

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Procurador-Geral da República tendo com objeto os seguintes dispositivos da legislação do Estado de Pernambuco: (i) arts. 3º, inciso VI e parágrafo único; 3º-A; 6º; 9º; e 22, § 2º; e anexo único (na parte em que se regula a cobrança da taxa de prevenção e extinção de incêndio e da taxa de vistorias de segurança em meios de transportes) da Lei nº 7.550/77, com alterações das Leis nºs 11.225/95, 11.901/2000, 13.137/06, 16.483/18 e 17.131/20; (ii) art. 5º e anexo único da Lei nº 11.901/2000; e, (iii) por arrastamento, do Decreto nº 52.136/22, que atualiza os valores relativos à taxa de fiscalização e utilização de serviços públicos (TFUSP) de competência do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco e estabelece prazo para o respectivo pagamento no exercício de 2022.

Em síntese, alegou o requerente que esses dispositivos cuidam da taxa de prevenção e extinção de incêndios (TPEI) e da taxa de vistorias de segurança em meios de transporte relativamente a equipamentos de proteção contra incêndio, atendimento pré-hospitalar em acidentes de trânsito e combate a incêndios (TVPHCI). De sua óptica, as normas questionadas violaram os arts. 22, inciso XI; e 145, inciso II e § 2º, da Constituição Federal. Em suma, o **Parquet** alega que os serviços que ensejam a TPEI somente poderiam ser financiados por meio de impostos. Quanto à TVPHCI, defende que os estados não possuem competência para disciplinar vistoria periódica de veículos automotores de modo diverso da normatização nacional.

Transcrevo os principais dispositivos questionados:

**Lei nº 7.550/77 do Estado de Pernambuco**

“Art. 3º São isentos da Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos: (Lei nº 13.137/2006)

(...)

VI - relativamente a Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI): (Lei nº 11.901/2000)

a) garagens situadas em prédios residenciais, com área própria e identificadas como unidades autônomas; (Lei nº 11.901/2000)

b) entidades religiosas, sociedades civis e associações, consideradas de utilidade pública e sem fins lucrativos; (Lei nº 11.901/2000)

c) o proprietário ou titular de direito real sobre imóveis que, comprovadamente, receba até dois salários mínimos como rendimento mensal. (Lei nº 11.901/2000)

(...)

Parágrafo único. A taxa devida em razão de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros será exigida nos municípios abrangidos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndios.

Art. 3º-A. As pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas dependentes e as fundações públicas, quando vinculadas ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco, são isentas do pagamento da Taxa de Vistoria Técnica de Segurança contra Incêndio e da Taxa de Análise de Projetos de Segurança Prevenção devidas ao Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco – CBMPE. (Lei 17.131/2020)

(...)

Art. 6º O pagamento da taxa de fiscalização e utilização de serviços públicos será efetuado antes da realização da atividade estatal. (Lei nº 11.901/2000)

I - Ficam isentas do pagamento da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI) e da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transportes Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, as pessoas jurídicas de Direito Público e as Fundações. (Lei nº 11.901/2000)

II - O contribuinte que efetuar o pagamento da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI), em quota única, até a data do vencimento, terá, tão somente nessa hipótese, abatimento de 10% (dez por cento), sobre o seu valor. Os pagamentos efetuados de forma parcelada, até a data do vencimento de cada quota, terão os valores previstos nas tabelas do Anexo Único desta Lei. (Lei nº 11.901/2000)

III - Na conformidade do que dispuser o decreto estadual previsto no § 1º deste artigo, o pagamento da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI), poderá ser feito através de quota única ou em até quatro parcelas de igual valor, mensais e sucessivas. (Lei nº 11.901/2000)

Parágrafo único. REVOGADO. (Lei nº 11.901/2000)

(...)

Art. 9º A taxa devida anualmente em razão da utilização, efetiva ou potencial de serviços do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Pernambuco, prestados ou postos à disposição do contribuinte, poderá ser arrecadada através de convênio com os

municípios, tomando por base os respectivos cadastros imobiliários. (Lei nº 11.225/1995)

§ 1º O prazo para o pagamento da taxa de que se trata o caput deste artigo será estabelecido em Decreto específico a ser editado pelo Poder Executivo antes do início do exercício em que ocorrer o seu fato gerador, atendidas as conveniências de distribuição das guias de recolhimento e as peculiaridades de cada município. (Lei nº 11.225/1995)

§ 2º Na conformidade do que dispuser o Decreto previsto no § 1º deste artigo, o pagamento da taxa poderá ser feito de uma só vez ou em até duas (duas) parcelas mensais e consecutivas. (Lei nº 11.225/1995)

(...)

Art. 22. Serão punidos com multa:

(...)

