

A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO

Adilson Cavalcanti de Carvalho

Especialista em Direito

Docente do Curso de Direito da UNILAGO

RESUMO

Trata-se de uma análise da decisão do Recurso Extraordinário nº 643.247 que definiu o tema 16 de Repercussão Geral decidido pelo Supremo Tribunal Federal em 2017, incluindo suas consequências.

PALAVRAS-CHAVE

Taxa; Incêndio; Inconstitucionalidade.

1. INTRODUÇÃO

A questão em análise teve início com o ajuizamento da Execução Fiscal nº 309.060.0027-8 pelo Município de São Paulo objetivando a cobrança das taxas de conservação, de limpeza e combate a sinistros, incidentes sobre imóvel de propriedade do Estado de São Paulo, nos exercícios de 1995, 1996, 1997 e 1998.

O Estado apresentou embargos, basicamente, sob dois fundamentos: a) a taxa teria a mesma base de cálculo do IPTU, afrontando deste modo o art. 145, §2º da Constituição Federal, que veda que taxas possuam a mesma base de cálculo de impostos; b) os serviços prestados são indivisíveis e inespecíficos, afrontando o art. 145, II, da Constituição Federal.

A taxa de conservação e limpeza dos logradouros públicos possui entendimento pacífico tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do Superior Tribunal de Justiça de que são serviços “*uti universi*”, ou seja, não são específicos e divisíveis e deste modo não podem ser remunerados através de taxa.

TRIBUTÁRIO – TAXAS DE CONSERVAÇÃO E DE LIMPEZA PÚBLICAS – LEI MUNICIPAL PAULISTA 6.989/66 – INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O E. STF, em composição plenária, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da lei municipal acima referida, concernentes as taxas de limpeza, conservação de vias e logradouros públicos (RE 204.827/SP), pelo que não cabe examinar a matéria em sede de Recurso Especial.

2. Recurso Especial não conhecido.

Resp 61611/SP, Rel. Min. Hélio Mosimann, Relator para acórdão Min. Peçanha Martins, 2ª Turma, julgado em 17.02.1998.

O Município de São Paulo, por fim, acabou realizando a remissão das taxas de conservação e limpeza, mas manteve-se firme na cobrança da taxa de combate a sinistros.

Diante de tal situação, o Tribunal de Justiça de São Paulo, através de seu Órgão Especial, proferiu decisão em que considerou a taxa de combate a sinistros inconstitucional porque remunera serviço não fruível “*uti singuli*”.

O Município de São Paulo então recorreu para o Supremo Tribunal Federal, que acabou reconhecendo Repercussão Geral e colocou esta questão como o tema 16, que possui a seguinte descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 145, II e § 2º, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da cobrança de taxa pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio, instituída pela Lei nº 14.938/2003, do Estado de Minas Gerais.

O informativo n. 835 do STF trouxe a notícia do início do julgamento deste tema:

O Plenário iniciou julgamento de recurso extraordinário em que se discute a constitucionalidade de taxa de combate a sinistros, instituída por lei municipal. Na espécie, o acórdão recorrido assentara a inconstitucionalidade da taxa por considerar o serviço público por ela financiado de competência estadual. Para a Corte local, haveria a inadequação do custeio,

por meio de taxa, em face da ausência de especificidade e divisibilidade do serviço.

2. DOS SERVIÇOS “UTI SINGULI” E “UTI UNIVERSI”.

O inciso II do artigo 145 da Constituição Federal (CF) dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis. Estes são os serviços “*uti singuli*”.

Sobre serviços “*uti singuli*”, ensina Hugo de Brito Machado (2007, p. 446):

Não é fácil definir o que seja um serviço público *específico* e *divisível*. Diz o Código que os serviços são específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas, e divisíveis quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus usuários (art. 79, incs. II e III). Não obstante estejam tais definições contidas em dispositivos separados, cuida-se de duas definições inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser divisível se não for específico. Não tem sentido prático, portanto, separar tais definições, como a indicar que a taxa pode ter como fato gerador a prestação de um serviço público específico ou de um serviço público *divisível*. Aliás, isto decorre do próprio dispositivo constitucional,

que se refere a serviço específico e divisível. (grifos no original)

Sabbag (2011, p. 424), por sua vez, assim define os serviços “*uti universi*”:

É nesse ínterim que se faz necessária a análise do serviço público que se contrapõe ao quadro apresentado, com ele se mostrando diametralmente oposto: o serviço público geral (universal ou *uti universi*), isto é, aquele prestado indistintamente à coletividade, inviabilizando a identificação precisa do sujeito passivo e a quantificação do importe tributário devido.

