e riqueza para a identificação e conhecimento aprofundado da unidade irreduzível que define a fenomenologia básica da imposição tributária. (CARVALHO, 2018, p. 444)

A lei define concretamente os pontos fundamentais da regra matriz de incidência, o fato gerador, descrito semelhantemente aos demais estados tal seja a utilização efetiva ou potencial dos serviços de prevenção, combate e extinção de incêndios, que podem ocorrer em unidades imobiliárias ocupadas ou não. Identifica o sujeito passivo, tal seja o possuidor do referido imóvel, seja pessoa jurídica ou física. O sujeito ativo, por óbvio o próprio estado de Mato Grosso, tendo critério espacial, o próprio território de Mato Grosso, onde localiza-se a unidade imobiliária. Define a base de cálculo e o período anual como critério temporal.

Ponto assinalado de grande importância é que a lei isentou a cobrança do tributo a unidades unifamiliares ou multifamiliares, ou seja, restringiu como objeto de contribuição as unidades imobiliárias comerciais. No artigo subsequente, a lei impõe que o produto da arrecadação será destinado sem especificidade para a manutenção das despesas do serviço. Em redação anterior, contemplava em pelo menos 50% a ser destinado para investimentos em despesas de capital da unidade operacional no respectivo município do contribuinte.

É importante identificar que a lei apresenta dubiedade na redação, tal seja contemplar a hipótese de incidência pelo o efetivo uso da prestação de serviço de combate a incêndios, ou seja, de forma prática, o contribuinte que tiver em unidade imobiliária comercial incendiada e utilizar efetivamente da extinção de incêndios, receberá a cobrança pelo serviço prestado.

Além do estado de Mato Grosso, foi identificado a cobrança de taxa semelhante nos estados de Minas Gerais e Pernambuco. O estado de Minas Gerais, instituiu a taxa pela lei 14.938/03, alterando a Legislação Tributária Estadual (Lei 6.763/75) por meio da qual incluiu a redação no inciso IV em seu artigo 113, que trata das taxas de Segurança Pública.

Art. 113. A Taxa de Segurança Pública é devida:
IV - pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios. (MINAS GERAIS, 2003)

Nos demais termos que complementam a regra-matriz de incidência do tributo do estado de Minas Gerais apresenta semelhanças com a legislação do estado de Mato Grosso.

Outro estado identificado na pesquisa, é o estado de Pernambuco que através da lei 7.550/77, que trata das taxas de fiscalização e utilização de serviços públicos instituiu em seus anexos a taxa de prevenção extinção de incêndio. Em ambos os estados são contribuintes todo aquele proprietário de imóveis seja feito a fiscalização via preventiva ou não.

4 A JURISPRUDÊNCIA DO ARE 972.352./MT

Superadas as fases de conhecimento a respeito da espécie tributária taxa, debruça-se pelo estudo do voto do ilustre ministro Gilmar Mendes do STF que julgou recurso extraordinário com agravo de número 972.352 pelo qual recorre de decisão do Tribunal de Justiça estado de Mato Grosso uma empresa contribuinte estadual e figura como recorrido o estado de Mato Grosso. Na decisão o eminente ministro iniciou apresentando a razão de remessa do referido recurso para a Suprema Corte, devido a não apreciação de recurso do tribunal a quo. Na decisão, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso entendeu que não caberia ao contribuinte arguir o paradigma da repercussão geral de número RE-RG 643.247 do Supremo Tribunal Federal, para reformar decisão proferida pelo TJ-MT que lhe negou a não afetação da taxa de incêndio estadual.

Na decisão os desembargadores entenderam pela legalidade da cobrança da referida taxa de incêndio caso em que pode ser cobrado o exercício do poder de polícia operantes ação efetiva ou potencial de civis públicos específicos e divisíveis prestado contribuinte ou postos à sua disposição.

Assim, o fato de os desembargadores estaduais apreciaram o RE-RG 643.247 e pontuaram que embora houvesse entendimento por diversos ministros pela ilegalidade em instituir taxa para o combate a incêndio, não seria este o objeto de discussão do julgado. No entanto, a decisão não foi consoante com a tese de repercussão geral exarada no referido julgado, o que ensejou ao contribuinte recorrer a suprema corte.