§ 2º O débito tributário da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio - TPEI vencido e não pago, acrescido da multa aplicada nas hipóteses do inciso I ou II, poderá ser parcelado em até 10 (dez) prestações mensais e sucessivas, respeitado o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) por parcela. (Lei nº 16.483/2018 – efeitos a partir de 1º de janeiro de 2019).”

#### **Lei nº 11.901/00 do Estado de Pernambuco**

“Art. 5º A Taxa de Fiscalização e Utilização de serviços Públicos – TFUSP, incluída à Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio – TPEI e outras medidas de Defesa Civil de que trata a Lei nº 7.550, de 22 de dezembro de 1977, alterada pela Lei nº 11.185, de 22 de dezembro de 1994, devidas em razão dos serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco, serão cobradas tendo por base os fatos geradores e valores discriminados no Anexo Único dessa Lei.

Parágrafo único. Os valores das taxas, discriminados no Anexo Único, exigíveis no próximo exercício fiscal de 2001, serão objeto de correção monetária em periodicidade anual, para os exercícios subsequentes de acordo com a variação de índice oficial que melhor reflita a recomposição do valor monetário em cada período, na forma disposta por decreto do Poder Executivo.”

#### **Decreto nº 52.136/22 do Estado de Pernambuco**

“Art. 1º Os valores da Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos - TFUSP, na modalidade de Taxa de

Prevenção e Extinção de Incêndio - TPEI, do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco - CBMPE, para o exercício de 2022, são os previstos no Anexo I deste Decreto, expressos em moeda corrente, atualizados de acordo com a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, no período de dezembro de 2020 a novembro de 2021, correspondente a 10,74% (dez, vírgula setenta e quatro por cento), nos termos da Lei nº 11.922, de 29 de dezembro de 2000, e alterações.

Art. 2º O pagamento da taxa prevista no artigo anterior deverá ser efetuado em cota única ou em 04 (quatro) parcelas de igual valor (disponíveis no site), mediante Documento de Arrecadação Estadual-DAE-20, a ser remetido ao contribuinte pela Diretoria de Planejamento do CBMPE, devendo o referido contribuinte, não o recebendo, solicitá-lo à referida Diretoria ou acessá-lo no site <https://tpei.bombeiros.pe.gov.br/acessoCidadao>, observados os prazos estabelecidos na Tabela 1 do Anexo II.

§ 1º O atraso ou inadimplência quanto ao pagamento da TPEI acarretará multa de 10% (dez por cento) e juros simples de 1% (um por cento) ao mês.

§ 2º Os débitos referentes a exercícios anteriores a 2022 (Anexo II –Tabelas 2 e 3) deverão ser regularizados, nos termos do que dispõe a Lei nº 16.483, de 30 de novembro de 2018, acessível ao contribuinte através do site [www.bombeiros.pe.gov.br](http://www.bombeiros.pe.gov.br).

§ 3º O banco de dados CBMPE está baseado em informações oriundas das prefeituras (Tabelas 1, 2 e 3), tomando por base a data de cadastramento municipal e/ou habite-se (preferencialmente), na ausência, adotar-se-ão publicações em Decreto do respectivo município.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022.”

Deixo de reproduzir os anexos dos citados diplomas.

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco prestou informações pela improcedência do pedido.

O Advogado-Geral da União se manifestou pela procedência parcial do pedido. Disse que a taxa de prevenção e extinção de incêndio é, nos termos da jurisprudência da Corte, inconstitucional. Quanto à taxa

cobrada em razão de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual, defendeu ser ela constitucional, na medida em que o serviço é prestado de forma efetiva e individualizada ao contribuinte, e ocorre de forma preparatória ao exercício do poder de polícia pelo Estado. Em relação à “Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio”, aduziu que ela violou competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

O parecer do Procurador-Geral da República foi pela procedência do pedido.

Na sessão virtual de 21/6/24 a 28/6/24, o Relator, Ministro **Edson Fachin**, votou pela procedência do pedido, no que foi acompanhado pelos Ministros **Alexandre de Moraes** e **Flávio Dino**. Pedi vista dos autos para melhor apreciar a controvérsia.

É o breve relatório.

Desde já, peço vênia ao ilustre Relator para divergir em parte. Em síntese, entendo serem constitucionais a taxa de prevenção e extinção de incêndios (TPEI) e as taxas de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual. De outro giro, julgo ser **inconstitucional** (nesse ponto é que acompanho o Relator) apenas a taxa de **vistorias** de segurança em meios de transporte relativamente a equipamentos de proteção contra incêndio, atendimento pré-hospitalar em acidentes de trânsito e combate a incêndios (TVPHCI).