O serviço público geral provoca a percepção de receitas públicas, de modo difuso, pela via arrecadável dos impostos. (grifos no original)

3. DECISÃO DO STF

O STF foi chamado para decidir: a) de quem é a competência para prestar o serviço público de combate a incêndios, se municipal ou estadual; b) se este serviço público de combate a incêndios é “*uti singuli*” ou “*uti universi*”, isto é, se pode ser remunerado por taxa.

O resumo do voto do Ministro Marco Aurélio consta do Informativo 835 do STF, onde se pode ler:

O relator consignou ser inconcebível que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, viesse o Município a substituir-se ao Estado, fazendo-o por meio da criação de tributo sob o rótulo de taxa. Assentou que a atividade precípua do Estado seria viabilizada mediante arrecadação decorrente de impostos. Por sua vez, a taxa decorreria do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição. Assim, no âmbito da segurança pública no que tange à preservação e combate a incêndios, nem mesmo o Estado poderia instituir validamente taxa.

Após o Ministro Marco Aurélio ser acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, o Ministro Luiz Fux abriu a divergência, nos seguintes termos, de acordo com o informativo 835 do STF:

Em divergência, o Ministro Luiz Fux deu provimento ao recurso. Apontou que a segurança seria responsabilidade de todos e, por isso, “a priori”, não haveria inconstitucionalidade se referida taxa fosse cobrada por Município. Dessa forma, seria constitucional a taxa de combate a sinistro instituída por lei municipal e cobrada exclusivamente pela prestação de serviço público de assistência, prevenção, combate e extinção a incêndio, especificamente em imóveis

construídos, nos termos do inciso II do art. 145 da Constituição.

Em seguida, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli.

No dia 24 de maio de 2017, o Ministro Dias Toffoli proferiu seu voto. Seguindo a divergência, afirmou que a segurança seria de responsabilidade de todos os Entes da Federação. Trouxe levantamento estatístico de que apenas 15% dos Municípios contam com o serviço do Corpo de Bombeiros, além de ressaltar a importância desse serviço. Fez levantamento jurisprudencial do STF, que mostrou que a Suprema Corte já tratou do caso de taxa de combate a incêndios. Inicialmente, o entendimento foi o de que o serviço não era específico e divisível, mas depois a Excelsa Corte mudou sua posição para entender que o serviço de combate a incêndios era específico e divisível. Diante de tais argumentos, concluiu o Ministro Toffoli que seria salutar permitir que Municípios pudessem financiar e manter seus Corpos de Bombeiros com taxa de incêndio. Em seguida, foi acompanhado pelos votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.

Nesse momento, o julgamento estava empatado em 4 votos pela procedência e 4 votos pela improcedência do Recurso Extraordinário.

O próximo a votar foi o Ministro Ricardo Lewandowski, que embora reconhecesse a importância dos bons serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, não conseguia ver como o serviço de combate a incêndios poderia ser “uti singuli”. A Ministra Carmem Lúcia, a seguir, também acompanhou o voto do relator, encerrando o julgamento por 6 votos a quatro.

O Ministro Celso de Mello estava ausente justificadamente ao julgamento.

Encerrado o julgamento, o Ministro Roberto Barroso sugeriu proposta de tese em que a Corte declarava a inconstitucionalidade da instituição da taxa de incêndio pelo Município, e a competência estadual para sua instituição.

Então, o Ministro Marco Aurélio afirmou que, em seu voto, não permitia a instituição de taxa nem por Estado, pelo fato do serviço não ser específico nem divisível.