O ilustre ministro destacou que no paradigma apresentado, a atividade de combate incêndio deve ser remunerada por meio de impostos não de taxa, não sendo diferente estado ou município como ente instituidor do tributo. Assim, O ministro deu provimento ao recurso extraordinário e reformou o acórdão recorrido fixando que a Atividade Deve ser custear dar por meio de impostos. Vejamos parte do julgado:

Todavia, no julgamento do RE-RG 643.247, rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19.12.2017, paradigma do tem 16 da repercussão geral, esta Corte chancelou que a remuneração da atividade de prevenção e de combate a incêndio deve se dar por meio de impostos, e não de taxa, independentemente de ser o Estado ou Município o ente instituidor do tributo. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Com Agravo nº 972.352. Recorrente: Grifort Indústria e Serviço de Apoio e Assistência a Saúde LTDA. Recorrido: Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília 11 de março de 2019. p. 3)

Portanto, a decisão do Ministro Gilmar Mendes foi consoante com a tese de repercussão geral no ARE 972.352 / MT, dando provimento ao recurso impetrado, com efeito a suspensão de cobrança da referida taxa a empresa contribuinte de Mato Grosso.

5 A TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DO JULGAMENTO RE-RG 643.247

É fundamental analisar o RE-RG 643.247 que foi base para o voto do ministro, com a tese de repercussão geral assentada em 2017.

No referido recurso, figurava o município de São Paulo contra o estado de São Paulo, pelo qual estava em lide a possibilidade de cobrança ou não pelo município, de taxa de combate de incêndio, sob relatoria do Ilustre Ministro Marco Aurélio Mello.

O pleno do tribunal por maioria decidiu pela improcedência do pedido da prefeitura de São Paulo e formulou a seguinte tese de repercussão geral:

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-lá a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 1)

No julgamento, foram levantados muitos pontos de divergência quanto a forma de remuneração do serviço de extinção e combate a incêndios. Inaugurando o debate, o relator defendeu a tese de que os serviços em questão não são específicos e divisíveis, como determina a lei para o caso da taxa. Assim esclarecendo seu entendimento:

Repita-se à exaustão – atividade precípua do Estado é viabilizada mediante arrecadação decorrente de impostos, pressupondo a taxa o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 2)

De igual forma compreendeu o Ministro Edson Fachin, no sentido do descabimento ao município de cobrança de taxa de serviços de prevenção e combate a incêndio, pela falta de competência legislativa e foi adiante, firmando posicionamento pela inconstitucionalidade de taxa no âmbito estadual:

Porém, ante a realidade constitucional subjacente ao litígio constitucional, firmo convicção no sentido de superar expressamente o precedente firmado no âmbito do RE 206.777, embasado nas seguintes razões: (i) a atividade de combate a incêndios e demais sinistros é serviço público geral e indivisível, portanto deve ser remunerada por meio de impostos; (ii) a ausência de prestação de serviço público na espécie, pois a taxa foi criada para custear convênio administrativo entre os litigantes; e (iii) a inexistência de competência tributária do Município, à luz da função constitucional da instituição Corpo de Bombeiros. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 5)

O Ilustre ministro pontuou sua posição pela atividade genérica de combate a incêndios e sinistros, devendo ser feito por meio de impostos, com vista a inconstitucionalidade ainda pela identidade da base de cálculo de IPTU, afrontando o art. 145, §2º, da Constituição da República.

De outra forma, o Ministro Roberto Barroso compreendeu que o município não poderia instituir a cobrança em conflito de competência legislativa e funcional, porém que o estado seria competente para este fim, defendendo a seguinte tese de repercussão geral:

“é inconstitucional a cobrança de taxa municipal para remunerar os serviços de combate e prevenção a incêndios, tendo em vista que a Constituição atribuiu aos Estados tal competência” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 13)

Assim, o Ministro entendeu pela competência dos estados em instituir taxas de segurança e combate a incêndios, porém, como verificado na audiência do dia 24/05/2017, por falha na comunicação, concordou com a tese de repercussão geral fixada de com entendimento diverso.