#### **TAXA DE PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS (TPEI)**

Em relação à taxa decorrente dos serviços públicos de prevenção e extinção de (ou combate a) incêndios, reitero ser ela constitucional. Sobre a questão, reproduzo fundamentação da qual me utilizei ao votar no julgamento do Tema nº 1.282 (RE nº 1.417.155/RN, de **minha relatoria**):

#### **“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

**Cármem 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. **Cármem 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 visitar 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, 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**<sup>1</sup> (grifo nosso). Ainda de acordo com ele, o padrão internacional seria de **1 bombeiro a cada mil habitantes**<sup>2</sup>.

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)<sup>3</sup>, publicada em 2014, que,

- 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).
- 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.

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**<sup>4</sup>. 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)’<sup>5</sup>. Na época, existiam 1.278 postos, sendo 1.189 de bombeiros militares. No total, havia 75.728 bombeiros no país.

Em edição de 2018<sup>6</sup>, o periódico informou que, até maio

4 Disponível em: [https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia\\_materiaarquivo/64.pdf](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](https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia_materiaarquivo/66.pdf) . Acesso em: 11 out. 2024.

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

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 Pública<sup>7</sup>, 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:

(...)

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

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.

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 Janeiro<sup>8</sup>, 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 Paraná<sup>9</sup> estavam ligados 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 Janeiro<sup>10</sup>, 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.

- 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?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.

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 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 financeira<sup>11</sup>.

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; fornece-lhes cursos de aperfeiçoamento; comprar equipamentos de proteção

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

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 jumenta), 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 PRESTAREM 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 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 II<sup>12</sup>, 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 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

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.

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 **competem aos municípios executar em âmbito local a PNPDEC, 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, 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 pressupostos<sup>13</sup>, a instituição de taxa. Caso contrário, serão considerados universais (**uti universi**), não podendo dar causa ao referido tributo.

Considerando a evolução da jurisprudência da Corte, mormente depois do julgamento do Tema nº 16, afastado, 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**

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”.

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:

(...)

À luz dessa orientação, é preciso perquirir se os serviços de prevenção e combate e 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** – grifei).

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 considerável<sup>14</sup>. Há, também, empresas, geralmente indústrias de grande porte, que contam com próprio corpo de bombeiros, alojado em proximidades para ser acionado em caso de emergência<sup>15</sup>. 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**<sup>16</sup>).

Se não fossem específicos e divisíveis os serviços nesses

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: <https://www.historyofparliamentonline.org/volume/1690-1715/member/barbon-nicholas-1637-98>. Acesso em: 9 out. 2024.

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:

(...)

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'<sup>17</sup>, 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 taxa<sup>18</sup>.

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.

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 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'<sup>19</sup>".

Quanto ao presente caso, é inequívoco que os serviços subjacentes à taxa de prevenção e extinção de incêndios (TPEI), instituída pelo Estado de Pernambuco, são prestados aos contribuintes ou colocados à sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco. Afora isso, constata-se que a taxa foi dimensionada em harmonia com os parâmetros aos quais fiz referência no julgamento do Tema nº 1.282.

Os atos normativos questionados dão conta de que a TPEI incide relativamente a imóveis. O valor da taxa varia conforme o imóvel estiver em região metropolitana do Recife ou nos demais municípios do Estado de Pernambuco. Também o valor do tributo varia conforme o imóvel seja residencial de qualquer natureza, industrial de qualquer natureza ou comercial de qualquer natureza ou consista em edificação que não se enquadre em imóvel residencial e industrial. Outrossim, o valor da taxa varia conforme a área construída do imóvel. Em determinada hipótese, a lei diferenciou imóvel situado em prédio de apartamentos, o que também condiz com o voto que proferi no Tema nº 1.282.

Cumprе acrescentar que a TPEI, devida em razão de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, só é exigida, conforme o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.550/77, nos municípios abrangidos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndios.

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

## **TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO**

Acompanho o Relator quanto à inconstitucionalidade da taxa de vistorias de segurança em meios de transporte relativamente a equipamentos de proteção contra incêndio, atendimento pré-hospitalar em acidentes de trânsito e combate a incêndios (TVPHCI).

Como dito por Sua Excelência, bem como pelo Procurador-Geral da República e pelo Advogado-Geral da União, a lei estadual, ao instituir essa taxa, sendo a atividade estatal de vistoria veicular para a verificação de equipamentos de proteção contra incêndio executada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Pernambuco, violou a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal). Com efeito, as normas federais estabelecem disciplinas próprias acerca das atividades de vistoria de veículos e inspecionamento de suas condições de segurança, as quais ficam, conforme o Código de Trânsito Brasileiro e regulamentações do Conselho Nacional de Trânsito, a cargo dos órgãos e entidades executivos de trânsito.

Em suma, como disse o Relator, não poderia o legislador estadual, usurpando competência privativa da União, editar legislação paralela às normas federais atinentes à matéria. Nessa toada, são inconstitucionais: a) o item “4) TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRANSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI)”, constante do anexo único da Lei nº 11.901/00 do Estado de Pernambuco; b) a expressão “e da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transportes Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio”, constante do inciso I do art. 6º da Lei nº 7.550/77 do Estado de Pernambuco, com a redação conferida pela Lei nº 11.901/2000.

