

01/08/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
RECDO.(A/S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em fixar 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”, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pela Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 1º de agosto de 2017.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
RECDO.(A/S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Pedro Júlio Sales D’Araújo:

O Município de São Paulo interpôs recurso extraordinário, admitido na origem, com o objetivo de reformar julgado do Tribunal de Justiça e, assim, ver reconhecida a constitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros, instituída pela Lei municipal nº 8.822/1978.

Apreciando a questão, o Tribunal local reafirmou percepção já pacificada no âmbito do Órgão Especial quanto à ilegitimidade da cobrança, confirmando o pronunciamento do Juízo para extinguir a execução fiscal. Consoante ressaltou, o Órgão Especial, em decisão – na própria leitura – vinculante, assentou a inconstitucionalidade da taxa por considerar o serviço público por ela financiado de competência estadual. Consignou a inadequação do custeio, por meio de taxa, do serviço, observada a ausência de especificidade e divisibilidade deste. Destacou que a base de cálculo prevista não mensura atividade estatal. Eis a síntese do entendimento adotado:

TAXA DE COMBATE A SINISTROS. Ante decisão vinculativa do E. Órgão Especial, a taxa de combate a

**RE 643247 / SP**

sinistros é inconstitucional porque remunera serviço não fruível *uti singuli*.

HONORÁRIOS. Não sendo a ação condenatória, mister se faz a aplicação do art. 20, § 4º do Código de Processo Civil. Recursos parcialmente providos.

No extraordinário, o Município de São Paulo defende a conformação da taxa instituída com o Diploma Maior, arguindo a existência de repercussão geral da matéria. Segundo narra, o Tribunal teria inovado na argumentação ao declarar a inconstitucionalidade sob a óptica da competência estadual para a fixação da taxa. Assevera não ter sido a questão arguida em momento anterior, quer nas manifestações das partes, quer na sentença proferida pelo Juízo. Alega possuir competência para prestar o serviço remunerado pela Taxa de Combate a Sinistros – assistência, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios –, em razão do disposto no artigo 182 da Carta da República, segundo o qual seria dever dos Municípios organizar e disciplinar o uso da propriedade imóvel. Sustenta que o serviço público é específico e divisível, presente a possibilidade de determinar-se os beneficiados pela prestação estatal e a respectiva utilização. Diz que a base de cálculo prevista na legislação municipal é típica de taxa, usando apenas a metragem do imóvel como elemento em comum à base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano. Cita precedente do Supremo.

Em contrarrazões, o Estado de São Paulo assinala, em preliminar, a falta de prequestionamento das normas constitucionais tidas por violadas pelo recorrente, bem como a necessidade de reexame de fatos e provas. Quanto ao mérito, salienta ser o serviço prestado pelo Corpo de Bombeiros vinculado à estrutura estadual, não havendo demonstração do Município em sentido contrário. Frisa a inexistência de especificidade e divisibilidade do serviço público. Aponta a



RE 643247 / SP

ausência de relação entre o custo do serviço prestado e os elementos integrantes da base de cálculo do tributo. Discorre sobre os honorários sucumbenciais.

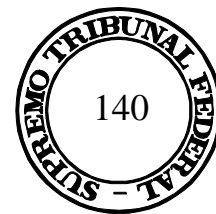
O denominado Plenário Virtual reconheceu estar configurada a repercussão geral quando da submissão do tema no recurso extraordinário nº 561.158/MG. Eis a ementa elaborada:

TAXA – SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS
– COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL –
ELUCIDAÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
REPERCUSSÃO GERAL ADMITIDA. Surge com
envergadura maior definir-se a constitucionalidade, ou
não, de taxa cobrada pela utilização potencial do serviço
de extinção de incêndios.

Por meio do ato de folhas 117 e 118, Vossa Excelência determinou a substituição do aludido paradigma por este recurso, em virtude da homologação do pedido de desistência formalizado no processo.

O Ministério Público opina pelo conhecimento e provimento do extraordinário. Afirma inexistir violação de competência, uma vez que a atividade de conservação de construções e edifícios é de interesse municipal. Sublinha ser o serviço específico e divisível, não sendo utilizada base de cálculo típica de impostos.

É o relatório.



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na interposição deste extraordinário, observaram-se os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por Procuradora do Município, foi protocolada no prazo legal. Conheço.

Muito embora o executivo fiscal tenha envolvido taxas de limpeza e conservação, bem como de combate a sinistro, o julgamento procedido pelo Tribunal estadual e atacado mediante este extraordinário ficou restrito ao último enfoque, ou seja, à taxa de combate a incêndios. A razão mostrou-se muito simples: em relação à taxa de limpeza e conservação, houve o perdão do Município, conforme ressaltou a própria municipalidade. No acórdão formalizado, tem-se as premissas que levaram à confirmação da sentença. O Órgão especial do Tribunal de Justiça, examinando ação direta de inconstitucionalidade, apontou como óbices à taxa:

a) os serviços de extinção e prevenção de incêndios e de defesa civil não são específicos e divisíveis, sendo exercidos de forma geral, razão pela qual devem ser remunerados por imposto;

b) “a base de cálculo da taxa deve mensurar a atividade estatal, guardando estrita relação com o fato gerador, não se admitindo a utilização de índices típicos de impostos, como patrimônio da pessoa”.

Ao apreciar a ação direta de inconstitucionalidade nº 1.942-2/PA, sob o ângulo da medida de urgência, o Supremo, por unanimidade de votos, acabou por assentar, na pena abalizada do ministro Moreira Alves:

Em face do artigo 144, “caput”, inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser

**RE 643247 / SP**

sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público.

Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública.

Esteve em jogo taxa de segurança instituída não pelo Município, mas pelo próprio Estado mediante ato da Assembleia Legislativa. Extrai-se do artigo 144 da Constituição Federal, inserido no Capítulo III – da Segurança Pública –, que esta última é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tal como proclamado, em 5 de maio de 1999, na decisão supra. O rol de órgãos constantes do citado artigo revela a junção das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Às primeiras cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Já aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Neste último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndio. As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Município a substituir-se ao Estado, fazendo-o por meio da criação de tributo sob o rótulo taxa. 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. Nem mesmo o Estado poderia, no âmbito da segurança pública revelada pela prevenção e combate a incêndios, instituir validamente a taxa, como proclamou o Supremo, embora no campo da tutela de urgência.

**RE 643247 / SP**

Frise-se que, para a criação da guarda municipal, foi preciso a promulgação de emenda constitucional inserindo no rol dos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal a previsão, ainda assim vinculando-se a atuação da citada guarda “[...] à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Ante o quadro, desprovejo o recurso interposto. Como tese, proponho que se formalize: “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.”



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, examinei a matéria. Tenho uma declaração de voto que juntarei aos autos e me escuso de fazer, quer a leitura, quer a síntese, eis que acompanho a integralidade da conclusão a que chegou Sua Excelência o eminente Ministro-Relator.

É como voto.



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Inicialmente, tenho por imperativo cumprimentar o e. Ministro Relator Marco Aurélio pelos percucientes relatório e voto.

Trata-se de recurso extraordinário, sob a sistemática da repercussão geral, interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa reproduz-se a seguir:

“TAXA DE COMBATE A SINISTROS. Ante decisão vinculativa do E. Órgão Especial, a taxa de combate a sinistros é inconstitucional porque remunera serviço não fruível *uti singuli* (...) Recursos parcialmente providos.”

Nas razões recursais, a parte ora Recorrente (Município de São Paulo) sustenta a constitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros cobrada pela Municipalidade, uma vez que o tributo estaria referenciado à utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de assistência, combate e extinção de sinistros a determinados prédios. Logo, o serviço público prestado seria individualizado e divisível.

Ademais, assevera que a base de cálculo da taxa não seria inconstitucional, pois o IPTU tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, ao passo que o tributo em questão tem como base impositiva o custo da atividade estatal, por sua vez estimada a partir da área do imóvel construído.

Nas contrarrazões, a parte ora Agravada (Estado de São Paulo) suscita a ausência de prequestionamento da controvérsia.

Afirma, ainda, que a taxa indigitada é inconstitucional, porquanto o serviço público de combate a sinistro é prestado pelo Estado-membro, assim como a exação tributária tem como aspecto da hipótese de incidência elementos genéricos.

Em 10.11.2007, o Tribunal Pleno do STF reconheceu a preliminar de



RE 643247 / SP

repercussão geral da matéria, nos seguintes termos:

“TAXA - SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS - COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL - ELUCIDAÇÃO - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO GERAL ADMITIDA. Surge com envergadura maior definir-se a constitucionalidade, ou não, de taxa cobrada pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios.”

No mais, acompanho o bem lançado e previamente distribuído relatório de Sua Excelência o Ministro Relator.

Nesse quadro, haure-se da demanda duas controvérsias jurídicas de grande relevância para os milhares de municípios brasileiros: (i) a competência municipal para instituir taxa cuja referibilidade esteja adstrita à prestação de serviço público de combate a incêndio ou a outros sinistros; e (ii) havendo a competência, a possibilidade do tributo ter como base de cálculo a metragem do bem imóvel.

COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA INSTITUIR TRIBUTO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE COMBATE A INCÊNDIO OU A OUTROS SINISTROS

De plano, verifica-se que a presente questão é fonte de controvérsia jurisprudencial neste colegiado há mais de seis décadas, tendo em conta as sucessivas ordens constitucionais vigentes na história brasileira.

A propósito, verifica-se no RMS 9.468, de relatoria do Ministro Ribeiro Costa, Tribunal Pleno, DJ 29.08.1963, a declaração de inconstitucionalidade da chamada “taxa de bombeiro”, ao fundamento de que por se tratar de serviço de exclusivo interesse público, o respectivo custeio deveria dar-se mediante impostos. Eis a ementa do referido julgado:

“Taxa de bombeiros - Recurso de mandado de segurança. Provimento. Código Tributário do Estado de Pernambuco, art.

**RE 643247 / SP**

786. O imposto único não exclui, de modo absoluto, a incidência de taxas remuneratórias de serviço público. O serviço de incêndio participa de natureza dos encargos de ordem geral da administração pública, a que incumbe prestá-lo ou pô-lo a disposição, não apenas de determinado número de estabelecimentos comerciais ou industriais, mas, sim, a tódia a população de uma localidade, onde se instale a capital do Estado ou seus Municípios. **A taxa de bombeiro é sem dúvida, tributo destinado a serviço de exclusivo interesse público, como é o da defesa nacional, o do ensino primário, o de polícia, etc., serviços estes que devem ser custeados por impostos.**” (grifos nossos)

Esse entendimento foi reafirmado, em sede de apelo extremo, no RE 48.879, também de relatoria do Ministro Ribeiro Costa, Segunda Turma, DJ 10.10.1963.

No entanto, no RE 70.138, de relatoria do Ministro Aliomar Baleeiro, Primeira Turma, DJ 02.10.1970, o órgão fracionário deixou assente que o imposto único incidente sobre a mineração não excluía a instituição e exigência da taxa de incêndio, caso comprovada a prestação efetiva do serviço de bombeiros por Estado-membro.