O Ministro Luiz Fux inaugurou a divergência pela qual expôs jurisprudências que autoriza a taxa de combate a sinistros, afirmou ainda a dificuldade de encontrar o conhecimento a respeito da temática na doutrina brasileira concluindo seu voto da seguinte forma:

Então, de acordo com a jurisprudência da Corte - eu cito aqui vários precedentes - e de acordo com a doutrina do tema e a distinção entre taxa de polícia e taxa de serviços, e a responsabilidade de todos, incluindo aí o município, pela segurança pública, eu peço vênha, Senhor Presidente, ao Relator para prestigiar essa jurisprudência na qual eu me baseei, e a doutrina também, para dar provimento ao recurso interposto pelo município, entendendo pela constitucionalidade da taxa de combate a sinistro instituída pela Lei Municipal no 8.822 e cobrada exclusivamente pela prestação de serviço pública de assistência, prevenção, combate e extinção a incêndio, especificamente em imóveis construídos, com isso preenchendo os requisitos do inciso II do artigo 145 da Constituição, que, no meu modo de ver, é do nítido interesse o local que abarca a atividade. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 27)

Seguindo o julgamento, o Ministro Dias Tófoli pediu vistas devido a divergência inaugurada, seguindo o julgamento para próxima ocasião. Na sessão seguinte, o ilustre ministro entendeu pela divergência ante o voto do relator, fundamentando seu voto compreendendo que a segurança pública é obrigação de todos os entes federativos.

Apresentou no voto, julgados que ilustram ampla divergência em relação ao tema, as súmulas de nº 138/STF, nº 274/STF e nº 549/STF (que reformulou a anterior):

No tocante à taxa de prevenção e combate a incêndio instituída por estado-membro, verifico que a jurisprudência da Corte já oscilou sobre o tema. Vide, por exemplo, que a Súmula no 138/STF dizia ser “inconstitucional a taxa contra fogo, do estado de Minas Gerais, incidente sobre prêmio de seguro contra fogo” e a Súmula no 274/STF preconizava ser “inconstitucional a taxa de serviço contra fogo pelo Estado de Pernambuco”.

Posteriormente, adveio a Súmula no 549/STF, com o seguinte teor: “a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula no 274”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 31)

Prosseguiu o voto observando as várias decisões proferidas tanto a favor quanto contrárias à criação de taxas para substanciar o serviço. Em outro momento, observou a

atuação municipal na prevenção dos sinistros e inclinou, pelo entendimento majoritário da corte, tal seja a indivisibilidade do serviços:

À luz da jurisprudência da Corte, considero que o serviço de prevenção, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros, enquanto prestado pelos corpos de bombeiros militares, órgão de segurança pública a quem incumbe a execução de atividade de defesa civil, é universal e indivisível. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 45)

De forma diversa, entretanto, o ilustre Ministro compreendeu pela prestação direta do serviço municipal, seja pela identificação dos possuidores de imóveis no município, e especificidade, identificada a unidade imobiliária. Assim concluiu votando pela divergência.

O Ministro Marco Aurélio, relator do caso fez intervenção reafirmando sua posição fazendo uma comparação entre a universalidade do serviço em discussão, com o serviço de Polícia ostensiva, considerando ambos serviços públicos de manutenção da segurança pública e pela indivisibilidade da utilização, questionando a todos como seria possível remunerar o serviço mediante taxa:

Fico a imaginar a criação de taxa, pelo Município, para combater, por exemplo, o que cabe à Polícia ostensiva, que é a Militar, a delinquência existente, nos dias atuais, nas ruas. É possível conceber-se isso? A meu ver, pelo sistema retratado na Constituição Federal, não.

Em síntese, a manutenção do Corpo de Bombeiros, órgão estadual e não municipal, é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa, mesmo porque, conforme ressaltou o Tribunal de origem, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, penso que seria muito difícil assentar-se a divisibilidade inerente à taxa, a essa espécie de tributo. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 49)

Adiantando o julgamento, prosseguiu a votação o Ministro Alexandre de Moraes que votou pela divergência, ou seja pela possibilidade do município instituir a taxa. Fundamentou na ideia de que há necessidade da sustentação do serviço nos municípios, que seriam capazes de disponibilizar o serviço a população. O ilustre Ministro fundamentou a tese que a Defesa Civil se confunde com a atividade de combate a incêndios. A lei que regulamenta a atuação da Defesa Civil 12.608/12, segundo o Ministro tem dispositivos que

