

## VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Adoto o bem lançado relatório do Ministro Dias Toffoli. Rememoro, apenas, que está em julgamento recurso extraordinário paradigma do **Tema 1.282 de Repercussão Geral**, que versa sobre a **constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por Estados-membros**.

O caso concreto consiste em recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte em que se discute, à luz dos artigos 144, V, e 145, II, da Constituição Federal, a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002 do Estado do Rio Grande do Norte, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, que estabeleceu o Fundo Especial de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte (FUNREBOM) com a instituição da taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e da taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, relativamente a veículos automotores licenciados na mesma unidade federada.

Pois bem.

Conforme pontuado pelo Ministro Dias Toffoli, a discussão representada pelo Tema 1.282/RG é objeto de decisões conflitantes do Supremo Tribunal Federal. De um lado, na ADI nº 4.411/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgada em 18/08/2020, o Plenário declarou a **inconstitucionalidade da taxa de combate e prevenção à incêndio instituída pelo Estado de Minas Gerais**. Esse entendimento, como indicado pelo Relator, foi posteriormente reafirmado em decisões proferidas em processos subjetivos (por exemplo, RE n. 1.362.663-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 12/08/2022; e RE n. 473.611-AgR-EDv-AgR, Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe 23/04/2024)

Por outro lado, o voto do Ministro Relator bem demonstrou que, tradicionalmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orientou-se no sentido da constitucionalidade das taxas de combate e

prevenção à incêndio instituída pelos Estados-membros. Tal entendimento é representado pela Súmula n. 549/STF, DJ 12/12/1969, a qual preconiza que “a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274”.

Aliás, verifico que já me manifestei sobre a presente controvérsia nos autos da Reclamação n. 58.369-AgR/RJ, julgado pela Primeira Turma na Sessão Virtual de 25/08/2023 a 1º/09/2023. Na oportunidade, e tendo em vista a finalidade e os limites cognitivos da via reclamatória, acompanhei o Relator, Ministro Luiz Fux, para negar provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, mantendo, assim, a decisão monocrática que julgou procedente a reclamação do contribuinte e cassou a decisão reclamada por violação à *ratio decidendi* da ADI 4.411/MG e do RE 643.247, paradigma do Tema 16/RG.

Nessa ordem de ideias, e como bem observou o Ministro Relator, é certo que a oscilação de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a controvérsia em análise pode levar ao favorecimento indevido de alguns Estados (que estariam autorizados a cobrar a taxa de combate e prevenção à incêndio) em detrimento de outros (cuja cobrança foi declarada inconstitucional pela Corte). É o caso, portanto, de solucionar a controvérsia e conferir um tratamento isonômico a todos os Estados-membros, tendo em vista, também, o comando do art. 926 do Código de Processo Civil, segundo o qual “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Dito isso, após a leitura do verticalizado voto do Ministro Dias Toffoli no presente processo, cheguei a mesma conclusão que Sua Excelência, que votou pela procedência do recurso extraordinário do Estado do Rio Grande do Norte e propôs a seguinte tese para fins do Tema 1.282/RG:

**Tema 1.282/RG:** São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares

Com efeito, os serviços de prevenção e combate e incêndios e de

busca, salvamento e resgate, 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).

Na minha compreensão, essa orientação está de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que são exemplos os entendimentos complementares representados pela Súmula Vinculante 19 (*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da CF*) e pela Súmula Vinculante 41 (*O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa*).

Como se vê dos enunciados transcritos, para fins de constitucionalidade da cobrança de taxa é “essencial (...) a referibilidade (direta) da atuação ao obrigado. Só quem utiliza o serviço (público, específico e divisível) ou recebe o ato ‘de polícia’ pode ser sujeito ativo de taxa” (Ataliba, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6<sup>a</sup> ed. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 156).

No caso específico da *taxa para o financiamento do serviço público de combate e prevenção à incêndio*, o caráter singular dessa atividade foi bem delineado, em sede doutrinária, por Aliomar Baleeiro, nos seguintes termos:

“Quem paga a 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 de uma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos**” (Baleeiro, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 840; grifei)

Nesse sentido, assim discorreu o Relator, Ministro Dias Toffoli, sobre a singularidade dos serviços prestados e custeados pela taxa de prevenção e combate à incêndio instituída pelo Estado do Rio Grande do Norte:

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.

(...)

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. (Voto do Min. Dias Toffoli)

Ademais, e conforme salientado no voto do Relator, a Constituição Federal atribui expressamente aos Estados-membros competência relativa à segurança pública: o Corpo de Bombeiros Militar é instituição integrante da estrutura dos Estados-membros (art. 42 da CRFB), a quem, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (art. 144, inc. V, c/c art. 145, § 5º, da CRFB). Dessa competência material dos Estados-membros decorre a *competência anexa* para instituição e cobrança de taxas de combate e prevenção à incêndio, nos termos do art. 80 do Código Tributário Nacional<sup>1</sup>.

Em complemento, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que determinadas *atividades de segurança pública* podem ser custeadas por meio de taxas, sejam elas cobradas pelo *exercício do poder de polícia* ou pela *prestação serviço* (ADI 3.770/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/09/2019).

Portanto, e na linha do voto do Ministro Dias Toffoli proferido neste RE 1.417.155/RN e na ADPF 1.028/PE, entendo que a *taxa de combate e prevenção à incêndio*, a depender da sua disciplina legal, pode ser caracterizada como (i) *taxa de serviço*, quando cobrada pela utilização, efetiva ou potencial do serviço público específico e divisível<sup>2</sup>, de que é

1 Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

2 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

exemplo as taxas em discussão neste recurso extraordinário; e (ii) *taxa de polícia*, como as taxas de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual, objeto da ADPF 1028/PE. Nesse caso, aplica-se o entendimento do Plenário que reconhece a possibilidade de cobrança da *taxa de polícia* “**desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício**” (RE 588.322/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 03/09/2010, Tema 217/RG).

Por fim, não entendo aplicável, *in casu*, a orientação firmada no Tema 16 de Repercussão Geral, em que o Plenário assentou a inconstitucionalidade das taxas de combate e prevenção à incêndio instituídas pelos *Municípios*, nos seguintes termos:

Tema 16/RG: 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. (RE 643.247/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, Tema 16/RG)

Considerando que o presente processo versa sobre a competência dos Estados-membros, deixo de avaliar eventuais argumentos favoráveis à instituição de taxa de combate a incêndio pelos Municípios e que foram suscitados pelo Ministro Dias Toffoli. Sobre essa controvérsia, os precedentes mais recentes do Plenário estão em harmonia com o citado Tema 16/RG. Cito, como exemplo, a ADPF n. 1030/RS, de relatoria do Min. Flávio Dino, julgada em 18/03/2024, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei do Município de Itaqui/RS que estabelecia tal exação.

Enfim, por todo o exposto, para fins da controvérsia objeto deste recurso extraordinário, paradigma do Tema 1.282/RG, e das ADPF n. 1028/PE e ADPF n. 1029/RJ, também em julgamento nesta Sessão Virtual de 08/11/2024 a 18/11/2024, acompanho o posicionamento do Ministro Dias Toffoli.

potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Posto isso, acompanho o Relator e voto para dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, reconhecer a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/2017. Adiro à tese de repercussão geral proposta pelo Relator.

É como voto.