Com o advento da Constituição da República e conseqüente posicionamento dos Municípios e Distrito Federal na condição de entes federativos, o Tribunal Pleno veio a se manifestar pela constitucionalidade de taxa de segurança instituída pelo Município de Santo André, exigível para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.

Veja-se, a esse respeito, o RE 206.777, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 30.04.1999, assim ementado:

“TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. IPTU PROGRESSIVO. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE SEGURANÇA. LEIS MUNICIPAIS Nº 6.747/90 (ARTS. 2º E 3º); 6.580/89 (ARTS. 1º E 2º. INC. I, ALÍNEA A, E INC. II, ALÍNEAS A E B), e 6.185/85. ACÓRDÃO QUE OS DECLAROU

**RE 643247 / SP**

INEXIGIVÉIS. ALEGADA OFENSA INCS. I E II E §§ 1º E 2º DO ART. 145; INC. I E § 1º DO ART. 156; §§ 1º, 2º, 4º, INC. II, DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO. Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange ao IPTU progressivo, declarado inconstitucional no julgamento do RE 194.036, Min. Ilmar Galvão; e á taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº 6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado uti universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. **Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.** Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada." (grifos nossos)

Com expressa referência ao julgado supracitado, ambas as Turmas desta Corte já se manifestaram pela possibilidade de instituir taxa para fazer lastro financeiro aos serviços de prevenção e extinção de incêndios, uma vez que a atividade estatal representaria prestação de utilidade específica e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência.

Cito os seguintes precedentes: RE 229.232, de relatoria do Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 22.02.2002; RE-AgR 247.563, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 28.04.2006; e AI-AgR 551.629, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 08.09.2006, este último assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. TAXA DE COMBATE A SINISTRO. ALEGADA OFENSA AO INCISO II E AO § 2º DO ART. 145 DO MAGNO TEXTO. Ao julgar o RE 206.777, o Plenário do Supremo Tribunal Federal

**RE 643247 / SP**

reconheceu a legitimidade da cobrança da taxa em referência, uma vez que destinada a cobrir despesas com a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios, atividade estatal que se traduz em prestação de utilidade específica e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência. Precedentes: RE 369.627 e os AIs 473.184, 470.127 e 467.963. Agravo desprovido.”

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.

Nesse sentido, convém reproduzir os dispositivos constitucionais relevantes ao deslinde do feito:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



RE 643247 / SP

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

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

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

(...)

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;

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”



RE 643247 / SP

Em relação à razão (i), verifica-se que o Poder Constituinte equiparou a atribuição de defesa civil, inclusive combate a incêndios e outros sinistros, à categoria jurídica de “segurança pública”, instituindo para tal mister órgão próprio.

Nessa seara, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que é inconstitucional a instituição de taxa para custear serviços prestados por órgãos de Segurança Pública.

Confirmam-se as ementas da ADI 2.424, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004; e da ADI 1.942, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 15.02.2016, respectivamente:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.2000, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente.”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SEGURANÇA PÚBLICA. EVENTOS PRIVADOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. LEI 6.010/96 DO ESTADO DO PARÁ. TEORIA DA DIVISIBILIDADE DAS LEIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição. 2. Da argumentação exposta pela parte Requerente não se extrai a inconstitucionalidade *in totum* do dispositivo impugnado, assim se aplica ao caso a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não

**RE 643247 / SP**

são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade. 3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, a fim de declarar inconstitucional a expressão 'serviço ou atividade policial militar, inclusive policiamento preventivo' constante no artigo 2º da Lei 6.010/96 do estado do Pará, assim como a Tabela V do mesmo diploma legal."

No tocante à segunda razão para revisão de precedente, observa-se a inexistência fática do pressuposto material do tributo que é a disponibilidade, efetiva ou potencial, de serviços públicos aos contribuintes. Como se depreende da articulação argumentativa da própria parte Recorrente, a presente taxa teria sido instituída pela Lei 8.822/78 de Município de São Paulo, após a celebração de convênio com o Governo do Estado de São Paulo, para fins de prestação de prevenção e extinção de incêndios. Assim, *"A taxa de combate de sinistros, portanto, foi criada com a finalidade exclusiva de ressarcir o erário municipal do custo da manutenção desses serviços, postos à disposição da coletividade paulistana"* (fl. 88).

Assim, não nos parece ser solução constitucionalmente possível a instituição de taxa com o fito de arcar com custos resultantes da formalização de acordo baseado na convergência dos interesses de entes federativos para a prestação de serviço público de interesse da coletividade.

Na direção aqui proposta, cita-se a ADI 447, de relatoria do ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 05.03.1993.

Enfim, relativamente à inexistência de competência tributária da parte Recorrente para instituir serviço público de prevenção e extinção de incêndios, haure-se da normatividade constitucional que as incumbências da municipalidade em relação ao ordenamento territorial traduzem-se em desenvolvimento da política urbana.

No presente caso, a defesa civil não se enquadra na plêiade de competências administrativas do ente municipal, assim como não guarda similitude ao conceito de poder de polícia, como há muito assente na jurisprudência desta Corte.

**RE 643247 / SP**

Nesses termos, remete-se à discussão levada a efeito no Tema 472 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é o RE-RG 658.570, de relatoria do Ministro Marco Aurélio e com acórdão redigido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 30.09.2015, em que se assentou, por maioria, a seguinte tese: *“é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.”*

Diante dessas razões, entendo pela inconstitucionalidade da taxa em comento, com superação explícita do precedente firmado no RE 206.777.

POSSIBILIDADE DE TAXA COM BASE DE CÁLCULO REFENCIADA À METRAGEM DE IMÓVEL

Na eventualidade de restar vencido e com vistas a prestar a função jurisdicional em sua completude, adentro na questão relativa ao aspecto quantitativo da hipótese de incidência da Taxa de Combate a Sinistros do Município de São Paulo. Nesse ponto, também se entende pela inconstitucionalidade do tributo, à luz da vedação contida no art. 145, §2º, da Constituição da República.

Por evidente, não é desconhecida a jurisprudência desta Corte no sentido de utilizar a metragem da área construída do imóvel como um dos elementos da base de cálculo de taxa, sem a infringência do Texto Constitucional. É o caso da taxa de coleta de lixo tratada no RE 232.393, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 05.04.2002, cuja ementa transcreve-se a seguir:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P. I. - O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a metragem da área construída do imóvel - que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de

**RE 643247 / SP**

cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base imponible da taxa. Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota, utiliza-se a metragem da área construída do imóvel, certo que a alíquota não se confunde com a base imponible do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º. II. - R.E. não conhecido.”

No entanto, esse entendimento não pode ser aplicado ao presente caso, uma vez que não há correlação razoável entre o financiamento da atividade de defesa civil e a metragem do imóvel, de modo que não se encontra satisfeito o requisito da referibilidade das taxas tributárias. Ou seja, não se consegue extrair uma relação direta entre a área de um imóvel e respectiva suscetibilidade a sofrer sinistros, ao contrário do que ocorre com a coleta do lixo em que há uma presunção possível entre o padrão de consumo do proprietário e sua família, com reflexos na produção de lixo, e a manifestação de riqueza no momento da aquisição do imóvel.

Aliás, esse é o entendimento iterativo desta Corte em sede plenária e fracionária. Vejam-se os seguintes precedentes:

“Taxa de Segurança contra Incêndio do Estado. Sua inconstitucionalidade, por identidade de base de cálculo (valor unitário do metro quadrado) com a do Imposto Predial e Território Urbano (art. 18, § 2º, da Constituição de 1967 - Emenda nº 1-69).” (RE 120954, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ 13.12.1996)

“Taxas de licença e funcionamento, de prevenção de incêndio e de publicidade. Inconstitucionalidade da exação, ante a identidade de sua base de cálculo (metro quadrado de área ocupada ou construída) com a utilizada para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU (art. 145, § 2º, da Constituição). Precedente do Tribunal Pleno: ERE 115.683 (RTJ 131/887).” (RE 185050, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Rel. p/ Ac.



RE 643247 / SP

Min. OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, DJ 07.03.1997)

Assim sendo, entende-se que a taxa em questão é inconstitucional, porquanto guarda identidade de sua base de cálculo com a do IPTU, em afronta ao art. 145, §2º, da Constituição da República.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário a que se nega provimento.

Ademais, reservo-me para manifestação posterior acerca de eventual modulação temporal dos efeitos da decisão, caso o colegiado julgue oportuna, por conta de possível superação de precedente.

É como voto.



18/08/2016

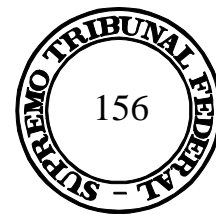
PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, também trouxe um breve voto escrito cuja conclusão coincide precisamente com a que foi apresentada pelo Ministro Marco Aurélio: "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".

É como voto.



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE COMBATE A SINISTROS. COBRANÇA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA ESTADUAL

1. Este Tribunal tem precedentes em sede de controle difuso no sentido da constitucionalidade das Taxas de Combate a Sinistros instituídas por diversos municípios. Contudo, em todas essas ocasiões a discussão foi encaminhada tendo em conta a legitimidade constitucional do tributo em vista da natureza do serviço prestado, se específico e divisível, tal qual determina o art. 145, inciso II, da Constituição. Aqui a abordagem é distinta e o acórdão recorrido decidiu a questão afirmando que a taxa é inconstitucional porque a competência para instituí-la é estadual e não municipal.

2. A Constituição atribuiu aos Estados a competência para organizar as carreiras de Bombeiro Militar, a quem compete o serviço de combate a incêndios e o poder polícia a ele correlato nas edificações em geral. Sendo



RE 643247 / SP

assim, a cobrança de taxa com o objetivo de remunerar tal atividade é de competência estadual e não municipal.

3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, fixando 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”.

1. O objeto do presente recurso é acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal do Estado de São Paulo que instituiu a chamada “Taxa de Combate a Sinistros”, que é devida “pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios”¹. Assim, penso que o ponto principal a ser discutido nesse julgamento é se o Município tem ou não competência para prestar o serviço público em questão e, por conseguinte, efetuar a cobrança de tal taxa.

2. Primeiramente, ressalto que não desconheço que este Tribunal tem precedentes em sede de controle difuso no sentido da constitucionalidade das Taxas de Combate a Sinistros instituídas por diversos municípios². Contudo, em todas essas ocasiões, a discussão foi

1 Lei nº 8.822/1978:

“Art. 1º - A Taxa de Combate a Sinistros é devida pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios.”

2 Nesse sentido, entre outras, ver:

(1) EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE CAMPINAS. TAXAS DE LIXO E SINISTRO. LEIS NºS 6.355/90 E 6.361/90. ALEGADA OFENSA AO ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO. Taxas legitimamente instituídas como contra prestação a serviços essenciais, específicos e divisíveis, referidos ao contribuinte a quem são prestados ou a cuja disposição são postos,

**RE 643247 / SP**

encaminhada tendo em conta a legitimidade constitucional do tributo, em vista da natureza do serviço prestado, se específico e divisível, tal qual determina o art. 145, inciso II, da Constituição³. Aqui a abordagem é distinta e o acórdão recorrido decidiu a questão afirmando que a taxa é inconstitucional porque a competência para instituí-la é estadual e não municipal.