O Ministro Ricardo Lewandowski contrapôs o argumento do voto anterior e afirmou o entendimento pela universalidade do serviço, portanto que seria impossível remuneração por meio de taxa. O ilustre Relator novamente fez aparte provocando questionamento a todos pelo caráter de indivisibilidade de serviços de segurança pública:

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afasta a constitucionalidade da taxa de combate ao sinistro sob o argumento de que ela remuneraria um serviço não fruível uti singuli. Isso me parece um argumento absolutamente definitivo, data venia, porque realmente impressiona, e estou de acordo, que a Defesa Civil - e agora regulamentada pela Lei 12.608/2012 - compete a todas as unidades federativas: aos estados, ao Distrito Federal, ao município e à própria União, conjuntamente. Existe um sistema hoje de Defesa Civil. Mas, se nós formos ao artigo 8º dessa Lei 12.608/2012, veremos que se delega ao município, nesse sistema nacional de Defesa Civil, algumas atribuições de caráter genérico: prevenir calamidades públicas, fazer um plano geral para evitar sinistros etc. Essas atribuições que foram conferidas ao município, por essa lei, são serviços públicos de caráter uti universi, ou seja, não são divisíveis, portanto não podem ser objeto de taxa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite um aparte?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Pois não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Município poderia criar taxa para fazer frente às despesas decorrentes da Guarda Municipal?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - No Município de São Paulo, existe uma Defesa Civil muito eficiente, que tem um trabalho extremamente útil para a comunidade, mas ela faz um trabalho de caráter em geral preventivo, ou, quando ocorrem os sinistros, ela faz um trabalho de natureza assistencial, mas não vejo como dividir esse serviço entre os municípios.

Parece-me que, em se tratando de um serviço de natureza uti universi e não uti singuli, não pode ser objeto de taxa. Portanto peço vênias à divergência para acompanhar o Relator. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 58)

O ministro Gilmar Mendes formula seu voto afirmando a necessidade de financiamento ao município, pela atuação em prevenção de incêndios. Aponta que se for firmado o entendimento a partir do financiamento por impostos, condenar-se-ia os municípios a falta de recursos para este fim, de tal forma vejamos:

Fazemos uma eleição interessante, na medida em que construímos, a partir do modelo de universalização, que dizemos tratar-se de um serviço de uso universal, condenamos o município a não ter serviço algum. Realmente, é mais uma opção tabajara do nosso modelo, porque condenamos o município a não ter serviço algum, porque ele não vai ter serviço! Ele não vai ter forma de subsidiar! Chega a ser algo muito interessante, porque, a pretexto de dizermos que ele não pode se financiar dessa maneira, e como ele não tem outra forma de subsídio, simplesmente não tem serviço algum.

Então, parece-me realmente uma forma muito inventiva de condenar o município a não ter serviço algum de bombeiro! Porque ele teria a partir desse modelo de taxa de poder de polícia. Mas, ao optarmos pela afirmação de que ele precisa subsidiar com recursos diretos do orçamento, portanto, de verbas gerais, ele vai sustentar isso como? Com o IPTU? Com o ISS? Que são poucos tributos que remanescem.

Então, nós estamos optando por dizer que, nesse caso, o município não deve ter serviço algum. Então, parece-me que esta é uma opção que, a partir de uma modelagem que não me parece mais hoje sustentável, que não haja a possibilidade de ter taxa como se demonstrou, que a taxa é, exatamente, por conta dos serviços de prevenção e de fiscalização que exercem, nós condenamos o município a não ter nenhum recurso.

Com todas as vênias, Ministro Lewandowski, parece-me que, aqui, **nós temos até mesmo obrigação de teleologicamente construir a tese da necessidade de taxa**, que está bem demonstrado no voto do Ministro Fux, do Ministro Toffoli e também do Ministro Alexandre de Moraes. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 61)

Assim, entendendo ser fundamental a manutenção dos cuidados de prevenção e combate a incêndios, o ilustre Ministro elucida o fato que a forma debatida para remunerar o serviço, apesar de não ser a correta (taxa), dada a necessidade e inviabilidade de ser feita através dos impostos municipais, deveria ser feita por este instrumento. Argumentando a tese que teleologicamente seja interpretada pela possibilidade para este fim.