Por arrastamento, é inconstitucional o item “5 - TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRÂNSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI) - ANUAL”, constante do Anexo I do Decreto nº 52.136/22 do Estado de Pernambuco.

**TAXAS DE VISTORIAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE**

## ANÁLISE DE PROJETOS DE SEGURANÇA/VISTORIA ANUAL

Entre as disposições questionadas estão as que dizem respeito às taxas de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual.

Como consignei nas passagens acima, o Supremo Tribunal Federal já firmou compreensão de que o simples fato de uma atividade de poder de polícia ser exercida por órgão de segurança pública não resulta na invalidade de taxa (presentes os demais pressupostos da tributação) cobrada em razão dessa atividade. Reitero, nessa direção, 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 mesma toada, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, na ADI nº 2.908/SE, DJe de 6/11/19, a constitucionalidade de taxa análoga à taxa comentada no presente tópico. Na ocasião, foi assentada a validade da taxa de aprovação de **projetos** de construção cobrada pelo Estado de Sergipe, a qual decorria do exercício do poder de polícia por seu Corpo de Bombeiros Militar. De acordo com a Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, a análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico seria serviço que antecede e prepara a prática do ato de polícia, concretizado “na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção”. Tais atividades seriam específicas e divisíveis, podendo servir de apoio para a instituição de taxa.

As orientações acima aqui se aplicam, devendo ser reconhecida a constitucionalidade das taxas de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual. É importante, ainda, registrar a correlação entre o valor cobrado a título do tributo e o custo do serviço. Trata-se de valor estipulado por metro quadrado, observado o escalonamento legalmente previsto. É razoável compreender que quanto maior a área em relação à qual recai a atividade maior é o trabalho do fiscalizador.

Tendo o estado poder de instituir as taxas em alusão (taxas de vistorias de segurança contra incêndio e análise de projetos de segurança/vistoria anual), pode ele criar isenção. Nesse ponto, cabe relembrar a lição de José Souto Maior Borges, citado anteriormente<sup>20</sup>. Em

20 BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros,

outras palavras, **está no âmbito de conformação do legislador estadual estipular as hipóteses nas quais haverá a isenção aos tributos em comento.**

No presente caso, o art. 3º-A da Lei Estadual nº 7.550/77, acrescido pela Lei Estadual nº 17.131/20 e impugnado pelo arguente, estabeleceu, em harmonia com a lição acima, que as pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas dependentes e as fundações públicas, quando vinculadas ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco, são isentas da **taxa de vistoria técnica de segurança contra incêndio** e da **taxa de análise de projetos de segurança** devidas ao Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco. É importante enfatizar que a **vistoria técnica de segurança contra incêndio pode se dar no âmbito de edificações**, sendo certo que tal atividade estatal, nesse contexto, continua sendo fato gerador de taxa.

#### PROPOSTA DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

Como se viu, votei pela inconstitucionalidade da TVPHCI. Penso ser necessária a modulação dos efeitos da decisão quanto a esse ponto.

A TVPHCI já era cobrada há muito pelo Estado de Pernambuco. Considerando-se apenas a redação mais atual que tratou desse tributo, isso é, a Lei nº 11.901/2000, a qual passou a produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2001, já faz mais de 23 anos que o tributo em comento é cobrado. De mais a mais, considerando que a atividade estatal subjacente à taxa em alusão era executada pelo Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco (**vide o art. 5º da Lei nº 11.901/00**) e que o tributo foi instituído visando a remunerar tal atividade, creio que a modulação pode evitar eventuais discussões quanto à necessidade de o órgão, o qual presta importantíssimos serviços à sociedade, ter de suportar repetições de indébitos.

Nessa toada, proponho que a inconstitucionalidade das disposições relacionadas à TVPHCI passe a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvados desses efeitos: (i) as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; (ii) os fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento da taxa em questão.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade: a) do item “4) TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRANSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI)”, constante do anexo único da Lei nº 11.901/2000 do Estado de Pernambuco; b) da expressão “e da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transportes Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio”, constante do inciso I do art. 6º da Lei nº 7.550/77 do Estado de Pernambuco, com a redação conferida pela Lei nº 11.901/2000.

Por arrastamento, declaro a inconstitucionalidade do item “5 - TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRÂNSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI) - ANUAL”, constante do Anexo I do Decreto nº 52.136/22 do Estado de Pernambuco.

Proponho a modulação dos efeitos da decisão, a fim de que as declarações de inconstitucionalidade e de não recepção passem a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvados desses efeitos: (i) as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; (ii) os fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento da taxa em questão.

É como voto.