3. Nesse sentido, penso que a Constituição é clara ao estabelecer no art. 144, inciso V, §§§ 5º, 6º e 7º da CF/88⁴ a competência Estadual para

não possuindo base de cálculo própria de imposto. Recurso não conhecido. (RE 233784, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 10/08/1999)

(2) EMENTA: - TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. IPTU PROGRESSIVO. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE SEGURANÇA. LEIS MUNICIPAIS Nº 6.747/90 (ARTS. 2º E 3º); 6.580/89 (ARTS. 1º E 2º. INC. I, ALÍNEA A, E INC. II, ALÍNEAS A E B), e 6.185/85. ACÓRDÃO QUE OS DECLAROU INEXIGÍVEIS. ALEGADA OFENSA INCS. I E II E §§ 1º E 2º DO ART. 145; INC. I E § 1º DO ART. 156; §§ 1º, 2º, 4º, INC. II, DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO. Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange ao IPTU progressivo, declarado inconstitucional no julgamento do RE 194.036, Min. Ilmar Galvão; e á taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº 6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado uti universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. (RE 206777, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/1999)

3 CF/88: Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

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;

4 CF/88: Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

**RE 643247 / SP**

organizar as carreiras de Bombeiro Militar, a quem compete o serviço de combate a incêndios e o poder polícia a ele correlato nas edificações em geral. E é fato notório que os Estados instituem tal cobrança, que é devida apenas ao ente que de fato tem competência constitucional prestar o serviço. Do contrário, se estará transigindo com o desvio dos valores desse tributo para outras atividades, caso exista a cobrança e o serviço não seja efetivamente prestado, ou com a prestação de um serviço público por um ente que não detém competência para tanto, caso exista cobrança e efetiva prestação. As duas hipóteses são claramente violadoras da Constituição e produzem, como resultado prático, uma dupla cobrança, com óbvios efeitos negativos para os contribuintes. Portanto, entendo que o Município de São Paulo não pode instituir tal tributo, tendo em vista que não lhe foi outorga a competência constitucional para prestar o serviço que ele objetiva remunerar, que deve ficar a cargo dos Estados.

CONCLUSÃO

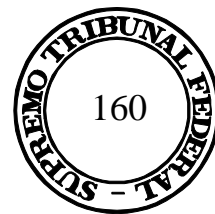
4. Por todo o exposto, em vista da inconstitucionalidade formal da lei municipal em questão, voto no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso extraordinário, sugerindo a fixação da seguinte tese de repercussão geral: **“é inconstitucional a cobrança de taxa municipal para remunerar os serviços de combate e prevenção a incêndios, tendo em vista que a Constituição atribuiu aos Estados tal competência”**.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.



RE 643247 / SP



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, só quero aqui manifestar uma perplexidade, porque, efetivamente, faço uma distinção entre taxa de polícia e taxa de serviços e, exatamente por força de que a segurança é uma responsabilidade de todos, *a priori*, não veria nenhuma inconstitucionalidade nessa taxa cobrada pelo Município de São Paulo.

Também colhi esse RE do Ministro Ilmar Galvão sobre o Município de Campinas, fazendo um paralelismo com a taxa de lixo, depois um aresto do Ministro Carlos Velloso e, posteriormente, um precedente do Ministro Joaquim Barbosa que acabou conduzindo a várias decisões monocráticas no seguinte sentido:

"A matéria constitucional invocada no Recurso Extraordinário está prequestionada. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, é constitucional a Taxa de Combate a Sinistros, instituída pelo Município de São Paulo, uma vez que possui como fato gerador a prestação de serviço específico e divisível. Agravo Regimental conhecido."

Na época, o que se estabeleceu foi que essa taxa só se referiria a prédios construídos. Então, ela tinha um caráter de divisibilidade nesse sentido.

Por outro lado, esse aresto e os fundamentos utilizados entendiam que competia aos Municípios: organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, serviços de interesse local, incluído o transporte, que tem caráter essencial.

Então, entendeu-se que, dentro dessa cláusula geral do artigo 144, da responsabilidade de todos, da segurança, a defesa civil, que é uma instituição ligada a essas questões relativas aos sinistros em incêndios, poderiam ser efetivadas pelo próprio Município. E, aqui, colhi - aliás, é

**RE 643247 / SP**

difícilimo de se encontrar isso na doutrina brasileira - aquela obra do professor Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal, em que ele assenta:

"O serviço de prevenção contra incêndios, principalmente o seu aspecto preventivo, é da competência do Município. As providências cautelares devem ser exigidas desde a aprovação dos projetos de construção, para os quais o Código de Obras e as normas especiais estabelecem requisitos de segurança contra fogo e impõem dispositivos de salvamento nos edifícios de utilização coletiva, casas de diversão, recintos de espetáculos e demais estabelecimentos ou locais sujeitos a incêndio." .

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 vênia, 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.



18/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
RECDO.(A/S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, aqui, temos essa questão da taxa de combate a sinistro, mas também temos uma questão relativa à segurança.

Diante da divergência apresentada, eu peço vista, Senhor Presidente.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que desprovia o recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, e o voto do Ministro Luiz Fux, que dava provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Teori Zavascki. Falou pelo recorrente a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município de São Paulo. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 18.08.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

VOTO-VISTA**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pelo Município de São Paulo, em face do Estado de São Paulo, no qual ele requer a reforma do acórdão do Tribunal local que concluiu pela inconstitucionalidade da taxa de combate a sinistros. A Corte de origem baseou-se em entendimento firmado por seu órgão especial em duas ações diretas: em uma, consignou-se que a taxa seria de competência do Estado; em outra, assentou-se que a exação remuneraria serviços universais e que sua base de cálculo não mensuraria a atividade estatal.

No apelo extraordinário, alega-se ter o tributo amparo nos arts. 30, V, 144, inciso II e § 2º, 145, e 182 da Constituição Federal. Diz o recorrente que quem provoca e recebe os serviços de prevenção, assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios é, diretamente, o proprietário do imóvel sinistrado, que fica sujeito ao pagamento da taxa. Sustenta que, embora a segurança pública seja de competência do Estado, pode a municipalidade prestar os serviços citados, que seriam de interesse local, além de específicos e divisíveis. Assevera que o IPTU tem por base de cálculo o valor venal do imóvel, enquanto a taxa tem por base de cálculo o custo da atividade estatal, o qual é rateado entre os contribuintes pelo critério da área do imóvel construído. Aduz, ainda, que o Tribunal **a quo** violou a ampla defesa e o contraditório, pois a matéria relativa à competência estadual não teria sido discutida no processo.

O recorrido sustenta que os dispositivos constitucionais tidos por violados não estão devidamente prequestionamentos e que o exame da matéria necessita da prévia reanálise dos fatos e das provas dos autos.

O eminente Relator não provia o recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral:

“a segurança pública, presentes a preservação e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela

**RE 643247 / SP**

unidade da Federação e, porque serviço essencial, tem como viabilizá-la a arrecadação de impostos, descabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”.

Após os votos dos Ministros **Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber**, que acompanhavam o Relator, e o voto do Ministro **Luiz Fux**, que dele divergia, pedi vista dos autos para melhor refletir sobre o tema.

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A respeito da jurisprudência da Corte, faço, em primeiro lugar, uma advertência: existem julgados que analisaram taxa de prevenção e combate a incêndio **instituídas por estado-membro**; há precedentes que trataram de taxa de segurança pública **instituída por estado-membro**, e há precedentes que examinaram a taxa de prevenção e combate a incêndio **instituída por municípios**.

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**”.

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, o 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

**RE 643247 / SP**

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.** Em seguida 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** 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, o Ministro **Eloy Rocha** igualmente não verificou inconstitucionalidade na taxa de serviço contra fogo instituída por estado-membro. Sua Excelência buscou fundamentar do 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,



RE 643247 / SP

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).

Seguiu essa orientação o RE nº 70.138/GB, Primeira Turma, Relator o Ministro **Aliomar Baleeiro**, DJ de 2/10/70.

Posteriormente, surgiram vários julgados, inclusive do Tribunal Pleno, reconhecendo a **inconstitucionalidade da instituição de taxa de segurança pública por estado-membro**. Em geral, dizia-se que, por se tratar de segurança pública, o policiamento ordinário não poderia ser remunerado por taxas, visto ser ele universal e próprio do Estado¹.

1 Nesse sentido: RE nº 77.940/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Gallotti**, DJ de 17/6/74; Rp nº 992/AL, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Thompson Flores**, sessão de 28/5/80, DJ de 1º/07/80; RE nº 100.033/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Francisco Rezek**, DJ de 27/10/83; RP nº 1.226/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Neri da Silveira**,

**RE 643247 / SP**

No contexto da Constituição de 1988, o Tribunal Pleno manteve a orientação de ser inconstitucional a taxa de segurança pública instituída por estado-membro para o custeio do exercício do poder de polícia pelos órgãos de segurança pública e dos serviços correlatos prestados por eles. Por exemplo, na ADI nº 1.942/PA-MC, o Relator o Ministro **Moreira Alves**, referiu que os serviços prestados pela Polícia Militar não seriam específicos nem divisíveis, mas sim voltados “à segurança de todos coletiva ou individualmente”.

Foi no mesmo sentido a ADI nº 2.424/CE-MC, em que a Corte entendeu ser ilegítima lei estadual que havia instituído taxa em razão do exercício do poder de polícia e da prestação de serviços pelo Corpo de Bombeiros Militar, pela Polícia Militar e pela Polícia Civil. Dentre os serviços, estava o de prevenção contra incêndio, desmoronamento, afogamento, choque elétrico, explosão, abalroamento ou queda em eventos realizados com cobrança de ingresso ou de inscrição ou de valor pela participação (shows e espetáculos, micaretas e carnavais fora de época), prestado pelo corpo de bombeiros militar.

As duas ações diretas citadas foram definitivamente julgadas, sem modificação substancial da fundamentação das cautelares concedidas.

Quanto à taxa de prevenção e combate a incêndio **instituída por município, a Corte vinha reconhecendo sua constitucionalidade**. Cito, nessa direção, o RE nº 206.777/SP, sessão de 25/2/99. Por meio dele, determinado município pretendia ver reformado acórdão em que se havia concluído não ser a taxa questionada de sua competência, além de o serviço a ela subjacente ser geral e indivisível. Para o Relator, o Ministro **Ilmar Galvão**, **aquela taxa de segurança não estava destinada a cobrir despesas com segurança pública, mas sim as despesas “com ‘a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios’, serviço público específico e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência individual”**. Diversos julgados basearam-se nessa orientação².

sessão de 9/10/85, DJ de 19/12/85.