O informativo 866 do STF, trouxe a decisão que a competência do serviço é estadual:

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 16 da repercussão geral, por maioria, negou provimento a recurso extraordinário em que se discutiu a constitucionalidade de taxa de combate a sinistros instituída por lei municipal. Na espécie, o tribunal de origem assentou a inconstitucionalidade da taxa, por considerar o serviço público por ela financiado de competência estadual.

A seguir, traz o informativo 866 do STF os fundamentos do voto do relator, Ministro Marco Aurélio:

Consignou que a prevenção e o combate a incêndios se fazem mediante a atuação da polícia retratada no corpo de bombeiros, sendo atividade essencial do Estado e, por isso, remunerada por meio de impostos. Desse modo, entendeu ser inconcebível que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o

Município a substituir-se ao Estado, com a criação de tributo sob o rótulo de taxa. O ministro reforçou que a atividade precípua do Estado é viabilizada mediante arrecadação de impostos. Por sua vez, a taxa decorre do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição. Assim, no âmbito da segurança pública, no tocante à preservação e ao combate a incêndios, nem mesmo o Estado poderia instituir validamente taxa. Em suma, considerou que a manutenção do corpo de bombeiros, que é um órgão estadual, e não municipal, é feita estritamente por impostos, e não por taxas.

(...)

Em seguida, a Corte deliberou fixar a tese referente à repercussão geral em assentada posterior.

A falta de definição da tese trouxe certa indefinição e confusão. O site G1 trouxe notícia em 24/05/2017 com a seguinte manchete:

Supremo proíbe municípios de cobrarem taxa de incêndio

Marioria entendeu que prefeituras não têm competência para instituir tributo sobre segurança. Segundo relator, contribuintes poderão pedir à Justiça ressarcimento.

Até o site Boatos.org trouxe a afirmação que é boato que toda cobrança de taxa de incêndio é inconstitucional. No final de seu artigo, conclui, de maneira equivocada:

Portanto, vale reforçar que nem toda cobrança de taxa de incêndio é inconstitucional. As que são provenientes dos municípios são, mas os boletos enviados pelo Governo do Estado precisam e devem ser pagos. Não vá ficar inadimplente porque acreditou no colega que leu a informação pela metade. Porque, como no jargão futebolístico, a regra é clara – meia informação é #boato também.

A tese n. 16 de Repercussão Geral só foi fixada pelo STF no julgamento em 1º de agosto de 2017. Está no informativo 871 do STF:

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.

Essa é a tese do Tema 16 da repercussão geral fixada pelo Plenário — Informativo 866. RE 643247/SP, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1º.8.2017.

4. CONCLUSÃO

A tese n. 16 de Repercussão Geral finalmente deixa claro que é inconstitucional a cobrança da taxa de combate a incêndios.

Porém, isso não significa que o contribuinte esteja livre de ser tributado no futuro pelo serviço de combate a incêndios.

Isso já ocorreu antes, quando o STF declarou inconstitucional a Taxa de Iluminação Pública, e o constituinte derivado acabou criando a contribuição para o custeio da iluminação pública, incluindo o art. 149-A através da Emenda Constitucional n. 39/2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Supremo proíbe municípios de cobrarem taxa de incêndio. **G1**. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/supremo-proibe-municipios-de-cobram-taxa-de-incendio.ghml> >. Acessado em 27/09/2017.

Toda cobrança de taxa de incêndio é inconstitucional #boato. **Boatos.org**. Disponível em: < <http://www.boatos.org/brasil/toda-taxa-de-incendio-inconstitucional.html> >. Acessado em 27/09/2017.

Informativo n. 835 STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=643247&numero=835&pagina=4&base=INFO> >. Acessado em 27/09/2017.

Informativo n. 866 STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=643247&numero=866&pagina=3&base=INFO> >. Acessado em 27/09/2017.

Informativo n. 871 STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=643247&numero=871&pagina=1&base=INFO> >. Acessado em 27/09/2017.

Acompanhamento processual. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4084500&numeroProcesso=643247&classeProcesso=RE&numeroTema=16#> >. Acessado em 27/09/2017.