Embora tenha sido objeto de discussão em plenário a possibilidade de criação de taxa pelos municípios, o julgamento é relevante para esta atividade acadêmica, no sentido em que discute paralelamente a possibilidade em si da remuneração do serviço mediante taxa. Observa-se que como já sabido por ser apresentado anteriormente, a tese de repercussão geral

do RE-RG 643.247 atingiu a impossibilidade de remuneração por taxa, seja pelo município, seja pelo estado, dado a discussão apresentada.

Em último voto a Presidente Ministra Cármen Lúcia em consonância com a tese do ministro relator, votou pela impossibilidade da formulação de taxa municipal para prevenção e combate a incêndios vejamos:

Entretanto, levei em consideração e relevei a circunstância do que enfatizado pelo Ministro-Relator, no sentido exatamente da circunstância aqui posta, ou seja, os corpos de bombeiros, além das atribuições, têm a incumbência de execução das atividades de defesa civil, a característica *uti universe*, que foi enfatizada no acórdão recorrido. E, portanto, faço o meu arrazoado no mesmo sentido que prevaleceu com o voto do Ministro-Relator. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 68)

Seguiu-se o julgamento em que foi formulada a tese de repercussão geral, votada com aprovação em unanimidade pela corte suprema:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 10.8.2017. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1º de agosto de 2017, p. 83)

6 O PARADIGMA DO JULGADO RE-RG 643.247 NO STJ

A tese formulada pelo julgamento RE-RG 643.247 reverberou em diversos processos que discutem o mérito em estudo. Desta forma, a pesquisa revelou o realinhamento das decisões proferidas no âmbito do STJ adequando-se a tese de repercussão geral formulada pelo STF. De forma mais específica, fora observado no RMS nº 22.632 pelo voto da Ministra Relatora Assusete Magalhães pelo qual apresentou diversas decisões em reconhecimento pela inconstitucionalidade da taxa de incêndio do estado de Minas Gerais, em que foram feitos juízo de retratação, assim vejamos:

"TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. TAXA DE INCÊNDIO. ESTADO DE MINAS GERAIS. INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. JULGAMENTO DO TEMA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. JUÍZO DE RETRATAÇÃO PELO PRÓPRIO STJ. ADEQUAÇÃO AO DECIDIDO PELO STF. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 643.247-RG/MG (Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017), com repercussão geral reconhecida, firmou a tese de que 'A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim' (Tema 16/STF).

2. Juízo de retratação exercido nestes autos (artigo 1040, II, do CPC), para dar provimento ao recurso ordinário do contribuinte e conceder a ordem, a fim de reconhecer ser indevida a cobrança da Taxa de Incêndio" (STJ, RMS 23.170/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 15/05/2018).

"PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO (ART. 1.040, II, DO CPC/2015).

TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO. INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. TEMA JULGADO PELO STF SOB O REGIME DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. A jurisprudência deste Tribunal Superior havia consolidado-se no sentido de ser legítima a taxa de incêndio instituída pela Lei Estadual 6.763/1975, com redação dada pela Lei 14.938/2003, uma vez que preenche os requisitos da divisibilidade, da especificidade, e a sua base de cálculo não guarda semelhança com a base de cálculo de nenhum imposto.
2. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RE 643.247/SP, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, firmou a tese de que 'descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo' (Tema 16/STF).
3. Recurso ordinário provido em juízo de retratação, nos termos do art. 1.040, II, do CPC/2015" (STJ, RMS 23.719/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2018).

"TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TAXA DE INCÊNDIO. ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI ESTADUAL 6.763/1975, COM REDAÇÃO DA LEI 14.938/2003. ILEGALIDADE. 1. Cuida-se de irrisignação contra a decisão do Tribunal de origem que reconheceu a legalidade da cobrança da Taxa de Segurança Pública pela Utilização Potencial do Serviço de Incêndio, instituída pela Lei 14.938/2003 do Estado de Minas Gerais.

2. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 16 sob a sistemática da repercussão geral, RE 643247/SP, firmou a tese de que 'a segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo a Município a criação de taxa para tal fim'.