2 RE nº 233.784/SP, Primeira Turma, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ de 12/11/99; RE nº 252.295/SP, DJ de 14/9/01, e RE nº 253.460/SP, DJ de 22/2/02, ambos da Primeira Turma, de relatoria do Ministro **Moreira Alves**; AI nº 431.836/SP-AgR, DJ de 1º/8/03, e AI nº

**RE 643247 / SP****REALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – OPINIÕES DE ESPECIALISTAS**

Segundo levantamento da Agência Brasil, apoiada em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em janeiro de 2008, quase 90% dos municípios brasileiros não dispunham de uma unidade de corpo de bombeiros militar. Comentando esse quadro, asseverou o especialista em segurança pública Antonio Flávio Testa, da Universidade de Brasília, em entrevista concedida à agência (2008):

“Uma vez que as prefeituras não oferecem uma estrutura adequada e que os Corpos de Bombeiros não estão ali adequados para atender determinadas emergências – que não são apenas de incêndios, mas de desastres de trânsito, acidentes e outras coisas – a população fica muito vulnerável e passa a ser um problema estratégico que o estado terá que resolver o mais rápido possível.”

Já o Coronel Carlos Robério dos Santos, do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, referiu em entrevista (janeiro, 2008) para a mesma agência que, nos municípios nordestinos, onde os colonizadores europeus deixaram de legado várias construções históricas, a fraca presença da corporação trazia uma grande perda para as cidades.

Em estudo mais recente, o IBGE (Pesquisa de informações básicas

516.630/SP-AgR, DJ de 11/11/05, ambos da Segunda Turma, de relatoria do Ministro **Carlos Velloso**; AI nº 406.978/SP-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 4/3/05; AI nº 478.571/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 17/6/05; RE nº 247.563/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 28/4/06; AI nº 551.629/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Carlos Britto**, DJ de 8/9/06; RE nº 473.611/MG-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 3/8/07; RE nº 518.509/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJe de 16/5/08; RE nº 396.996/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 17/4/09; RE nº 557.957/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 26/6/09; AI nº 510.583/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJe de 24/5/13.

**RE 643247 / SP**

municipais: perfil dos municípios brasileiros, 2013) demonstrou que, no ano de 2013, somente 14% dos municípios brasileiros possuíam unidade do corpo de bombeiros. Especificamente, em apenas 6,2% dos municípios com 10.001 a 20.000 habitantes havia uma unidade daquela corporação.

O mesmo estudo ainda apontou que 38,2% dos municípios brasileiros (o que equivalia a 2.130 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 alguns estados-membros, a situação mostrou-se ainda mais preocupante: em relação aos municípios maranhenses, essa proporção quase chegou a 68%; quanto aos do Estado do Goiás, passou dos 72%; e, no tocante aos municípios do Estado do Tocantins, superou os 78%.

Já a pesquisa realizada pela Revista Emergência, publicada em julho de 2014, revelou que em apenas 14,51% dos municípios brasileiros havia postos de bombeiros. Em entrevista concedida ao periódico, o engenheiro José Carlos Tomina, do comitê de segurança contra incêndio da ABNT, qualificou esse cenário como calamitoso. Conforme consta da publicação, para o especialista, “em razão dos baixos investimentos feitos nos corpos de bombeiros militares, a alternativa viável [seria] chamar os prefeitos à responsabilidade e montar corporações municipais” (*ibidem*, p. 30). Para o Coronel Caetano, comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia e presidente do Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares – Ligabom, diz a revista, os militares não se contrapõem “em considerar a contribuição dos brigadistas particulares, bombeiros civis e bombeiros voluntários, os quais podem ajudar na expansão dos serviços” (*ibidem*, p. 30/31).

DA POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS PRESTAREM SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA,
COMBATE E EXTINÇÃO DE INCÊNDIO E DE OUTROS SINISTROS EM PRÉDIOS

Dispõe o texto constitucional que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio dos seguintes órgãos, integrantes da esfera federal

**RE 643247 / SP**

ou da estadual: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Diz ainda a Carta incumbir aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil. A noção de defesa civil, por sua vez, abrange a prevenção e o combate a incêndios, como já acenaram os Ministros **Marco Aurélio** e **Edson Fachin**.

Transcrevo o dispositivo constitucional pertinente:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”

A meu ver, o dispositivo, ao prever também que aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil, não impede que os municípios prestem o serviço ora questionado. Na verdade, o permite.

Com efeito, dispõe o artigo em comento que, a par do dever do Estado de exercer a segurança pública por meio dos órgãos listados nos incisos do artigo em comento, é a segurança pública **direito e responsabilidade de todos**. O vocábulo “todos” inclui os municípios, não agraciados naquele rol, e a população. Nesse sentido, podem eles **colaborar** com o exercício da segurança pública e com a execução de

**RE 643247 / SP**

atividades de defesa civil³.

Vale dizer, ainda, que compete aos municípios organizar e prestar serviços públicos de interesse local. Consoante a doutrina, interesse local (que, para alguns, seria o mesmo que peculiar interesse) não se confunde com interesse exclusivo. Nesse sentido, leciona Celso Ribeiro Bastos que “interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo” (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 319).

Segundo Benedicto Silva, o critério da contiguidade, que seria lógico e intuitivo, poderia servir de importante **guia** para encontrar quais serviços são de responsabilidade de cada esfera de governo. Para ele, os serviços de importância imediata, isto é, aqueles dos quais “dependem imediatamente o bem-estar do agregado humano, a vida da família, a própria sobrevivência do indivíduo” (SILVA, Benedicto. Teoria das funções municipais. Escola brasileira de administração pública – EBAP - Caderno de Administração Pública, n. 17, no prelo, 1954, p. 5), ou competiriam aos municípios, ou ao menos seriam de preferência deles. O autor cita como exemplos desses serviços a remoção de lixos, a rede de esgotos, os hospitais de pronto socorro e a **proteção da propriedade contra o fogo**.

De sua óptica, esses serviços teriam tangibilidade, isto é, seus usuários seriam identificáveis e poderiam perceber de pronto a qualidade de seu funcionamento. A interrupção desses serviços, continua o autor, acarretaria “prejuízo, sofrimento ou sacrifício pessoal e [tenderia] mesmo a assumir a forma de calamidade pública” (ibidem, p. 6). Nesse sentido,

3 A respeito da defesa civil, anote-se que a Lei nº 12.608/12 (institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC etc.) estabelece o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres** (art. 2º). Além disso, diz a lei que essas medidas podem ser adotadas “com a **colaboração** de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral” (art. 2º, § 1º – grifei).

**RE 643247 / SP**

leciona que seria apropriado que seus usuários estivessem em condições de, prontamente, serem ouvidos. E a esfera mais próxima, apta para escutar e atendê-los imediatamente, seria a municipal (a vizinha deles):

“em primeiro lugar, é de todo convincente que os usuários dos serviços públicos de primeira necessidade estejam em posição de solicitar e receber pronta atenção para seus desejos, queixas e reclamações.

Localizado na sede da comunidade, ao alcance da voz, do ouvido e da vista dos munícipes, o governo municipal é *ipso facto* mais acessível às sugestões, críticas e influências do povo. O governo municipal é, por assim dizer, um governo de vizinhos e, como tal, suscetível de fiscalização direta e ininterrupta. Esta contiguidade, esta relação de vizinhança representa o mais forte argumento em favor da tese que confere ao município competência privativa, ou pelo menos preferencial, para administrar os serviços públicos de primeira necessidade. A inspeção do leite numa cidade populosa, a **proteção da propriedade contra o fogo**, a fiscalização do trânsito urbano, o abastecimento de água – para citar apenas exemplos mais correntes – **são serviços que não devem sofrer solução de continuidade, nem funcionar irregularmente, porque a mais leve falha em qualquer deles pode ter consequências funestas para a população interessada. Cumpre, assim, que o povo tenha acesso imediato aos órgãos incumbidos de tais serviços.** As correções de falhas verificadas devem ser feitas com a maior rapidez, porque somente a volta à normalidade restabelece o bem-estar do povo. **As comunicações entre os poderes públicos que prestam serviços de importância imediata e os respectivos usuários devem ser fáceis, permanentes e rápidas**” (ibidem, p. 17).

De mais a mais, sustenta Benedicto Silva que os serviços que se encontram na zona cinzenta (área em que há razoável dúvida se seriam eles de uma ou de outra esfera de governo) seriam os mais aptos para a

**RE 643247 / SP**

cooperação administrativa⁴ entre os entes políticos.

Convergindo com essa tese, Diogo Lordello de Mello dizia, em justificação de anteprojeto de lei orgânica municipal que elaborou, que o serviço de “bombeiros” se enquadrava no conceito de peculiar interesse (MELLO, Diogo Lordello de. Organização do município: anteprojeto e justificação de lei orgânica municipal. **Cadernos de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – serviço de publicações, nº 57, 1965).

Em suma, podem os municípios prestar serviço que, ao fim e ao cabo, colabore com a defesa civil, como é o caso dos serviços de assistência emergencial, combate ou extinção de incêndios ou outros sinistros em prédios.

Não só dos dispositivos mencionados (arts. 30 e 144 da Constituição) se extrai a possibilidade de os municípios prestarem esse tipo de serviço. Vide, por exemplo, que é **competência comum** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**; e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, incisos III, IV, VI, VII, respectivamente). A Carta Federal diz também caber ao Poder Público – o que inclui os municípios brasileiros – preservar e acautelar o patrimônio cultural

4 Sobre o assunto: “Freqüentemente em países onde coexistem os vários modelos de Corpos de Bombeiros, essas corporações atuam em conjunto, aumentando o nível de cooperação conforme a dimensão da ocorrência. Um incêndio simples pode ser controlado pelo Corpo de Bombeiros local, um acidente rodoviário pode necessitar do Corpo de Bombeiros regional e um terremoto ou uma avalanche pode necessitar do Corpo de Bombeiros nacional, das Forças Armadas ou todos os níveis de organização de Corpos de Bombeiros; local, regional e nacional.” (LOBO, Carlos Eduardo Riberi. Internacionalização e Americanização dos Corpos de Bombeiros e da Defesa Civil entre 1972 e 2008. Uma análise comparativa entre os Corpos de Bombeiros Brasileiros e os Corpos de Bombeiros do Cone Sul. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 107/108).

**RE 643247 / SP**

brasileiro (art. 216, § 1º). Além disso, preconiza ela ser dever do Poder Público defender e preservar para as presentes e futuras gerações o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. De mais a mais, o texto constitucional autoriza os municípios a constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus próprios bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º).

A respeito do meio ambiente, cuja proteção é de competência comum dos entes políticos, destaco as lições do Ministro **José Delgado**, do Superior Tribunal de Justiça. De acordo com Sua Excelência, a noção atual de meio ambiente abrange não apenas o meio ambiente natural, mas também o cultural, o do trabalho bem como **o artificial**. Para ele, **o meio ambiente artificial abarcaria as edificações particulares e públicas**:

“Com a Constituição Federal de 1988, passou-se a entender também que o meio ambiente divide-se em físico ou natural, cultural, artificial e do trabalho. Meio ambiente físico ou natural é constituído pela flora, fauna, solo, água, atmosfera etc, incluindo os ecossistemas (art. 225, § 1º, I, VII). Meio ambiente cultural constitui-se pelo patrimônio cultural, artístico, arqueológico, paisagístico, manifestações culturais, populares, etc (art. 215, § 1º e § 2º). Meio ambiente artificial é o conjunto de edificações particulares ou públicas, principalmente urbanas (art. 182, art. 21, XX e art. 5º, XXIII), e meio ambiente do trabalho é o conjunto de condições existentes no local de trabalho relativos à qualidade de vida do trabalhador (art. 7º, XXXIII e art. 200)” (REsp nº 725.257/MG, Primeira Turma, Relator o Ministro José Delgado, DJe de 14/5/07 – grifei).

Convergindo com esse pensamento, ensina Guilherme José Purvin de Figueiredo que a terminologia meio ambiente artificial é, em geral, utilizada “para indicar apenas os espaços construídos, isto é, o meio ambiente urbano – aqui incluídos os espaços abertos (ruas, viadutos, praças, etc.) e fechados (aeroportos, shoppings centers, hospitais, etc.)”

**RE 643247 / SP**

(FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de direito ambiental**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 62). A par disso, relembra o autor que também o meio ambiente rural é construído pelo homem, embora em muitas ocasiões esteja esse meio próximo ao natural.

Ora, é fora de dúvidas que o município tem todo o interesse em combater o incêndio ou outro sinistro que coloque em risco os bens ou interesses que ele tem a responsabilidade pela tutela (proteção, preservação, impedimento da destruição etc.), tal como o meio ambiente artificial, em que se enquadram os prédios.

Sobre o assunto, destaco as lições de Hely Lopes Meirelles:

“O serviço de prevenção contra incêndios, principalmente no seu aspecto preventivo, é da competência do Município. As providências cautelares devem ser exigidas desde a aprovação dos projetos de construção, para os quais o Código de Obras e as normas especiais estabelecem requisitos de segurança contra fogo e impõem dispositivos de salvamento nos edifícios de utilização coletiva, casas de diversão, recintos de espetáculos e demais estabelecimentos ou locais sujeitos a incêndios.

Pode, ainda, o Município organizar corpo de bombeiros voluntários para auxiliar o corpo militar de bombeiros (este sim, privativo do Estado, nos termos do art. 144, § 6º, da CF) nas emergências que os incêndios provocam nos centros urbanos, e mesmo nas queimadas florestais, tão frequentes na zona rural em épocas de seca. **Nessa eventualidade sempre se verifica a insuficiência de homens e de equipamento do serviço estadual, quem bem pode ser complementado pela organização local.**

Outro aspecto a ser provido pelo Município é o da promoção de campanhas educativas da população sobre a preservação e combate ao fogo, bem como a formação de corpo de bombeiros voluntários que se disponham a cooperar com as autoridades competentes nos momentos de necessidade gerados pelos grandes incêndios, urbanos e rurais. Tal iniciativa tem sido posta em prática em muitas cidades paulistas, com



RE 643247 / SP

resultados plenamente satisfatórios” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, p. 474/475 – grifei).

A legislação infraconstitucional, aliás, não está alheia quanto a isso.

O Decreto nº 88.777/83, que regulamenta a aplicação do Decreto-lei nº 667/69 – norma geral a que se refere o art. 22, XXI, da Constituição Federal⁵ –, reconhece a possibilidade da existência de órgãos municipais civis **congêneres** aos corpos de bombeiros militares. A par disso, preconiza o diploma caber à corporação militar não só a orientação técnica mas também o interesse pela eficiência operacional daqueles. Eis o teor de parágrafo 2º de seu art. 44:

“§ 2º - Dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, **cabará aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais** ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.” (grifei)

A recente Lei nº 13.425/17⁶, de 30 de março de 2017– a qual, dentre outras providências, estabelece diretrizes sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público –, ainda em **vacatio legis**, expressamente admite a

5 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”

6 Nesse ponto, transcrevo o teor de seu art. 20: “as disposições desta Lei serão aplicadas sem prejuízo das ações previstas no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e das prerrogativas dos entes públicos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, na forma da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012”.

**RE 643247 / SP**

possibilidade de os municípios que não contam com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada criarem e manterem serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação miliar estadual. Transcrevo o § 2º do art. 3º do referido diploma:

“§ 2º Os Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual.”

Há inclusive constituição estadual prevendo a possibilidade de os respectivos municípios constituírem os serviços ora questionados. É o caso da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

“Art. 128. Os Municípios poderão constituir:

I - guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei;

II - serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil.”
(grifei)

Não se está a dizer, por óbvio, que o serviço prestado pela municipalidade tem o condão de usurpar a competência ou de substituir os corpos de bombeiros militares ou os demais órgãos de segurança pública. Nem se está a afirmar que a existência desse serviço municipal impede a instalação de uma unidade da corporação militar na cidade. Afinal, mesmo existindo o serviço municipal em debate, continua o Estado, por meio dos órgãos de segurança pública listados nos incisos do art. 144, com o **dever** de exercer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ademais, o caráter do serviço municipal em questão é eminentemente de colaboração com a execução de atividades de defesa civil pelos corpos de

**RE 643247 / SP**

bombeiros militares.

Em suma, à luz da interpretação sistemática do texto constitucional, considero que os serviços de assistência emergencial, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios podem ser prestados pelos municípios, de modo colaborativo com os corpos de bombeiros militares.

ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE DO SERVIÇO MUNICIPAL ORA
QUESTIONADO – POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE TAXA

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. Como bem registrou o Ministro **Edson Fachin**, “o Poder Constituinte equiparou a atribuição de defesa civil, inclusive combate a incêndios e outros sinistros, à categoria jurídica de ‘segurança pública’, instituindo para tal mister órgão próprio”. E conforme a doutrina majoritária, a segurança pública, por interessar a todos indistintamente, não pode ser custeada por meio de taxas (nesse sentido: MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 63) .

Ora, se mesmo o legislador ordinário já poderia escolher qual o meio de custear o serviço (vide as lições citadas de Aliomar Baleeiro), isto é, taxa ou imposto, não há dúvida de que o próprio constituinte originário também poderia fazê-lo. No caso, em razão da citada equiparação jurídica, vedou-se ao estado-membro a cobrança de taxa em razão dos serviços prestados ou colocados à disposição pelos corpos de bombeiros militares.

Os serviços de assistência emergencial, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios, enquanto prestados pelo município de modo colaborativo com a defesa civil, podem ser específicos e divisíveis, a depender do caso. É o que ocorre, por exemplo, com o serviço de coleta de lixo. Com efeito, caso esse serviço seja relativo a

**RE 643247 / SP**

logradouros públicos, a Corte tem entendido ser ele **uti universi**, não podendo ser remunerado por meio de taxa. Caso seja ele relativo aos domicílios e dissociado de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral, a jurisprudência da Corte vem se mostrando pacífica no sentido da possibilidade de seu custeio se dar por meio de taxa municipal. Sobre o tema: RE nº 576.321/SP-QO-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 13/2/09. Situação análoga, a meu ver, há no presente feito.

Circunstância distinta ocorre se o serviço municipal é prestado diretamente aos contribuintes proprietários de prédios, aos titulares de seu domínio útil ou a seus possuidores. Aqui, o serviço tem especificidade e divisibilidade, notadamente quando sua prestação se dá para afastar risco ou perigo de pequena monta, como princípio de incêndio. É específico porque se pode identificar a unidade autônoma de utilidade: assistência, combate e extinção de incêndio e de outros sinistros em prédios. É divisível porque pode ser utilizado, separadamente, por cada um dos seus usuários, isto é, o proprietário de prédio, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor.

Mutatis mutandis, são essas as características que se encontram nos serviços prestados pelos bombeiros civis, que exercem função de prevenção e **combate** a incêndio (também desempenhada pelo município ora recorrente), e pelas empresas especializadas na área (vide Lei nº 11.901/09)⁷.

7 “O bombeiro civil poderá prestar **auxílio** ao Poder Público, em caso de enchentes, desabamentos, calamidade pública, incêndios e evacuação de local de risco em caso de alarme, integrando assim o contingente da defesa civil. Na função de Bombeiro Civil, em horário de trabalho, o profissional previne e no caso real é combatente direto ao fogo usando toda sua experiência e técnica para debelar as chamas. Fora do combate direto do fogo, o profissional inspeciona as condições dos equipamentos de prevenção e os de combate direto ao fogo. Realizam tarefas de cálculos de riscos em locais perigosos, ou seja, locais em que se manipulam produtos e gases inflamáveis e explosivos, munidos de medidores de gases tóxicos, inflamáveis e explosivos. Realizam, também dimensionamento de área, instalando, para cada local específico, extintores adequados, de acordo com o risco de incêndio ” (trecho da justificativa do projeto de lei apresentada pelo Senador Marcos Mendonça).

**RE 643247 / SP****BASE DE CÁLCULO – RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA COM OS CUSTOS DO SERVIÇO**

Dispõe a Lei paulistana nº 8.822/78, atualizada com a Lei nº 10.805/89, que a taxa em questão é calculada à razão de 0,00048 (quarenta e oito décimos de milésimo) da Unidade de Valor Fiscal (UVF) do município, por metro quadrado de área construída do prédio localizado na zona urbana. O diploma acrescenta que o valor da taxa assim calculada não pode ser inferior a 15% da UVF vigente a 1º de janeiro do exercício a que se refira o lançamento.

Também não vislumbro invalidade quanto à base de cálculo.

Conforme a jurisprudência da Corte, em razão de as taxas serem orientadas pelo princípio da justiça comutativa, devem seus montantes guardar uma proporção razoável com os custos do serviço. Essa ideia, segundo ensina Hugo de Brito machado, possibilita a existência de uma certa margem de arbítrio na fixação do valor da taxa. Sobre o assunto: RE nº 177.835/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 25/5/01; ADI nº 1.948/RS-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Nelson Jobim**, DJ de 14/9/01; RE nº 220.316/MG, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ de 29/6/1; RE nº 416.601/DF, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 30/9/05.

É proporcional e razoável pensar que o valor da taxa em questão varia conforme a área construída do prédio. Há uma presunção geral de que, quanto maior for a área do imóvel, maior a probabilidade de haver incêndios e sinistros de maiores proporções e, conseqüentemente, maior a extensão e a intensidade da prestação dos serviços de assistência emergencial, combate e extinção desses eventos. A área construída do prédio é, portanto, um elemento sintomático do custo da atuação estatal.

Por fim, **cabe uma ressalva quanto ao caso concreto**. Consta das razões do recurso extraordinário a existência de convênio firmado entre o Município de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo no sentido de as “Unidades Operacionais do Corpo de Bombeiros, constituídas por

**RE 643247 / SP**

peçoal da Polícia Militar do Estado de São Paulo" executarem, na cidade de São Paulo, os serviços de prevenção e extinção de incêndios. A toda evidência, o entendimento ora defendido **não está legitimando** a cobrança de taxa municipal instituída para custeio de serviços de prevenção e extinção de incêndios prestados ao Município de São Paulo, **mediante convênio**, pelo Corpo de Bombeiros estadual. **A análise se deu exclusivamente em face da Lei Municipal nº 8.822, de 24 de novembro de 1978**, a qual dispõe sobre a instituição da Taxa de Combate a Sinistros Municipal devida **"pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios"**.

DISPOSITIVO.

Ante o exposto, acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro **Luiz Fux**. Voto no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário.