3. In casu, observa-se que a posição adotada pelo STJ não se harmoniza com a orientação firmada pelo STF, razão pela qual se justifica, em juízo de retratação, a modificação do julgado para equiparar-se com o decidido pela Suprema Corte.

4. Nesse diapasão, consoante o art. 1.040, inciso II, do Código de Processo Civil, de rigor a reforma do acórdão recorrido para realinhá-lo ao entendimento do STF, pelo que se impõe a inviabilidade da criação da Taxa de Segurança Pública pela Utilização Potencial do Serviço de Incêndio, instituída pela Lei 14.938/2003 do Estado de Minas Gerais.

4. Recurso Ordinário provido" (STJ, RMS 21.143/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2018). (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Em Mandado de Segurança nº 22.632. Recorrente: Setrah Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Asusete Magalhães. Brasília 7º de junho de 2018, p. 28 a 29)

Portanto, ante a exposição no relatório de voto da Ministra, podemos identificar a mudança reiterada nas decisões em sede recursal, consonantes com a tese do RE 643.247, criando paradigma que reflete passo a passo nos tribunais inferiores. Desta forma, torna-se cada vez mais prejudicadas as cobranças de Taxa de Prevenção e Combate a Incêndios pelos estados que as criou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi extremamente enriquecedora, foi possível identificar o conceito em diversas doutrinas e na legislação, da espécie tributaria taxa, suas características fundamentais que a distingue do imposto, as formas de contraprestação seja pelo poder de polícia, seja pela utilização direcionada do serviço publico.

No segundo momento, foi possível identificar as particularidades das legislações estaduais que criaram as taxas de incêndio nos entes de Mato Grosso, Minas Gerais, e Pernambuco, verificando as semelhanças e diferenças entre elas

Por fim, já abastecidos de informações nos tópicos anteriores, foi possível uma análise clara da jurisprudência, tal seja a decisão monocrática do ARE 972.352 e no paradigma da decisão RE-RG 643.247 que exprimiu a tese de repercussão geral, embora não sendo o objeto da lide, pela impossibilidade de remuneração dos serviços de combate a incêndio mediante taxa.

Foi interessante perceber a diversidade de entendimentos, de modo que todo julgador entende ser fundamental a arrecadação para sustentar o importante serviço de prevenção e combate a incêndios. Divergem, entretanto, fundamentalmente quanto a forma de remuneração, seja por taxa ou pela via do imposto, inclina-se para a tese da remuneração via impostos, dada a característica difusa da prestação.

Assim, é possível identificar que a partir do paradigma da decisão em repercussão geral, baliza as jurisprudências no sentido de considerar a inconstitucionalidade da remuneração dos serviços de extinção e combate a incêndios, por meio de taxa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Código de Tributário Nacional**. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966 Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1966.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro** - Rio de Janeiro : Forense, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário** – 29. Ed. – São Paulo Saraiva Educação, 2018

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. - 28. ed. – São Paulo : Atlas, 2018.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito Tributario** – 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SABBAG, Eduardo. **Código Tributário Nacional Comentado** – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 643.247. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Marco Aurélio. Brasília 1 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4084500>>. Acesso em: 10 Abr. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário Com Agravo nº 972.352. Recorrente: Grifort Indústria e Serviço de Apoio e Assistência a Saúde LTDA. Recorrido: Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília 11 de março de 2019. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+972352%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y6emcbuz>>. Acesso em: 10 Abr. 2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Em Mandado de Segurança nº 22.632. Recorrente: Setrabh Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Asusete Magalhães. Brasília 7 de junho de 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=83779356&num_registro=200601946179&data=20180619&tipo=51&formato=HTML>. Acesso em: 04 Out. 2019.

MINAS GERAIS, **Lei 14.938, de 29 de dezembro de 2003**. Altera a Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, que consolida a legislação tributária no Estado, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114938_2003.htm>. Acesso em: 10 Abr. 2019.

MATO GROSSO, **Lei 9.067, de 23 de dezembro de 2008**. Altera e acresce dispositivos da Lei nº 4.547, de 27 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o Sistema Tributário Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/24CA45A8E61A9FE5042567DE0063FFE6>>. Acesso em: 10 Abr. 2019.