24/05/2017

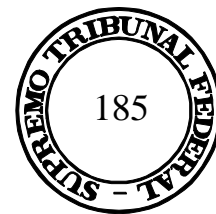
PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, lanço duas palavras, como Relator! Em jogo se faz a segurança pública "gênero". É sabença geral que a prevenção e combate a incêndios ocorre mediante a atuação de uma Polícia, retratada no Corpo de Bombeiros. É atividade essencial do Estado! Sendo atividade essencial do Estado, é remunerada pelos impostos que os brasileiros, em geral, recolhem, não cabendo, muito menos a Município que, então, passa a atuar no campo da segurança pública, no que estrita à atividade do Estado, criar taxa a pretexto – e utilizo a palavra com adequação – de auxiliar no combate e na prevenção a incêndios. Daí ter votado como votei, inclusive mencionando, em meu voto, precedente da lavra do ministro Moreira Alves, na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.942, no qual – muito embora sob o ângulo precário e efêmero do implemento de medida acauteladora – o Plenário glosou a atuação do Estado na criação de taxa para reforçar a segurança pública.

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.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
RECDO.(A/S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, uma observação de caráter interdisciplinar: os bombeiros que salvaram as vidas da boate *Kiss* eram esses bombeiros municipais, e inúmeros Estados têm esses bombeiros.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Cuida-se de recurso extraordinário que apresenta situação de antagonismo entre as competências do Estado e do Município de São Paulo, a propósito da legitimidade da cobrança de taxa de combate a sinistros por este último. O acórdão recorrido ministrou entendimento, firmado no âmbito do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual, segundo o qual a instituição de tributo dessa espécie por Municípios seria inconstitucional, por usurpar competência do Estado-Membro na matéria.

O Município se contrapõe a essa conclusão, alegando que a competência prevista no art. 30, V, da Constituição Federal para o atendimento de interesse local abrangeria, inclusive, a autoridade para garantir a segurança dos munícipes no uso dos bens imóveis e edificações, a ser financiada mediante taxa de combate a sinistros. Afirma, ademais, que os serviços a serem atendidos pela referida taxa são plenamente divisíveis e específicos.

O Relator do caso, Min. MARCO AURÉLIO, negou provimento ao recurso, por entender que o art. 144 da Constituição Federal cometeu a execução das atividades de defesa civil aos bombeiros militares dos Estados-Membros, o que inclui atividades de preservação e combate a incêndios, que não poderiam ser realizadas por Municípios. Concluiu, ainda, que, por ser de índole essencial, o serviço em questão deveria ser financiado por impostos, não viabilizando financiamento mediante taxas. A abordagem foi seguida pelos Ministros EDSON FACHIN, ROBERTO BARROSO e ROSA WEBER.

O Min. LUIZ FUX, por sua vez, lançou divergência, assentando que o combate a sinistros era atividade divisível, que poderia ser remunerada por taxas, cuja cobrança também caberia ao Município, já que a segurança pública também seria matéria inerente ao interesse local. Com

**RE 643247 / SP**

essas razões, Sua Excelência proveu o recurso, após o que sobreveio pedido de vista do Min. DIAS TOFFOLI, e a subsequente suspensão do julgamento.

A minha ótica do problema é coincidente com a da divergência. Com todas as vênias aos eminentes colegas que pensam diferentemente, entendo que a competência para a execução da importante tarefa de defesa civil é comum a todos os entes federativos, devendo o art. 144, § 5º, da Constituição Federal ser interpretado em conjunto com os artigos 22, IX (*“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*) e 30, inciso I (*“Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local”*) e inciso V (*“Compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local...”*).

Não foi outro o entendimento do Congresso Nacional ao editar a Lei 12.608/2012, com base no art. 22, XXVIII, para instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e também criar o “Sistema Nacional de Proteção e Defesa”, cuja característica básica é a integração dos serviços de Defesa Civil no âmbito dos três níveis de entes federativos.

A competência comum entre os três níveis de entes federativos foi explicitada desde a exposição presidencial de motivos na edição da MP 547, posteriormente convertida na Lei 12.608/2012:

“A prevenção e mitigação de impactos desse tipo de desastre natural urbano implica a adoção de uma abordagem integrada da gestão de riscos, que pressupõe ações no campo da prevenção da formação de novas áreas de risco, da redução dos níveis de risco nas ocupações urbanas já instaladas e da implantação de planos de contingência voltados para a proteção da população no caso da ocorrência de eventos pluviométricos extremos. 3. A efetivação dessa abordagem integrada da gestão de riscos exige a atuação articulada dos três níveis de governo, na esfera de suas competências e a definição de



RE 643247 / SP

medidas claras para o enfrentamento do problema, que relacionem o planejamento e a gestão do espaço urbano com as condicionantes do meio físico”.

Dessa maneira, a Lei 12.608/2012 prevê inúmeras atribuições administrativas conferidas aos Municípios:

Art. 4^o São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

(...)

Art. 8^o Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação



RE 643247 / SP

na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;

II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;

IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;

V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e

VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

Como se pode inferir, portanto, a lei atribui um longo catálogo de responsabilidades privativas aos Municípios no tocante à execução das políticas de defesa civil, além de diversas outras competências comuns.

Ressalte-se, ainda, que o art. 18 do referido diploma esclareceu



RE 643247 / SP

expressamente que os militares não são os únicos agentes responsáveis por ações de proteção e defesa civil:

Art. 18. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se agentes de proteção e defesa civil:

I - os agentes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC;

II - os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil;

III - os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e

IV - os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil.

Relevante assinalar, ainda nesse contexto, e no âmbito do Estado-Membro do município recorrente, que a Assembleia Legislativa bandeirante editou código local de proteção contra incêndios e emergências, com o objetivo de sistematizar normas e controles para a proteção da vida humana, do meio ambiente e do patrimônio, estabelecendo padrões mínimos de prevenção e proteção contra incêndios e emergências, bem como fixando a competência e atribuições dos órgãos encarregados pelo seu cumprimento e fiscalização, facilitando a atuação integrada de órgãos e entidades do Estado e Municípios.

Entre outras importantes previsões, estabeleceu a existência de “Bombeiros públicos municipais”, como se pode conferir na sequência:

Lei Complementar Estadual 1.257/15

Artigo 2º - Para fins desta lei complementar considera-se:

I- Sistema: a estrutura de atendimento de Segurança



RE 643247 / SP

Contra Incêndios e Emergências no Estado de São Paulo;

II - Serviço: o Serviço de Segurança Contra Incêndios e Emergências;

III - Bombeiros Civis:

a) Bombeiros Públicos Municipais: os servidores públicos municipais, designados para esse fim, preparados e credenciados pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo - CBPMESP, com o objetivo de cooperar na prestação dos serviços de bombeiros, nos termos da legislação vigente;

Diante disso, na medida em que a Lei 12.608/2012 positivou disciplina nacional sobre a matéria, exercida com fundamento no art. 22, XXVIII, articulando competências comuns dos diferentes entes federativos, não cabe restringir apenas aos Estados-Membros a competência acessória inscrita no art. 145, II, da CF para financiar os serviços eventualmente prestados a esse título, quando presente o *"interesse local"*, nos termos do artigo 30, inciso I, do texto constitucional.

Entendo, portanto, que, na presente hipótese, o Município de São Paulo possui competência legislativa para editar a norma impugnada.

Não bastasse isso, o combate a sinistros também não configura serviço incompatível com o financiamento mediante taxas, pois é passível de fruição individualizada pelos proprietários de imóveis, razão pela qual a jurisprudência de ambas as Turmas deste Supremo Tribunal Federal tem reiterado a legitimidade de sua cobrança (*v.g.*, AI 510.583, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 24/5/2013; RE 403.453-ED, Segunda Turma, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 19/4/2011; RE 557.957-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 26/6/2009; RE 518.509-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 16/5/2008; e RE 473.611-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 3/8/2007).

Ante o exposto, o voto é pelo PROVIMENTO do recurso



RE 643247 / SP

extraordinário, na linha inaugurada pelo Min. LUIZ FUX.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, estou impressionado com os debates que foram travados neste Plenário, sempre muito ilustrativos.

Mas voltando-me para o acórdão recorrido, aparentemente esse texto jurisdicional traz um argumento absolutamente imbatível. 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



RE 643247 / SP

esse serviço entre os municípioio.

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 vênha à divergência para acompanhar o Relator.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, vou pedir vênua ao relator para acompanhar a divergência. Estou convencido, inclusive pelas razões esgrimidas inicialmente pelo Ministro Fux e também agora pelo Ministro Toffoli, até quanto à singularidade do serviço.

Lembrava-me das tragédias que verificamos nas grandes cidades com esses fogões e botijões de gás, que são alvos dessas operações de prevenção do próprio trabalho de Defesa Civil. A mim me parece que essa é a forma adequada de financiar e subsidiar esse tipo de serviço.

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 parcos 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

**RE 643247 / SP**

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.

Do contrário, vai remanescer o quê? Veja: os acendedores, os lampiões, os botijões de gás, que estão aí nas mercearias, nos bares e nos restaurantes, todos esses são alvos de fiscalização. Tivemos, há pouco tempo, em uma dessas regiões de São Paulo, um incêndio trágico em razão, exatamente...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na região do Brás, em virtude disso, exatamente. E quem fiscaliza é o município pelo seu poder de polícia nisso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso. Portanto, esses serviços singularizam-se, e, com isso, você consegue organizar até mesmo, como foi dito aqui, o serviço de bombeiro voluntário, se for o caso.

Nesta área, inclusive, tem que haver maior integração no tema de segurança pública, no que diz respeito ao próprio texto constitucional com a responsabilidade de todos. Agora, optar pela ideia de que esses serviços só se financiam com recursos diretos do orçamento, portanto, dos impostos, vedando a taxa, significa dizer aos municípios que eles estão condenados a não os ter.

De modo que voto no sentido da divergência.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

DEBATE

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro Gilmar, sem querer contestar Vossa Excelência, a mim me parece que há uma certa semelhança com a taxa de iluminação pública, que já foi vergastada por este Tribunal. Um serviço de natureza genérica *uti universi* e não *uti singuli*,...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Acho que não é o caso. Exatamente isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu não quero contrariá-lo, evidentemente, porque cada um expressa livremente o seu ponto de vista. O que me impressiona e o que me fez ser mais parcimonioso, na minha ponderação, é exatamente o fato de que os municípios são extremamente criativos.

Nós, o contribuinte brasileiro, já não aguenta mais tantos impostos, tantas taxas. E essa inventividade se revela, exatamente, na criação de uma nova taxa, que me parece, é um serviço que corresponde a um serviço de natureza geral, com a devida vênua pelo entendimento contrário, e que não tem condições, salvo que se faça isso de forma artificiosa, de dividi-lo entre os munícipes. É o que eu penso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A divisão que me parece que foi apontada aqui, Ministro Lewandowski, com todas as vênias, é a possibilidade de que se singularize a fiscalização. E nós temos, aí, estabelecimentos – eu me lembro que estive certa feita no município de Laranjal do Jari, lá no Amapá. Ali, todo ano, tem repetição de incêndios, a partir de um bar, pequeno, na beira do rio, do Rio Jari, explodem quinhentas casas, quer dizer, mais do que justificada a fiscalização, por conta do mal acondicionamento do botijão de gás, das precárias condições. Isso se viu também na capital de São Paulo.

De modo que a mim me parece que essa singularização, quer dizer, do uso de extintor de incêndio, dos meios de fiscalização, é claro que a

**RE 643247 / SP**

concepção aqui não pode ser algo abstrato: "*Ah, esse é um serviço que só se utiliza de maneira universal*". Não é o caso aqui. Diferente, inclusive, da taxa de iluminação pública. E nós vimos qual foi a reação. A taxa de iluminação pública converteu-se em uma contribuição. Acabou por se converter em uma contribuição. Por quê? Porque os municípios acabavam por não ter também meios de manter o modelo sustentado apenas com o IPTU, que seria o tributo adequado para essa sustentação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Peritem, Ministro Gilmar e Ministro Lewandowski, a título de colaboração somente? A questão da iluminação é uma competência municipal, de interesse municipal. É o município que deve, de forma privativa, cuidar da questão da iluminação de seu território. A questão da defesa civil, por ser extremamente complexa, envolve várias atividades ao mesmo tempo. Essa questão de bares, restaurantes, lojinhas, e o Ministro Lewandowski, que também é de São Paulo, sabe que, em determinados bairros, em São Paulo, há muitas tapeçarias. E como funciona a prevenção e a defesa civil nesses locais, onde a possibilidade de incêndio é muito grande? Obviamente - e vamos partir aqui do modelo regular, não dos locais irregulares -, o Corpo de Bombeiros Militar atua para autorizar a abertura. Ele tem que conceder o seu laudo para que haja o alvará. Ora, o poder de polícia de fiscalização constante de bares e restaurantes é do município. Só que o município precisa ter conhecimento, também, da questão de incêndios, da questão de defesa civil. A partir disso, montou-se o sistema nacional de defesa civil. Sem - e é importante o que o Ministro Gilmar salientou - prever-se que isso tem um custo muito elevado. E esse custo elevado precisa ser sustentado de alguma forma. É divisível! Da maneira como vem sendo criado, sim, porque é direcionado àqueles imóveis, daqueles locais, aqueles imóveis comerciais que necessitam de fiscalização, não só para que eles tenham o alvará inicial, mas para que possam continuar. Então a individualização, ao meu ver, estaria aí. Só a título de colaboração.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro, sem querer avançar muito no debate, mas eu me louvei, exatamente,



RE 643247 / SP

nessa Lei 12.608, e aqui verifiquei, antes de fazer a minha ponderação, que as atividades atribuídas ao município, no campo da defesa civil, são extremamente genéricas. O alvará de construção, na verdade, e o habite-se dizem respeito apenas à habitabilidade e à segurança do imóvel inspecionado pela prefeitura. O que diz o art. 8º, que trata, justamente, desse plano nacional de defesa civil?

"Art. 8º Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;"

Sempre com caráter geral e pontual nas áreas de risco, mas nunca o serviço individualizado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro **Lewandowski**, há individualização na lei, sim. Permita-me.



RE 643247 / SP

Eu citei, em meu voto, a Lei nº 13.425/2017, mas omiti da leitura alguns trechos, para economizar o tempo. Essa lei estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

Ou seja, divisibilidade total. Leio agora o art. 2º, com a devida vênua do posicionamento de Vossa Excelência:

"Art. 2º - O planejamento urbano a cargo dos municípios deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio."

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não são os bombeiros que fazem isso? Tem uma taxa que se paga ao Governo de São Paulo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Permita-me continuar a leitura.

"Art. 2º - (...) e a desastres."

Aqui está tendo um comando... Eu vou fazer a leitura integral novamente. É um comando da Nação, uma lei nacional para os municípios em casos específicos e divisíveis.

"Art. 2º - O planejamento urbano a cargo dos municípios deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente ao tema."

Ou seja, o município, em seu planejamento urbano, vai estabelecer regras e essas regras são divisíveis. E ele vai ter que fazer o controle daquelas áreas de grande circulação. Lei nacional nº 13.425, de 30 de março de 2017.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Há até um precedente de Vossa Excelência. Há precedentes meus, há precedentes do Ministro Ilmar Galvão, mas há um de Vossa Excelência: o RE 557.957, na Primeira Turma, de 2009, em que se diz:



RE 643247 / SP

"TAXA DE COLETA, REMOÇÃO E DESTINAÇÃO DE LIXO. TAXA DE COMBATE A SINISTROS. UTILIZAÇÃO DE ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. CONSTITUCIONALIDADE.(...) II - Legitimidade da taxa de combate a sinistros, uma vez que instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. III - Constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre a base de cálculo da taxa e a do imposto(...)".

Tal como o Ministro Toffoli, Vossa Excelência, neste caso, reconhecia...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu evoluí, ou involuí. Quer dizer, a partir dos debates, nós temos o direito e a obrigação de mudar de opinião.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Portanto, a matéria era pacífica na...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Só uma última observação, Senhora Presidente. É que o direito não pode ficar tão apartado assim da realidade. Hoje, é uma realidade, inúmeros municípios têm, e eu repiso que foram os bombeiros municipais que salvaram vidas na Boate Kiss.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É. Santa Maria é um bom caso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - E o Ministro Toffoli cita aqui que ainda está em vigor, e realmente está em vigor, o Decreto nº 88.777/83, norma geral a que se refere o art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal, que reconhece a possibilidade da existência de órgãos municipais civis congêneres ao corpo de bombeiros. Então, o que diz o § 2º:

"Art . 44 - ...

§ 2º - Dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, caberá aos Corpos de Bombeiros Militares a



RE 643247 / SP

orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares.(...)"

Que são esses voluntários a que se referiu o Ministro Alexandre de Moraes. É um serviço absolutamente essencial. Então, como nós estamos diante de uma realidade, o que vai acontecer é exatamente isso: os municípios não terão mais esse serviço importantíssimo de corpo de bombeiros.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E o art. 3º, Senhora Presidente, desta lei de março de 2017, estabelece:

"Art. 3º Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos. "

Isso aqui tudo é divisível.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Que foi exatamente o argumento utilizado pelo Ministério Público para dar provimento ao recurso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - As próprias condições de habitabilidade têm que envolver a questão de segurança, não é?



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) –
Voto no sentido de acompanhar o Ministro-Relator.

Acentuei, no meu voto, que a jurisprudência é firme quanto à constitucionalidade da instituição pelos municípios de taxa de combate a sinistros.

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.

Estou, portanto, votando no sentido de negar provimento ao recurso, acompanhando o Relator, com as vênias da divergência.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que manteve sentença pela qual declarada a inconstitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros (instituída pela Lei municipal n. 8.822/78-SP), devida pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios.

Tem-se no relatório lançado pelo Ministro Marco Aurélio:

“Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Pedro Júlio Sales D’Araújo:

O Município de São Paulo interpôs recurso extraordinário, admitido na origem, com o objetivo de reformar julgado do Tribunal de Justiça e, assim, ver reconhecida a constitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros, instituída pela Lei municipal nº 8.822/1978.

Apreciando a questão, o Tribunal local reafirmou percepção já pacificada no âmbito do Órgão Especial quanto à ilegitimidade da cobrança, confirmando o pronunciamento do Juízo para extinguir a execução fiscal. Consoante ressaltou, o Órgão Especial, em decisão – na própria leitura – vinculante, assentou a inconstitucionalidade da taxa por considerar o serviço público por ela financiado de competência estadual. Consignou a inadequação do custeio, por meio de taxa, do serviço, observada a ausência de especificidade e divisibilidade deste. Destacou que a base de cálculo prevista não mensura atividade estatal. Eis a síntese do entendimento adotado:

TAXA DE COMBATE A SINISTROS. Ante decisão vinculativa do E. Órgão Especial, a taxa de combate a sinistros é inconstitucional porque remunera serviço não fruível uti singuli.

HONORÁRIOS. Não sendo a ação condenatória, mister se faz a aplicação do art. 20, § 4º do Código de Processo Civil. Recursos

**RE 643247 / SP**

parcialmente providos.

No extraordinário, o Município de São Paulo defende a conformação da taxa instituída com o Diploma Maior, arguindo a existência de repercussão geral da matéria. Segundo narra, o Tribunal teria inovado na argumentação ao declarar a inconstitucionalidade sob a óptica da competência estadual para a fixação da taxa. Assevera não ter sido a questão arguida em momento anterior, quer nas manifestações das partes, quer na sentença proferida pelo Juízo. Alega possuir competência para prestar o serviço remunerado pela Taxa de Combate a Sinistros – assistência, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios –, em razão do disposto no artigo 182 da Carta da República, segundo o qual seria dever dos Municípios organizar e disciplinar o uso da propriedade imóvel. Sustenta que o serviço público é específico e divisível, presente a possibilidade de determinar-se os beneficiados pela prestação estatal e a respectiva utilização. Diz que a base de cálculo prevista na legislação municipal é típica de taxa, usando apenas a metragem do imóvel como elemento em comum à base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano. Cita precedente do Supremo.

Em contrarrazões, o Estado de São Paulo assinala, em preliminar, a falta de prequestionamento das normas constitucionais tidas por violadas pelo recorrente, bem como a necessidade de reexame de fatos e provas. Quanto ao mérito, salienta ser o serviço prestado pelo Corpo de Bombeiros vinculado à estrutura estadual, não havendo demonstração do Município em sentido contrário. Frisa a inexistência de especificidade e divisibilidade do serviço público. Aponta a ausência de relação entre o custo do serviço prestado e os elementos integrantes da base de cálculo do tributo. Discorre sobre os honorários sucumbenciais.

O denominado Plenário Virtual reconheceu estar configurada a repercussão geral quando da submissão do tema no recurso extraordinário nº 561.158/MG. Eis a ementa elaborada:

TAXA – SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS – COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL – ELUCIDAÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL ADMITIDA. Surge com envergadura maior definir-se a



RE 643247 / SP

constitucionalidade, ou não, de taxa cobrada pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios.

Por meio do ato de folhas 117 e 118, Vossa Excelência determinou a substituição do aludido paradigma por este recurso, em virtude da homologação do pedido de desistência formalizado no processo.

O Ministério Público opina pelo conhecimento e provimento do extraordinário. Afirma inexistir violação de competência, uma vez que a atividade de conservação de construções e edifícios é de interesse municipal. Sublinha ser o serviço específico e divisível, não sendo utilizada base de cálculo típica de impostos.

É o relatório”.

2. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do Recurso.

3. Em 18.8.2016, após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator) desprovendo o recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, e o voto do Ministro Luiz Fux, que dava provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli.

O Ministro Relator, Marco Aurélio, concluiu ser *“inconcebível ... que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Município a substituir-se ao Estado, fazendo-o por meio da criação de tributo sob o rótulo taxa”*. Nesse sentido sugeriu a adoção da seguinte tese, com repercussão geral:

“A segurança pública, presentes a preservação e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação e, porque serviço essencial, tem como viabilizá-la a arrecadação de impostos, descabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”.

Tem-se no voto de Sua Excelência.:

*“O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)
– Na interposição deste extraordinário, observaram-se os pressupostos*

**RE 643247 / SP**

de recorribilidade. A peça, subscrita por Procuradora do Município, foi protocolada no prazo legal. Conheço.

Muito embora o executivo fiscal tenha envolvido taxas de limpeza e conservação, bem como de combate a sinistro, o julgamento procedido pelo Tribunal estadual e atacado mediante este extraordinário ficou restrito ao último enfoque, ou seja, à taxa de combate a incêndios.

A razão mostrou-se muito simples: em relação à taxa de limpeza e conservação, houve o perdão do Município, conforme ressaltou a própria municipalidade. No acórdão formalizado, tem-se as premissas que levaram à confirmação da sentença. O Órgão especial do Tribunal de Justiça, examinando ação direta de inconstitucionalidade, apontou como óbices à taxa:

a) os serviços de extinção e prevenção de incêndios e de defesa civil não são específicos e divisíveis, sendo exercidos de forma geral, razão pela qual devem ser remunerados por imposto;

b) “a base de cálculo da taxa deve mensurar a atividade estatal, guardando estrita relação com o fato gerador, não se admitindo a utilização de índices típicos de impostos, como patrimônio da pessoa”.

Ao apreciar a ação direta de inconstitucionalidade nº 1.942-2/PA, sob o ângulo da medida de urgência, o Supremo, por unanimidade de votos, acabou por assentar, na pena abalizada do ministro Moreira Alves:

‘Em face do artigo 144, “caput”, inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público.

Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública’.

**RE 643247 / SP**

Esteve em jogo taxa de segurança instituída não pelo Município, mas pelo próprio Estado mediante ato da Assembleia Legislativa. Extraí-se do artigo 144 da Constituição Federal, inserido no Capítulo III – da Segurança Pública –, que esta última é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tal como proclamado, em 5 de maio de 1999, na decisão supra. O rol de órgãos constantes do citado artigo revela a junção das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Às primeiras cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Já aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Neste último gênero inclui-se a preservação e o combate a incêndio. As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Município a substituir-se ao Estado, fazendo-o por meio da criação de tributo sob o rótulo taxa. 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. Nem mesmo o Estado poderia, no âmbito da segurança pública revelada pela preservação e combate a incêndios, instituir validamente a taxa, como proclamou o Supremo, embora no campo da tutela de urgência.

Frise-se que, para a criação da guarda municipal, foi preciso a promulgação de emenda constitucional inserindo no rol dos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal a previsão, ainda assim vinculando-se a atuação da citada guarda “[...] à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Ante o quadro, desprovejo o recurso interposto. Como tese, proponho que se formalize: “A segurança pública, presentes a preservação e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação e, porque serviço essencial, tem como viabilizá-la a arrecadação de impostos, descabendo ao Município a criação de taxa para tal fim” (voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, sessão 18.8.2016)



RE 643247 / SP

4. Acompanho o Relator com as vênias dos entendimentos divergentes.

Na espécie o Tribunal de Justiça de São Paulo assentou a inconstitucionalidade de taxa municipal de combate a sinistros pela qual expressamente previsto o combate a incêndios. Para o Tribunal de origem, a prestação do “serviço taxado” seria de competência do Estado, na forma dos arts. 139 e 142 da Constituição paulista.

Baseou-se, ainda, em precedente de seu Órgão Especial, segundo o qual *“os serviços de extinção e prevenção de incêndios e de defesa civil não são específicos e divisíveis, sendo exercidos de forma geral, razão pela qual devem ser remunerados por imposto. A base de cálculo da taxa deve mensurar a atividade estatal, guardando estrita relação com o fato gerador, não se admitindo a utilização de índices típicos de impostos, como patrimônio da pessoa”*.

5. Discute-se, na espécie, a constitucionalidade de taxa que remunera *“a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios certos e determinados”* (recurso extraordinário, fl. 91).

6. A jurisprudência atual deste Supremo Tribunal é firme quanto à constitucionalidade da instituição, pelos municípios, de *“taxa de combate a sinistros, uma vez instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível”* (RE n. 557.957-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 26.6.2009 e, ainda, o RE n. 927612, de minha relatoria, DJe 1º.8.2016).

Entretanto, como enfatizado pelo Ministro Marco Aurélio,

“aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Neste último gênero inclui-se a preservação e o combate a incêndio. As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força. Inconcebível é que, a pretexto de



RE 643247 / SP

prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Município a substituir-se ao Estado, fazendo-o por meio da criação de tributo sob o rótulo taxa” (voto do Relator, Ministro Marco Aurélio).

7. Nos termos do art. 144, inc. V, § 6º, da Constituição da República, *“as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.*

Assim, reservada a prestação dos serviços de combate a incêndio aos órgãos estaduais (Corpo de Bombeiros), inconstitucional a sua taxaço, promovida pelo Município de São Paulo.

8. Pelo exposto, **acompanho o voto do Ministro Relator, no desprovimento do recurso**, fixando como tese, aquela proposta por Sua Excelência: *“a segurança pública, presentes a preservação e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação e, porque serviço essencial, tem como viabilizá-la a arrecadação de impostos, descabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”.*

É o meu voto.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a tese proposta é a seguinte.

A segurança pública, presentes a preservação 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.



24/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, apesar de vencido aqui, na verdade, com todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio, é algo que nós estamos tratando mais específico que a segurança pública, a questão da defesa civil. Acho que a taxa foi criada para essa questão.

Mas eu fui vencido. Só uma observação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu não votaria esse tipo de tese.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu também! Acho que é só o voto e pronto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Colho o voto.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu penso que nós poderíamos deixar para a tarde, para todos refletirem um pouco mais.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, só para colocar na mesa, eu tinha proposto, sem divergência de conteúdo, uma proposição mais simples no seguinte teor.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro Marco Aurélio, o Ministro Roberto Barroso...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Falo em busca de maior consenso, Ministro Marco Aurélio, assim: É inconstitucional a cobrança de taxa municipal...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Presidente, entendo que a máxima "vence o simples" deve estar presente. Penso que a redação não é complexa.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu me permitira...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu estava



RE 643247 / SP

propondo:

É inconstitucional a cobrança de taxa municipal para remunerar os serviços de combate e prevenção a incêndios, tendo em vista que a Constituição atribui aos estados tal competência.

Que é, substancialmente, a mesma...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não reconheço ao Estado a possibilidade de criar taxa visando esse serviço.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, talvez, recomende-se que passe para a tarde.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, apenas para que nós meditemos para a tarde, eu até informei o Ministro-Relator, que eu entendia que todo o debate se cingiu em torno da taxa de sinistro, e não de incêndio propriamente dito.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro Marco Aurélio, então a proposta - e até pelo adiantado da hora, e temos sessão à tarde -, se poderíamos deixar para votar só a tese no início da tarde.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que desprovia o recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, e o voto do Ministro Luiz Fux, que dava provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Teori Zavascki. Falou pelo recorrente a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município de São Paulo. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 18.08.2016.

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 16 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso, vencidos os Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.5.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário



01/08/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A tese que teremos que votar corresponde ao julgamento do Plenário no Recurso Extraordinário 643.247, relatada pelo Ministro Marco Aurélio na sessão de 24 de maio, término do julgamento, prevalecendo o voto do Relator no sentido de "ante o quadro, desprovejo o recurso interposto". E o Ministro propôs a seguinte tese. Vou ler, Ministro Marco Aurélio, se houver alguma correção, por gentileza, Vossa Excelência me corrija. Estou lendo o próprio voto:

"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 foi a tese proposta, que então apresento aos Senhores Ministros para votação.

A Senhora Advogada, por gentileza.

A SENHORA SIMONE ANDRÉA BARCELOS COUTINHO (PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO) - Excelentíssima Senhora Presidente, eu peço permissão apenas para fazer um esclarecimento de fato e colocar uma questão de ordem, bem rapidamente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Indago do Ministro Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Sempre pronto a ouvir os senhores advogados, sejam eles da iniciativa privada ou públicos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pois não.

A SENHORA SIMONE ANDRÉA BARCELOS COUTINHO

**RE 643247 / SP**

(PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO) - Agradeço ao Excelentíssimo Relator e a Vossa Excelência.

O esclarecimento de fato é bem simples. Eu só gostaria de, com a devida vênia, lembrar a este egrégio Tribunal que foi fulminada uma taxa de serviços, ou seja, uma inconstitucionalidade da taxa de combate a incêndios enquanto taxa de serviços. Não foi abordada a questão de uma possível taxa de polícias. Esse é o esclarecimento de fato.

A questão de ordem é no sentido da modulação dos efeitos da fulminação da taxa, porque estamos na repercussão geral, para que este julgamento passe a produzir efeitos a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que for encerrado definitivamente o julgamento neste egrégio Supremo Tribunal Federal.

Muito obrigada. Com licença.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Agradeço a Vossa Excelência. Apenas lembrando - e vou passar a palavra ao Ministro Relator - que o Tribunal, ao apreciar o tema, essa foi a proclamação do resultado, por maioria e nos termos do voto do Relator, que negou provimento ao recurso, vencidos os Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Portanto, sobre modulação nada foi posto, pelo menos no registro, o que ficou foi apenas para deliberar sobre a tese.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Presidente, confesso que não percebi a razão da lembrança veiculada da tribuna, fazendo-se a distinção, ou partindo-se, melhor dizendo, para a especificidade, considerado o poder de polícia em si.

Quanto à modulação, o Tribunal tem assentado que, não havendo anteriormente o pedido, não cabe a análise na assentada do julgamento. De qualquer forma, se o Supremo entender que deva enfrentar esse tema, digo haver embate desequilibrado entre o Estado e o contribuinte. A corda não pode estourar do lado mais fraco, o do contribuinte, implementando o Tribunal providência que implica tornar a própria Constituição Federal flexível, não um documento rígido a ser observado por todos, inclusive incentivando as inúmeras Casas Legislativas a

**RE 643247 / SP**

partirem para a inconstitucionalidade útil, apostando na morosidade da Justiça.

Por isso, concluo ser impróprio levar em consideração a lembrança veiculada da tribuna, uma vez que examinei o processo no recinto do Gabinete e o fiz considerado o que nele se contém. No tocante à modulação, é inoportuna a apreciação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Nós temos, realmente, quanto à modulação, quando não temos todos os dados, inclusive de consequências e tudo mais, dito que, eventualmente, pode-se até questionar via embargos, como é este caso que nós não temos e não foi, em nenhum momento, oposto nada até aqui. E o que foi trazido, hoje, para fins de deliberação deste Plenário, foi exclusivamente a votação da tese.

Então, em face disso, volto a formular aos Ministros e colher os votos sobre aprovação da tese apresentada pelo Ministro Relator, que acabei de ler, no sentido de que a segurança pública seria, no caso da atividade da Unidade da Federação e porque serviço essencial, pela via de impostos e não por taxa cobrada pelo Município.

Esta que é a proposta do Ministro Relator e que traduz o que foi julgado ao final.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.247**

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que desprovia o recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, e o voto do Ministro Luiz Fux, que dava provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Teori Zavascki. Falou pelo recorrente a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município de São Paulo. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 18.08.2016.

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 16 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso, vencidos os Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.5.2017.

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, 1º.8.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário