

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

JOÃO PEDRO LINS DA SILVA OLIVEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.442/2003 DO ESTADO DE
ALAGOAS: UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE INSTITUIR TAXAS
PELO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA E POR SERVIÇOS PÚBLICOS DE
COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**

MACEIÓ-AL

2024

JOÃO PEDRO LINS DA SILVA OLIVEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.442/2003 DO ESTADO DE
ALAGOAS: UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE INSTITUIR TAXAS
PELO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA E POR SERVIÇOS PÚBLICOS DE
COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima Neto

MACEIÓ-AL

2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

- O48i Oliveira, João Pedro Lins da Silva.
 A (in)constitucionalidade da lei no 6.442/2003 do estado de Alagoas : uma análise acerca da possibilidade de instituir taxas pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos de competência do Corpo de Bombeiros Militar / João Pedro Lins da Silva Oliveira. – 2024.
 59 f.
- Orientador: Manoel Cavalcante de Lima Neto.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.
- Bibliografia: f. 56-59.
1. Alagoas. Corpo de Bombeiros Militar. 2. Taxa de bombeiros. 3. Taxa de serviços de bombeiros. 4. Taxa de polícia. 5. Segurança Pública. I. Título.
- CDU: 336.225.68:696(813.5)

AGRADECIMENTOS

Ao longo desses cinco anos de caminhada, devo gratidão primeiramente a Deus por me manter firme sem desistir. Longe de casa, sozinho em uma outra cidade, Ele me abençoou com pessoas que tornaram tudo menos árduo e que me apoiaram de diversas formas, aos quais dedico esta monografia e agradeço por tudo.

Mesmo distante, o apoio incondicional de minha família, principalmente de minha mãe, foi crucial para que eu conseguisse concluir a graduação e chegar a esse trabalho de conclusão de curso, a quem também dedico de coração este trabalho. As orações e preocupações de “mainha”, de minha irmã e de minhas avós com certeza me deram forças para seguir e não deixar me abalar com as adversidades que apareceram pelo caminho (que não foram poucas). A distância por vezes infelizmente trouxe a perda de momentos com os meus, mas a colheita dos frutos plantados me faz perceber que o sacrifício não foi em vão.

Por fim, e não menos importante, agradeço à Faculdade de Direito de Alagoas, instituição de ensino pública, gratuita e de qualidade, na qual tenho a honra de concluir minha graduação, com aprendizados de grandes mestres que levo para minha vida profissional e pessoal. Entre esses mestres, agradeço ao meu orientador Prof. Manoel Cavalcante, pelos ensinamentos passados e pela dedicação que sempre teve e tem na realização de seus ofícios enquanto servidor público.

RESUMO

A monografia procurou discutir a constitucionalidade da Lei n.º 6.442 de 2003 do Estado de Alagoas, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos ensinamentos de renomados doutrinadores do Direito Tributário. Nesse sentido, a controvérsia analisa as competências do Corpo de Bombeiros Militar e a natureza das atividades que desempenha, com a finalidade de analisar se presentes os fundamentos autorizadores da instituição de taxas de serviço e de polícia para o custeio dessa atuação estatal. Ao examinar os julgados da Corte Suprema acerca da temática, inferiu-se que se trata de questão pendente de pacificação, não obstante esteja vigente a Súmula 549. Da apreciação da lei objeto do trabalho, constatou-se que inexistente inconstitucionalidade formal, embora exista vícios de inconstitucionalidade material, porém passíveis de serem sanados. Por fim, concluiu-se, pois, que a oscilação jurisprudencial do Supremo causa insegurança jurídica quanto à temática, de maneira que entes federados têm recebido tratamentos diferenciados quanto a taxas por eles criadas. Todavia, espera-se que com o julgamento do Tema 1.282, a questão seja finalmente resolvida, sendo considerada constitucional a instituição de taxas de bombeiro.

Palavras-chave: Taxas de Bombeiro. Corpo de Bombeiros Militar. Taxa de Serviço. Taxa de Polícia. Segurança Pública.

ABSTRACT

The monograph sought to discuss the constitutionality of Law No. 6,442 of 2003 of the State of Alagoas, in light of the jurisprudence of the Federal Supreme Court and the teachings of renowned scholars of Tax Law. In this sense, the controversy analyzes the powers of the Military Fire Brigade and the nature of the activities it performs, with the purpose of analyzing whether the authorizing grounds for the institution of service and police fees to fund this state action are present. When examining the judgments of the Supreme Court on the subject, it was inferred that this is an issue pending pacification, despite Precedent 549 being in force. From the assessment of the law that is the subject of the work, it was found that there is no formal unconstitutionality, although there are defects of material unconstitutionality, but capable of being remedied. Finally, it was concluded that the Supreme Court's jurisprudential fluctuation causes legal uncertainty regarding the issue, so that federated entities have received different treatments regarding the fees they create. However, it is expected that with the judgment of Theme 1,282, the issue will be finally resolved, with the institution of firefighter fees being considered constitutional..

Keywords: Firefighter Fees. Military Fire Department. Service Charge. Public Security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CF/88	Constituição Federal de 1988
Art.	Artigo
STF	Supremo Tribunal Federal
CTN	Código Tributário Nacional
RE	Recurso Extraordinário
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
CE	Constituição Estadual
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O TRIBUTO TAXA E SUAS ESPECIFICIDADES: AS POSIÇÕES TEÓRICAS SOBRE A VALIDADE DO TRIBUTO.....	13
2.1. Classificações e subespécies de taxa no ordenamento jurídico brasileiro.....	13
2.2. Controvérsias e perspectivas doutrinárias acerca das taxas de bombeiro	18
3. O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR	23
3.1. As competências e atribuições constitucionais e legais do órgão	23
3.2. A viabilidade da cobrança de taxas para custeio das atividades do Corpo de Bombeiros	29
4. A LEI ESTADUAL Nº 6.442/2003 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA, DA DOUTRINA PÁTRIA E DA CRFB/88.....	36
4.1. A evolução de posição do Supremo Tribunal Federal acerca da temática.....	36
4.2. A (in)constitucionalidade da Lei n.º 6.442, de 31 de dezembro de 2003, do Estado de Alagoas	45
4.2.1 A taxa pela utilização dos serviços públicos do Corpo de Bombeiros.....	47
4.2.2 A taxa pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros.....	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
6. REFERÊNCIAS.....	56

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional estabelecem que os entes públicos, no âmbito de suas atribuições, poderão instituir taxa 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.

Desse modo, a taxa é cobrada em razão da atividade do Estado fundada na noção de reciprocidade: a taxa representa a contrapartida que o contribuinte paga ao Estado devido à sua atuação. Dessa forma, a prestação estatal é o fenômeno autorizador dado pelo constituinte ao legislador que poderá justificar a imposição desse tributo. Daí se pode inferir que o Estado está legitimado em sua cobrança na medida em que proporciona algo em retorno ao particular, ou quando incorre em despesas causadas por este.

Nesse sentido, o Estado de Alagoas instituiu, por meio da Lei n.º 6.442 de 31 de dezembro de 2003, taxas referentes às atividades do corpo de bombeiros alagoano, tanto pelo exercício do poder de polícia quanto pela realização de serviços públicos, com fatos geradores discriminados no anexo único da lei.

Entretanto, tal norma já foi objeto de algumas demandas no judiciário alagoano, sob o fundamento de que tais atribuições não podem ser custeadas por essa espécie tributária, de modo que sua receita deveria advir unicamente dos impostos, em razão da generalidade e essencialidade desse serviço público, qual seja de segurança pública, nos termos do art. 144, §5º, da CF.

Assim, a discussão sobre a constitucionalidade das taxas de bombeiros no Estado de Alagoas representa um desafio jurídico complexo e instigante que suscita reflexões acerca de diversos aspectos constitucionais e tributários. Este trabalho visa explorar, na medida do possível, as dimensões fundamentais relacionadas às referidas taxas, debruçando-se sobre suas implicações sociojurídicas.

O trabalho dedicou-se à compreensão da natureza das atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, considerando seu papel essencial na proteção da vida e do patrimônio. À vista disso, se observou como essa natureza peculiar da função do bombeiro militar influencia a análise da constitucionalidade das taxas em questão.

Do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a Corte tem oscilado quanto à constitucionalidade de taxas análogas instituídas por outros entes da

federação. Taxas de polícia e de serviço já foram consideradas inconstitucionais, sob o fundamento de não ser possível o financiamento de um órgão da segurança pública por meio dessa espécie tributária, bem como alegada ausência dos requisitos fundamentais da taxa de serviço.

Todavia, o STF também possui posições pela constitucionalidade de taxas de bombeiros, decisões estas fundadas na possibilidade de se auferir os maiores beneficiados dos serviços prestados pelo CBM, demonstrando-se a presença de divisibilidade e especificidade, de maneira que a natureza desse órgão não enseja qualquer óbice ao seu custeio por taxas, em qualquer de suas subespécies.

Essa relação entre o financiamento da segurança pública e a natureza dos tributos, que figura em todas as discussões dessas taxas, é um dos pontos aqui explorados. O questionamento é se a segurança pública necessariamente deve ser custeada somente por meio de impostos. A Constituição Federal estabelece que a segurança pública é dever do Estado, mas não delimita de maneira precisa a fonte de recursos para sua manutenção.

Surgem, então, questionamentos fundamentais para o assunto em discussão, os quais foram, o máximo possível, respondidos ao longo da presente monografia e estão abaixo listados:

(i) As atividades a serem custeadas pelas taxas de bombeiros alagoanas possuem em seus fatos geradores as características exigidas na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional?

(ii) O financiamento da segurança pública, em especial a atuação do Corpo de Bombeiros, deve necessariamente se dar pela cobrança de impostos? Indevida a instituição de taxas com tal fim?

(iii) O fato de a área do imóvel compor a base de cálculo das taxas de bombeiros, que também é levada em conta pela legislação do imposto predial e territorial urbano, vai de encontro ao mandamento constitucional de que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos?

Nessa abordagem, utilizando-se das técnicas bibliográfica e documental e seguindo predominantemente o método dedutivo, o estudo investiga a (in)constitucionalidade da norma alagoana. Isso ocorre especialmente porque a pesquisa procura contribuir com respostas para as questões que, frequentemente, geram controvérsias e debates no âmbito jurídico-legal.

Adicionalmente, a monografia tem uma orientação teórico-dedutiva, uma vez que está relacionada com a análise e a interpretação de conceitos jurídicos e doutrinários que cercam o objeto de discussão. Importante ressaltar que o trabalho não se restringe a reproduzir o conteúdo das decisões do Supremo Tribunal Federal, de forma que, em conjunto com isso, pretende-se oferecer reflexões sobre as posições adotadas pelo Tribunal.

A produção textual tem como ponto de partida uma breve apresentação normativa do tributo criado pela lei em apreço: a taxa. Assim, realizou-se uma exposição sobre suas espécies existentes no ordenamento brasileiro, qual seja a taxa pelo exercício de poder de polícia e a taxa de serviço. Neste estágio inicial, se observam também os aspectos das taxas de bombeiros (ou taxas de incêndio) sob a ótica doutrinária, em paralelo com os ditames expostos do tributo taxa.

Por conseguinte, a terceira seção da monografia discorre sobre a natureza das atividades desempenhadas pelos bombeiros militares, de forma a verificar se presentes os pressupostos inerentes às taxas de serviço, bem como às taxas pelo exercício do poder de polícia.

O quarto capítulo explora as divergências que surgem das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, e, por fim, exhibe-se o próprio objeto deste trabalho, de modo a discorrer acerca da (in)constitucionalidade da lei estadual n.º 6.442/2003, com base nos apontamentos feitos no decorrer deste estudo final de curso.

Isso posto, as problemáticas assumidas estão claramente delineadas e abordadas adiante, com a devida prudência e ponderação exigidas pela complexidade do tema em questão.

2. O TRIBUTO TAXA E SUAS ESPECIFICIDADES: AS POSIÇÕES TEÓRICAS SOBRE A VALIDADE DO TRIBUTO

O tributo, conceituado no art. 3º do Código Tributário Nacional como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, é dividido em 5 (cinco) espécies: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais, conforme a teoria pentapartida, adotada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal.

Para fins desse estudo, todavia, interessa somente aprofundar-se sobre a definição da taxa e suas particularidades, discorrendo sobre as subespécies autorizadoras de sua criação.

A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional assim definem, respectivamente, em seus artigos 145, II, e 77, o tributo taxa:

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;¹

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.²

Como se vê da redação desses dispositivos, *ipsis litteris*, a taxa pode ter como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Ademais, todos os entes federados possuem competência para instituí-la, dentro das suas atribuições constitucionais.

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

² BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

À vista disso, a taxa é um tributo vinculado, vide a necessidade de uma contraprestação estatal que justifique sua cobrança, qual seja uma das hipóteses dispostas no art. 77 do CTN, como bem leciona a autora Thatiane Piscitelli.

São, pois, exigidos em face da existência de uma contraprestação estatal específica: a prestação de serviço público ou o exercício do poder de polícia. Além disso, diferente da regra geral dos impostos, o destino da arrecadação é determinado: as receitas se prestarão a financiar a atuação estatal que justifica a incidência da taxa, seja ela a utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público específico e divisível, seja o exercício regular de poder de polícia mediante estrutura montada para tanto, ainda que não ocorra a fiscalização efetiva.³

A vinculação da taxa à uma contraprestação estatal é, portanto, um princípio fundamental que caracteriza esse tipo de tributo. Essa relação direta entre o pagamento da taxa e a contrapartida oferecida pelo Estado é uma característica distintiva desse tipo de exação, de maneira que a legislação que institui uma taxa deve ser específica quanto ao serviço prestado ou ao poder de polícia exercido. Isso significa que a finalidade da taxa deve ser claramente definida, garantindo que o contribuinte saiba exatamente pelo que está pagando.

Ao contrário da taxa, o imposto não está vinculado a uma contraprestação individual. O contribuinte paga o imposto sem esperar, de maneira direta, uma contrapartida específica em termos de serviços prestados pelo Estado. A arrecadação do imposto destina-se, portanto, ao financiamento das despesas gerais da sociedade, sem uma relação direta com um serviço específico fornecido ao contribuinte.

Destarte, feitos tais apontamentos, cabe discorrer, então, a respeito das duas subespécies de taxa existentes no sistema tributário nacional: a taxa de polícia e a taxa de serviço.

2.1. Classificações e subespécies de taxa no ordenamento jurídico brasileiro

Na primeira modalidade, o fato gerador é o exercício regular do poder de polícia pelo ente federado, conforme conceitua o Código Tributário Nacional em seu art. 78.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene,

³ PISCITELLI, Thatiane. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 251.

à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.⁴

É, desse modo, a capacidade que o Estado possui para regular, controlar e fiscalizar as atividades da sociedade visando a preservação do interesse público e o equilíbrio entre os direitos individuais e o bem comum. Ao restringir determinado direito fundamental, o poder de polícia assume também de maneira reflexa um caráter protecionista, objetivando garantir a fruição desse mesmo direito de maneira eficaz.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se ‘poder de polícia’. (...) Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”.⁵

Clovis Beznos, por sua vez, entende a polícia administrativa como uma atividade limitadora de direitos realizada sob previsão legal, fundada na supremacia geral da Administração Pública, impondo aos administrados uma obrigação de não fazer. Sob o fundamento de não se confundir os meios com os fins, o autor alega que o poder de polícia sempre estabelecerá obrigações negativas, tendo por finalidade que os administrados não perturbem, com o exercício de suas atividades, os demais valores acolhidos pelo sistema normativo.⁶

Gustavo Binimbojm, todavia, sustenta ser ultrapassada essa posição que associa o poder de polícia com conteúdos exclusivamente negativos. Aduz que a questão relevante consiste em saber as condições, em termos de possibilidades e limites jurídicos, em que a imposição dessas obrigações é exigível por parte de legisladores e administradores públicos, haja vista inexistir compartimentalização rígida entre as diversas atividades da Administração Pública.⁷

⁴ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2015. p. 846.

⁶ BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 76.

⁷ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 71.

Nesse sentido, a conceituação de Binenbojm de poder de polícia nos parece a mais precisa.⁸

(...) o poder de polícia é a ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição.

O poder de polícia, sendo assim, em geral, se manifesta mediante a imposição de restrições ou proibições, conhecidas como deveres negativos, direcionadas aos cidadãos. Em situações excepcionais, podem surgir obrigações positivas derivadas do exercício desse poder. Isso implica dizer que, além de regulamentar a abstenção de determinados comportamentos, o poder de polícia também pode envolver a imposição de ações específicas.

Essa é a interpretação a ser feita da expressão "regula a prática de ato ou abstenção de fato" encontrada no artigo 78 do Código Tributário Nacional. O legislador enfatizou a possibilidade de o poder de polícia a ser tributado se materializar tanto por meio de imposições afirmativas (execução de um ato específico) quanto por meio de imposições restritivas (abstenção de certos fatos) direcionadas aos particulares.

É certo, porém, que não é toda manifestação de poder de polícia que autoriza a instituição de taxa. A edição de regulamentos e a aplicação de sanções, por exemplo, não podem ser fatos geradores do tributo.

A taxa de serviço, por seu turno, segunda espécie autorizadora desse tributo, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, definidos no art. 79 do CTN.

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

I - utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por êle usufruídos a qualquer título;
- b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 78.

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

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como toda atividade, prestada pelo Estado ou quem lhe faça as vezes, de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, sob um regime de Direito Público, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁹

Nessa modalidade de taxa, o contribuinte remunera o Estado pelo custo que ele tem ao lhe ofertar determinado serviço de maneira individualizada. Dessa maneira, para legitimar a criação de uma taxa de serviço, de acordo com o que preconizam o constituinte e o legislador infraconstitucional, a atividade estatal deve possuir duas características fundamentais: a divisibilidade e a especificidade, uma vez que é necessário que a lei instituidora do tributo seja clara quanto ao serviço a ser oferecido ao contribuinte, bem como quanto à identificação dos usuários que dele se beneficiam. Logo, o serviço deve ser específico, ou seja, individualizado e mensurável, e divisível.

Quanto à essas características, Sacha Calmon Navarro Coêlho discorre que: “(...) podemos considerar como serviço específico (também denominado singular ou *uti singuli*) aquele passível de quantificação, porquanto capaz de ser cindido em unidades autônomas; vale dizer, no serviço específico, o usuário é capaz de precisar quanto dele está usufruindo” e “(...) no serviço divisível é dado conhecer e identificar o seu usuário, uma vez que o benefício pode ser gozado individualmente. Tal é a situação da expedição de documentos pela União, Estados e Municípios – ora, o favorecido pelo serviço é o próprio requerente”.¹⁰

Paulo de Barros Carvalho diz que um serviço público é específico quando há individualização no oferecimento da utilidade e na forma como é prestada, bem como é divisível quando se é possível mensurar sua prestação. Assim, presentes esses requisitos,

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2015. p. 695.

¹⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 179-180.

permite-se o cálculo do custo do referido serviço relativo à cada usuário, tornando possível a exigência de taxa.¹¹

Uma particularidade desse tipo de taxa é a possibilidade de o contribuinte recolher o tributo ainda que não tenha efetivamente utilizado o serviço público, de modo que o fato de tê-lo à sua disposição, e de existir a probabilidade de utilizá-lo, justifica a cobrança por parte do Fisco. Dessa forma, diferente da taxa de polícia, na de serviço admite-se sua cobrança pela mera disposição ao contribuinte de um serviço que lhe é de uso compulsório, e que individualmente lhe aproveite.

Para Sacha Calmon Navarro Coêlho, “podemos afirmar que a utilização efetiva de um serviço público equivale a fruí-lo de fato, enquanto a utilização potencial representa a disponibilidade dessa serventia ao administrado. A distinção é deveras relevante, eis que, nos casos dos serviços colocados à disposição do contribuinte, somente quando a lei determinar a obrigatoriedade de seu uso e quando existir uma estrutura pública em efetivo funcionamento para prestá-lo é que poderão ser cobradas taxas. Por outro lado, na hipótese de utilização efetiva, dispensa-se ao serviço apresentar caráter compulsório”.¹²

Infere-se do exposto, pois, que a taxa – tributo vinculado à uma atuação do ente federado que a instituiu – possui critérios intrínsecos à sua existência, a serem observados a fim de garantir a validade de sua cobrança. Assim, seja qual for a subespécie criada pela norma tributária, esta deve ser específica quanto à contraprestação oferecida pelo Estado, garantindo que o contribuinte compreenda claramente o motivo pelo qual está sendo tributado.

2.2. Controvérsias e perspectivas doutrinárias acerca das taxas de bombeiro

A pretexto de destinar maiores recursos para as atividades de defesa civil, foi sancionada a lei alagoana nº. 6.442, de 31 de dezembro de 2003, que dispõe sobre taxas pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos da competência do Corpo de Bombeiros Militar, vide o artigo 1º, I e II, do referido diploma normativo.

Art. 1º São devidas:

¹¹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 808.

¹² COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 179.

I – as Taxas pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas em relação ao contribuinte, cujo fato gerador são as atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei; e

II – as Taxas por serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, indicados no Anexo Único desta Lei.¹³

Como se vê, a norma criou taxas referentes tanto ao exercício do poder de polícia quanto à realização de serviços públicos específicos e divisíveis. Ou seja, a lei prevê fatos geradores que fundamentam as duas subespécies de taxa, entendendo por uma pluralidade de atividades realizadas pelo órgão.

Embora a constitucionalidade da legislação alagoana ainda não tenha sido extensivamente explorada em estudos específicos, é relevante observar que outras leis de entes federados, com características análogas, já foram examinadas. As análises feitas dessas legislações correlatas fornecem um contexto valioso para compreender questões constitucionais e jurisprudenciais relacionadas, sendo pertinente abordar esses estudos como um meio de enriquecer o entendimento sobre a matéria.

Ao longo da história, algumas taxas de bombeiro, ou de incêndio, a depender do *nomen iuris* adotado, foram instituídas por diversas unidades federativas, entre Estados e Municípios, as quais tiveram sua validade questionada, desde a competência do ente que a criou até os fatos geradores que as constituem, a exemplo da taxa estabelecida pelo Município de São Paulo (Lei municipal n.º 8.822/78), que foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁴

Atualmente, assim como o Estado de Alagoas, estados como o Rio de Janeiro (Decreto-lei estadual n.º 5, de 1975), Bahia (Lei estadual n.º 12.929, de 2013) e Pernambuco (Lei estadual n.º 7.550, de 1977) possuem em seu sistema tributário os referidos tributos, ainda que tenham algumas distinções quanto a seus fatos geradores.

Diante disso, existem algumas posições doutrinárias relacionadas ao tema. Enquanto umas defendem a legitimidade dessas taxas, argumentando que elas representam contrapartida específica e divisível, há correntes que se manifestam contrárias, fundadas na visão de que a receita para custear as atividades de segurança pública advém exclusivamente de impostos, de

¹³ ALAGOAS. Lei nº 6.442, de 31 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre taxas pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos da competência do Corpo de Bombeiros Militar.** Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/legislacao>. Acesso em: 08 jan. 2024.

¹⁴ STF. **Recurso Extraordinário 643.247/SP**, Pleno, Relator Min. Marco Aurélio, j.1.º ago. 2017, DJe 19 dez. 2017.

forma que a instituição de tal taxa pode ser considerada inclusive um *bis in idem* tributário ou uma bitributação.

Desse modo, o entrave principal dessa discussão reside na controvérsia acerca da existência de especificidade/divisibilidade ou de generalidade/indivisibilidade nas atividades realizadas pelo Corpo de Bombeiro Militar, elemento material da hipótese de incidência desses tributos.

Grande parte da doutrina¹⁵ sobre a temática alinha-se com a posição contrária à regularidade da norma que institui taxas de incêndio, sob o principal fundamento de que a essencialidade desse serviço não permite que seu financiamento ocorra mediante essa espécie de tributo. Sustenta, assim, que a segurança pública é um dever do Estado em benefício de toda a coletividade, o que impõe que seu custeio se dê unicamente pela receita de impostos.

Para Bernardo Ribeiro de Moraes, por exemplo, as taxas de bombeiros representam um serviço público amplo e indivisível, disponibilizado para todos os membros da coletividade, que têm acesso a esse serviço, de maneira que, devido à sua obrigatoriedade e aplicação generalizada, na qual pessoas que não recebem diretamente os benefícios da atividade estatal também são tributadas, assumem características que as configuram como imposto.¹⁶

Rafael Frattari, por sua vez, ao analisar a lei estadual de Minas Gerais de n.º 14.938/2003, discorreu que a viabilidade de instituir uma taxa com base na mera disponibilidade do serviço pressupõe que a maioria dos contribuintes de fato usufrua do serviço. No contexto da extinção de incêndios, entende que é considerado um serviço de segurança pública não divisível, disponibilizado à população de forma geral e contínua, sem interrupções. Para ele, não é possível desassociar as tarefas de competência do CBM, de forma que as de natureza preventiva e repressiva são englobadas pela noção de segurança pública.¹⁷

Outro ponto arguido por Frattari é que a taxa mineira, ao utilizar em sua base de cálculo a área construída do imóvel, faz uso de elemento próprio de imposto, qual seja o imposto predial

¹⁵ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Ensaio e Pareceres de Direito Tributário Material**, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.66; BARRETO, Aires Fernandino. **Curso de Direito Tributário Municipal**, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 482-484; MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e prática das taxas**. 2.ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 200; FRATTARI, Raphael. A Inconstitucionalidade da “Taxa de Incêndio” criada pela Lei Mineira 14.938/2003. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, núm.13, p.70, jan.fev./2005; GIANNETTI, Leonardo Varella. A taxa de incêndio e os conflitos existentes na jurisprudência do STF, **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, Vol.78, jan.fev./2008, 144-154.

¹⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e prática das taxas**. 2.ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 200.

¹⁷ FRATTARI, Raphael. A Inconstitucionalidade da “Taxa de Incêndio” criada pela Lei Mineira 14.938/2003. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, núm.13, p.70, jan.fev./2005.

e territorial urbano (IPTU), situação vedada pela Constituição Federal, que dispõe em seu art. 145, §2º, que “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”.¹⁸

Todavia, embora o entendimento majoritário seja pela inconstitucionalidade de taxas de bombeiro, alguns estudiosos, que ao se debruçar sobre o tema – como o notável professor e ex-ministro do STF Aliomar Baleeiro¹⁹ – mostram-se favoráveis à sua validade, ainda que sejam poucas as manifestações.

Baleeiro, ao examinar a taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco, discorre que no caso desse tributo, é possível observar estatisticamente que proprietários de imóveis comerciais e industriais, especialmente aqueles envolvidos em atividades perigosas ou que lidam com materiais inflamáveis, são os principais demandantes e beneficiários do serviço. Portanto, pode-se afirmar que, do ponto de vista quantitativo, trata-se de um serviço divisível.

Acrescenta, ainda, que não é universal o acesso ao serviço de combate a incêndios providenciado pelo corpo de bombeiros. Portanto, a taxa em consideração seria limitada às propriedades situadas em municípios que contam com uma estrutura própria para fornecê-lo, de modo que não seria justo impor o custo desse serviço a cidadãos cujos imóveis estão localizados em áreas que não se beneficiam.

Pontua, também, que apesar de tratar-se de serviço essencial, no qual toda a coletividade se beneficia, é latente que alguns indivíduos se favorecem em um grau maior, podendo, pois, recair sobre estes o ônus de seu custeio, ao tempo em que utiliza como exemplo os serviços jurisdicionais, que são essenciais e possuem caráter de generalidade, não impedindo, entretanto, que ao ajuizar uma ação o contribuinte pague uma taxa.

Outro argumento utilizado por Aliomar é em relação à discricionariedade que possui o legislador para escolher como sujeito passivo nessa relação tributária aquele que mais auferir vantagem, de forma a poder isentar os que pouco se beneficiem dessa atuação estatal ou que tenham uma menor capacidade contributiva. Nesse sentido, suscitou o jurista a incongruência em se exigir a efetiva incidência do serviço sobre todos os potenciais e efetivos beneficiários para que se cobre a taxa.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹⁹ BALEEIRO, Aliomar. Taxa – Conceito – Serviços públicos gerais e especiais – Constitucionalidade da Taxa de Bombeiros de Pernambuco. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. Vol. 79, p. 437-451, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/27059/25924>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Cairia a maior parte das taxas cobradas pela União, Estados e Municípios se fôsse exigido, como requisito essencial delas, a incidência sobre *todos* os beneficiários efetivos e potenciais do serviço por elas mantido ou que só a êles e a mais ninguém interessassem ou avantassem.²⁰

Aliado a Baleeiro, o professor Caio Tácito, ao também analisar a taxa pernambucana, argumenta que sua disponibilidade não é genericamente uniforme, não caracterizando-se como um serviço *uti universi*, dada a possibilidade de sua individualização: “há certas pessoas físicas ou jurídicas que mais os usufruem, pelo menos a título preventivo, como condição de segurança ou eficácia das atividades que desempenham”.²¹

Em sua vasta jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal possui decisões em ambos os sentidos, tanto pela constitucionalidade²² quanto pela inconstitucionalidade²³ de taxas de bombeiro. Algumas dessas, as quais reputam-se mais importantes ao debate, serão expostas adiante, em capítulo próprio.

À vista disso, é possível observar que não se trata, portanto, de questão já pacificada, ainda que o entendimento preponderante seja o contrário à exação, tendo em vista a existência de precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal com posições em ambos os sentidos, como se verá posteriormente, no capítulo que abordará a jurisprudência da Corte sob os aspectos constitucionais e legais dessa taxa.

²⁰ BALEEIRO, Aliomar. Taxa – Conceito – Serviços públicos gerais e especiais – Constitucionalidade da Taxa de Bombeiros de Pernambuco. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. Vol. 79, p. 437-451, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/27059/25924>. Acesso em: 10 jan. 2024.

²¹ TÁCITO, Caio. Serviço Público Especial – Taxa de Incêndio – Constitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 78, p. 436-444, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/26720/25588>. Acesso em: 10 jan. 2024.

²² Súmula 549; RE 206.777/SP; RE 473.611-AgR/MG; RE 489.777-AgR/MG; AI 551.629-AgR/SP.

²³ Tema 16; ADI 1.942/PA; ADI 2.424/CE; ADI 2.908/SE.

3. O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

3.1. As competências e atribuições constitucionais e legais do órgão

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, V, prevê o Corpo de Bombeiros Militar como órgão de segurança pública, dispondo sobre suas atribuições no §5º do mesmo dispositivo.

Art. 144 (...)

§ 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.**²⁴ (grifo do autor)

Como se vê, a CF/88 não esgotou as atividades de competência do CBM em seu texto, de modo a atribuir à legislação infraconstitucional o dever de regular a atuação da instituição, limitando-se a outorgar à corporação o dever de executar as ações de defesa civil, o que também possui uma conceituação indefinida.

Na realidade alagoana, a Constituição do Estado, por seu turno, trouxe um campo de atuações do Corpo de Bombeiros estadual mais extensivo, conforme se depreende de seu art. 244, §4º, que além da defesa civil concedeu-lhe o dever de realizar outras atividades.

Art. 244. (...)

§ 4º O Corpo de Bombeiros Militar é instituição permanente, força auxiliar e reserva do Exército, organizada segundo hierarquia e disciplina militares e subordinada ao Governador do Estado, competindo-lhe as atividades de prevenção e extinção de incêndios, de proteção, busca e salvamento e de defesa civil, além de outras estabelecidas em Lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9/1993.)²⁵

Entretanto, a Constituição estadual também conferiu ao legislador a função de estabelecer em lei os demais encargos suportados pelo Corpo de Bombeiros. Dessa forma, são acrescidas às atividades de prevenção e extinção de incêndio, de proteção, busca e salvamento e de defesa civil, previstas na CE, aquelas que a norma infraconstitucional prever.

Diante disso, foi editada a lei estadual n.º 7.444, de 28 de dezembro de 2012, a qual

²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

²⁵ ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024

dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas, que prevê em seu art. 1º que o CBM “tem por finalidade a realização de serviços específicos de bombeiros no território do Estado de Alagoas, bem como o que concerne à defesa civil, previsto no art. 9º da Lei n.º 6.171, de 31 de julho de 2000”.

Em complemento, o art. 2º desse diploma normativo preceitua as atividades que competem ao órgão, em seus incisos I a XVI, entre elas: realizar perícias de incêndio e explosão relacionadas com sua competência; prestar socorro nos casos de sinistros, sempre que houver ameaça de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida; realizar atividades de segurança, contra incêndio e pânico, com vistas à proteção das pessoas e dos bens públicos e privados, bem como nas assessorias militares; e analisar e aprovar projetos e sistemas de segurança contra incêndio e pânico²⁶.

Ademais, em relação à defesa civil, dever constitucional do CBM, a lei alagoana n.º 6.171/2000 a conceitua, em seu art. 3º, I, como o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”²⁷.

Assim, em que pese a CF/88 e a CE de Alagoas não tenham descrito taxativamente a competência do Corpo de Bombeiros Militar, o mandamento legal estadual supracitado, qual seja a lei n.º 7.444/2012, incumbiu-se de complementar as disposições de natureza constitucional, haja vista o caráter limitado destas, estabelecendo as responsabilidades do órgão no território alagoano.

Da leitura do art. 2º da referida lei, portanto, infere-se que o Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas exerce uma pluralidade de tarefas, com naturezas materialmente distintas.

Para Lazzarini, foi mal previsto o reconhecimento do CBM como um órgão da segurança pública feito pela Constituição Federal, embora este também seja responsável por tutelar a segurança da população.

Os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de “segurança pública”, por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade-fim dos Corpos de

²⁶ ALAGOAS. Lei n.º 7.444, de 28 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/legislacao>. Acesso em: 16 jan. 2024.

²⁷ ALAGOAS. Lei n.º 6.171, de 31 de julho de 2000. **Dispõe sobre a organização do sistema estadual de defesa civil e dá outras providências.** Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/norma/146>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Bombeiros Militares é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no art. 144, § 59, final. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à “tranquilidade pública” e, também, à “salubridade pública”, ambas integrantes do conceito de “ordem pública”²⁸.

Todavia, a própria redação do *caput* do art. 144 da CF/88 é clara ao prescrever que a segurança pública “(...) é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”. Dessa forma, não limita esse serviço à tutela das infrações penais, embora parte dos órgãos nela previstos a exerçam, de maneira que mesmo tendo o CBM atividade típica que em geral difere da realizada pelos outros órgãos dispostos nos incisos do art. 144, é latente sua submissão ao que preconiza o dispositivo.

Faz-se mister, pois, analisar a natureza da atuação desses órgãos que atuam com o fito de promover a segurança pública. Dispostos nos incisos I ao VI do art. 144, são eles: i) a polícia federal; ii) a polícia rodoviária federal; iii) a polícia ferroviária federal; iv) polícias civis; v) polícias militares e corpos de bombeiros militares; e vi) polícias penais federal, estaduais e distrital.

Como arguiu Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a segurança pode se referir à vida e à incolumidade das pessoas, valores básicos na sociedade; ao exercício de seus direitos e liberdades, valores fundamentais da sociedade civilizada, e ao funcionamento das instituições, principalmente do Estado, valores imprescindíveis à existência da civilização tal como a temos.²⁹

Assim, é possível se verificar que a atuação das instituições supramencionadas se difere, a depender do que lhe foi constitucionalmente atribuído. Como se vê dos parágrafos 1º ao 5º-A do art. 144, à maioria dos órgãos cabe a tutela das infrações penais e/ou uma conduta ostensiva, *in verbis*:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas,

²⁸ LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, Senado Federal, Brasília, vol. 26, n. 104, p. 233-236, out./dez. 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181942>. Acesso em: 16 jan. 2024.

²⁹ LAZZARINI, Álvaro. et. al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 125-126.

assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as 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.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

Infere-se desses dispositivos que as corporações se dividem no exercício de atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária, as quais possuem naturezas distintas, aquela regulada pelo direito administrativo e esta pelo direito penal e processual penal, vide sua atuação de auxiliar o Poder Judiciário na repressão às infrações penais. Há órgãos, inclusive, que na atividade de seus ofícios assumem ambas atribuições.

É o caso, por exemplo, da Polícia Federal, que à ela compete tanto exercer as funções de polícia judiciária da União quanto as funções de polícia marítima, aeroportuária e de

fronteiras. Trata-se de *polícia de fronteiras* visando a fiscalizar a entrada e saída de veículos, pessoas e mercadorias. Ela garante a segurança interna, realizada por órgão administrativo, no exercício da *polícia administrativa*.³⁰

Quanto ao objeto, a diferença reside na amplitude de ação da Polícia Administrativa que, para manter todos os aspectos da Ordem Pública, pode incidir sobre pessoas, individual ou coletivamente consideradas, sobre direitos, bens e atividades enquanto que a ação da Polícia Judiciária, para submeter ao Poder Judiciário aquelas violações específicas da Ordem Pública, tipificadas como crimes e contravenções penais, recai apenas sobre a pessoa dos indivíduos, singularmente considerados.³¹

À vista disso, consegue-se concluir que o Corpo de Bombeiros Militar, diferentemente dos demais órgãos, limita-se à uma atuação de polícia administrativa, pautada na preservação da *incolumidade das pessoas e do patrimônio*. Em que pese a Polícia Militar também atue precipuamente como polícia administrativa, por vezes assume um papel de polícia judiciária, quando, para restabelecer a ordem jurídico-penal que não conseguiu manter, cuida de, diante das normas de Direito Processual Penal, fornecer à autoridade judiciária (Polícia Civil) um primeiro material de averiguação e de exame.³²

O que não ocorre, todavia, com o CBM, tendo em vista que suas atividades de polícia administrativa se dão objetivando garantir a segurança dos indivíduos e de suas propriedades, mediante aparatos que buscam prevenir sinistros que de qualquer maneira possam pôr em risco tais direitos de vultosa garantia constitucional. Não há se falar, portanto, em um papel uniforme de segurança pública, de forma que suas atribuições ocorrem distintamente e com naturezas que se diferenciam, sendo prestadas à população, aqui entendidos os contribuintes, de maneiras divergentes.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “os fenômenos sociais estão em constante ebulição e, não raro, passam por imprevisíveis mutações, sendo necessário impor um mínimo de previsibilidade, de estabilidade e de ordem, para que as sociedades possam sobreviver e progredir”. O autor descreve que “a segurança é, portanto, uma garantia, e, por extensão, um conjunto de atividades que a salvaguardam em favor de indivíduos, grupos, nações, Estados e organizações de Estados, opondo-se contra tudo que lhes possa oferecer perigo à existência e a

³⁰ VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de polícia**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 30.

³¹ LAZZARINI, Álvaro. et. al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 122.

³² LAZZARINI, Álvaro. et. al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 51-52.

seu progresso”³³.

Pode-se, pois, fazer uma distinção entre um conceito de segurança *uti universi* – que se estende à toda sociedade e ao próprio Estado – aqui entendido como um direito difuso à uma ordem pública, e o de segurança singular de cada indivíduo, *uti singuli*. Esse último, intenta-se na integridade das pessoas, inseridos aqui os direitos fundamentais à vida, à saúde e à dignidade humana, bem como de seus patrimônios. Dessa forma, os diferentes institutos de segurança pública exercem seus ofícios com objetivos diversos, conforme sua atribuição precípua incluída no campo *lato sensu* desse serviço, por vezes preventiva, por vezes repressiva, ambos complementares entre si.

A prevenção se caracteriza pela previsão, através de medidas que tenham como finalidade evitar a violação da ordem jurídica, da incolumidade do Estado, das instituições, dos indivíduos e do patrimônio; tanto pode atender a comportamentos como a situações potencialmente perigosos, o que significa que a prevenção de segurança surge como uma preocupação universal, dever do Estado e de cada um.

A repressão se caracteriza pela provisão, através da efetivação de medidas e da realização de ações com a finalidade de fazer cessar os comportamentos adversativos e de restabelecer a normalidade da vida social, em situações que ponham em risco a ordem jurídica, a incolumidade nacional e a segurança individual. Neste caso, a ação repressiva é atribuição exclusiva do Estado, não remanescendo para os indivíduos senão certas obrigações específicas definidas em lei³⁴.

Do exposto, haja vista a segurança ser um direito social assegurado aos cidadãos no *caput* do art. 5º da CF/88, é por meio da concretização deste que se garante outros direitos fundamentais. Assim, inserido como órgão da segurança pública, o Corpo de Bombeiros Militar desempenha função de proteção aos direitos à vida e à propriedade, quando do desempenho das operações que lhes são inerentes, dispostas nos diplomas normativos que o regem.

Logo, o desempenho de tais atribuições necessita de um vultoso dispêndio de recursos, de forma que cumpre analisar se tal custeio deve ser feito exclusivamente por receitas provenientes de impostos ou se é possível que se utilize da cobrança de taxas para arcar com essas atividades.

³³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 549.

³⁴ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 554.

3.2. A viabilidade da cobrança de taxas para custeio das atividades do Corpo de Bombeiros

Em um primeiro momento, para que a criação de determinada taxa seja válida, faz-se mister observar a natureza do serviço que se pretende remunerar, se *uti universi*, indivisível, ou *uti singuli*, divisível. Dessa forma, como já ilustrado neste trabalho, a instituição da taxa possui uma base contraprestacional, sendo necessária a identificação daqueles que estão sendo favorecidos, ou que mais auferem vantagem, por aquela atividade custeada.

Podemos dizer, a partir de uma perspectiva pluralista, que a taxa é o dever fundamental consistente em contraprestação pecuniária que, limitada pelas liberdades fundamentais, é exigida, sob a diretiva dos princípios constitucionais da capacidade contributiva e do custo/benefício, com a finalidade de remunerar a atividade essencialmente estatal desenvolvida em favor do obrigado, segundo lei elaborada de acordo com a competência especificamente outorgada pela Constituição.³⁵

Assim, para que as ações do Corpo de Bombeiros sejam financiadas por receita proveniente de taxa, é preciso que seja possível identificar, em tese, os sujeitos que utilizam estes serviços, de maneira efetiva ou potencial.

Da leitura da redação do *caput* do art. 144 da CF/88, que assegura a todos o direito à segurança pública, incluindo a atuação do Corpo de Bombeiros, poderíamos inferir que este órgão deveria ser custeado exclusivamente por impostos, em razão de sua natureza geral e abrangente.

O dispositivo prevê que a segurança pública é dever do Estado e direito de todos, elencando os órgãos que a compõem em seus incisos. A Carta Cidadã não institui, porém, que os recursos para essa área devem advir unicamente do recolhimento dos impostos, tampouco estabelece qualquer limitação ao poder de tributá-la mediante taxas.

O CBM realiza, como discorrido durante essa monografia, uma pluralidade de tarefas, que se inserem nesse contexto indefinido de segurança pública, o qual abrange diferentes instituições com atribuições diversas, não sendo idêntica a observância da cobertura da atuação destas. Logo, é preciso destacar o serviço do Corpo de Bombeiros, ao menos para uma análise de suas funções, da ideia *lato sensu* de segurança, ligada a um policiamento ostensivo, tendo em vista sua natureza de polícia meramente administrativa.

³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 386.

Inicialmente, é necessário enfatizar que a corporação não possui a mesma abrangência das outras entidades, o que pode se verificar do estudo realizado em 2013 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), onde foi atestado que somente 14% (quatorze por cento) dos Municípios do país contavam com Corpo de Bombeiros, situação confirmada pelo programa Fantástico da Rede Globo de Televisão durante um mês³⁶.

Se fizermos uma comparação, por exemplo, em relação ao efetivo na ativa no país, em 2022 o Corpo de Bombeiros contava com 67.566 (sessenta e sete mil, quinhentos e sessenta e seis) homens, enquanto a Polícia Militar possuía um quadro de 397.488 (trezentos e noventa e sete mil, quatrocentos e oitenta e oito) servidores³⁷. Demonstra-se, pois, que há uma discrepância entre a cobertura dos serviços desses dois institutos, embora ambos exerçam o ofício da segurança pública.

Ainda que não se tenha encontrado um levantamento atualizado do número de batalhões por Município a nível nacional para fins de subsidiar o presente trabalho, na realidade alagoana existem quartéis somente em 14 (quatorze) dos 102 (cento e dois) municípios do estado, o que representa menos de 14% (quatorze por cento) do total. Esse número se extrai do próprio site do órgão, o qual traz informações acerca de suas unidades³⁸.

Verifica-se desses dados, portanto, que grande parte da população brasileira, sobretudo a alagoana, não tem os serviços do CBM à sua disposição, ao menos não de forma iminente. Dessa maneira, as atividades realizadas pelas unidades, *e.g.* a de extinção de incêndios, não estão efetivamente disponíveis para atender à uma considerável parcela dos cidadãos.

Nesse sentido, em um serviço de policiamento realizado pela Polícia Militar, por exemplo, não é possível mensurar sua divisibilidade, não sendo presumível os maiores beneficiados de maneira individualizada daquela conduta estatal. Diferentemente, contudo, dos procedimentos feitos pelo CBM, de maneira que, se à disposição somente de determinadas municipalidades – e sabendo-se que todos os imóveis daquela cidade são potenciais utilizadores

³⁶ Apenas 14% das 5.570 cidades brasileiras têm Corpo de Bombeiros. **Fantástico**. 07 abr. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/04/apenas-14-das-557-mil-cidades-brasileiras-tem-corpo-de-bombeiros.html>. Acesso em: 22 jan. 2024.

³⁷ Perfil Nacional das Instituições de Segurança Pública – 2022. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDc0ZWJkNTctZmVjODM2YzlmYzBjIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTQiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 22 jan. 2024.

³⁸ QUARTÉIS. **Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas**. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/quarteis>. Acesso em: 22 jan. 2024.

– ainda que em graus diferentes, pode-se afirmar que estamos lidando com um serviço divisível do ponto de vista quantitativo.

Se não é todo cidadão de determinado Estado que possui propriedades beneficiadas pelos serviços do corpo de bombeiros de maneira latente, não parece justo impor o custo destes sobre aqueles cidadãos cujas edificações estão localizadas em áreas desprovidas de acesso a esses serviços. Assim, se a taxa em consideração for restrita aos imóveis situados em municípios que contam com uma estrutura própria para a prestação desse serviço, aparenta justificada, nesse ponto, a escolha do legislador em também financiar tal prestação do estado por essa espécie tributária.

Em que pese seja um direito assegurado à toda a coletividade, e que deve estar disposto à sociedade como um todo, verifica-se na realidade que algumas pessoas possuem este em maior benefício, como pontua Caio Tácito.

O serviço de bombeiro, embora se encontre mobilizado para servir indistintamente a todos – é, em suma, um serviço pôsto à disposição de todos – tem destinatário certo e especificado, sempre que a sua prestação se torna concretamente necessária.

(...)

Ademais, a sua própria disponibilidade não é genericamente idêntica. Há certas pessoas físicas ou jurídicas que mais os usufruem, pelo menos a título preventivo, como condição de segurança ou eficácia das atividades que desempenham.³⁹

Dessa maneira, o requisito da divisibilidade estaria presente caso determinada lei criasse uma taxa de incêndio/bombeiro nos moldes acima pontuados. Entretanto, tal aspecto não é o único a ser observado para a validade desse tipo de tributo, dado que deve ser, concomitantemente, específico e divisível. Nos dizeres de Ricardo Lobo Torres, “só se justifica o pagamento de taxa quando o serviço seja prestado *uti singuli*: unidades autônomas entregues a usuários diferenciados”⁴⁰.

A CF/88 não especificou de maneira categórica os serviços de competência do Corpo de Bombeiros Militar, limitando-se a atribuí-los a execução de atividades de defesa civil, além das atribuições definidas em lei. Ficou a encargo do legislador infraconstitucional, portanto,

³⁹ TÁCITO, Caio. Serviço Público Especial – Taxa de Incêndio – Constitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 78, p. 436-444, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/26720/25588>. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 441.

⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 399.

estabelecer as ações realizadas pelo CBM em cada estado da federação.

No Estado de Alagoas, por exemplo, como já explicitado, a Lei n.º 7.444/2012, em seu art. 2º, incisos I a XVI, elenca todas as atuações de competência do órgão, de maneira que o contribuinte alagoano, ao pagar a taxa, sabe exatamente os serviços que serão custeados por ela. Além disso, aliado ao ensinamento de Aliomar Baleeiro, a existência de uma unidade do CBM de prontidão posta à disposição de determinado Município, constitui vantagem especial daqueles que nele vivem, ainda que nunca efetivamente a utilizem.

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 veículo e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos.⁴¹

Acerca dessa utilização potencial do serviço, Schoueri discorre que “tal ideia apenas se explica quando se lê que a taxa não é cobrada na hipótese em que o contribuinte não utiliza um serviço dentro do exercício de sua liberdade; a taxa é cobrada se o contribuinte não utilizou o serviço mas deveria tê-lo utilizado, já que a utilização deste era compulsória”⁴². Assim, sendo o serviço do CBM de uso compulsório, visto a sua essencialidade, o fato de estar disposto ao contribuinte pode ser um fato gerador da taxa de serviço de bombeiro.

Dessa forma, se identificados nas atribuições do Corpo de Bombeiros os requisitos inerentes à taxa de serviço, preconizados pela CF/88 e pelo CTN, considerar-se-á válida a exação realizada. Isto é, se tratando de serviço público específico e divisível, de utilização efetiva ou potencial, justificada está a cobrança dessa taxa.

Em seu ofício, ademais, o Corpo de Bombeiros também realiza o exercício regular do poder de polícia, por meio de atividades fiscalizatórias, o qual é fato gerador da outra subespécie do tributo em comento, qual seja a taxa de polícia. Nesse sentido, quando realiza perícias ou vistorias para liberação de alvarás ou quando analisa e aprova projetos e sistemas de segurança contra incêndios, o órgão realiza atividade reguladora do Estado, objetivando a preservação do bem comum.

Para a obtenção desses documentos e alvarás, a administração pública por vezes cobra taxas de polícia, as quais não devem ser confundidas com a taxa relacionada à possível

⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10ª ed. revista e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 324.

⁴² SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 200.

utilização dos serviços prestados pela instituição.

Tendo o Poder Público a missão de garantir a segurança, o bem-estar, a paz e a ordem coletiva, é-lhe atribuído poder de vigilância, que o autoriza a controlar a liberdade dos indivíduos para proteger os interesses da sociedade. Objetivando proteger tais interesses, o funcionamento de algumas atividades requer autorização administrativa, o que implica controle e fiscalização. E é exatamente o exercício desse poder de polícia, inspecionando e fiscalizando os particulares em nome do bem comum, que abre espaço à remuneração por meio de “taxa de polícia”.⁴³

Assim, em contraponto à taxa destinada a custear os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, ocorre também a criação de taxa específica para financiar as atividades de polícia realizadas por essa instituição. Um exemplo disso é a própria Lei alagoana n.º 6.442/2003, que estabelece a criação das duas subespécies de taxa, uma para custear os serviços específicos do CBM e outra destinada a viabilizar as atividades de poder de polícia por ele desempenhadas.

Como o serviço público, o ato de polícia a ser custeado por uma taxa deve ser dotado de especificidade e divisibilidade, de maneira que seja possível identificar o contribuinte que está usufruindo dessa atuação estatal.

Assim como o serviço público, o ato expressivo do poder de polícia deve ser específico e divisível para fins de exigência de taxa, já que esta, como explicado, é tributo que apresenta referibilidade direta ao contribuinte. Rege-se, também, pelo princípio da “retributividade”, devendo haver retribuição dos custos das diligências necessárias ao seu exercício, motivo pelo qual deve ser individualizado, permitindo precisar o custo relativamente a cada usuário.⁴⁴

Destarte, se o Corpo de Bombeiros desempenhar uma atividade que se configure como polícia administrativa, a exemplo de uma fiscalização em um determinado imóvel, em termos gerais essa atividade poderia ser custeada por uma taxa de polícia.

Outro ponto que merece destaque relaciona-se com a essencialidade do serviço de segurança pública realizado pelo Corpo de Bombeiros, haja vista parte da doutrina suscitar a impossibilidade de seu custeio por taxa ao se tratar de um serviço essencial.

É sabido que a prestação do serviço de extinção de incêndio é indubitavelmente essencial. No entanto, isso não se contrapõe ao reconhecimento de que tal serviço proporciona

⁴³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Linguagem e Método**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 810.

⁴⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Linguagem e Método**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 810.

benefícios específicos a determinadas pessoas, as quais, por essa razão, podem ser selecionadas pelo legislador para arcar com os custos do seu financiamento.

Ademais, o caráter essencial dos serviços do CBM não implica automaticamente que sua única fonte de financiamento deva ser por meio de impostos. Se assim fosse, a taxa de coleta de lixo, por exemplo, que também se associa a um direito básico, seria inválida, o que não é, como assentou o Supremo Tribunal Federal em sua Súmula Vinculante 19⁴⁵.

Ricardo Lobo Torres afirma que a taxa é devida justamente pela prestação de serviços públicos essenciais, de forma que “o serviço público cuja prestação dá ensejo à cobrança de taxa é o serviço público essencial, da competência dos órgãos da Administração Direta, irredutíveis à obra pública”⁴⁶. Portanto, se para que seja mantido por taxa, é necessário que o serviço seja de uso compulsório, tal requisito demonstra a essencialidade que tal prestação possui, haja vista sua fruição não estar no campo da liberdade do contribuinte.

Além disso, a exclusividade da Administração Pública em cobrar a taxa referenda a natureza essencial do serviço remunerado, dado que se pudesse ser cobrado pela administração indireta ou por concessionárias, se trataria de preço público.

Uma primeira distinção entre preço público e taxa cifra-se no relacionamento mantido com os direitos fundamentais: enquanto a taxa remunera o serviço público de tutela da liberdade, o preço público é devido pela prestação de serviço público de apoio aos direitos sociais e econômicos. A tutela dos direitos fundamentais é essencial e tipicamente estatal; a proteção aos direitos sociais e econômicos nem é essencial ao Estado de Direito, nem constitui monopólio estatal.⁴⁷

Isso posto, a fim de que um serviço seja elegível para financiamento mediante taxa, preconiza-se que este deva ostentar a característica de essencialidade, encontrando-se, portanto, no campo dos direitos fundamentais.

Por fim, não merece prosperar o argumento de invalidade da taxa de bombeiro por utilizar-se de elementos da base de cálculo do IPTU. Não sendo a base de cálculo da taxa idêntica a de um imposto, não há óbice à utilização de algum requisito deste, conforme

⁴⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 19**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1248>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁴⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 391.

⁴⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 441.

consolidou o STF na Súmula Vinculante 29⁴⁸.

De todo o exposto, depreende-se, dessa forma, que o Corpo de Bombeiros Militar possui atribuições próprias – que se dividem na prestação de serviços essenciais e na realização do exercício regular de polícia – podendo ser custeadas por receitas constituídas pelo recolhimento de taxas, caso presentes os requisitos intrínsecos ao tributo na lei tributária que o instituir.

⁴⁸ É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 29**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>. Acesso em: 24 jan. 2024.

4. A LEI ESTADUAL Nº 6.442/2003 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA, DA DOUTRINA PÁTRIA E DA CRFB/88

4.1. A evolução de posição do Supremo Tribunal Federal acerca da temática

Como já pontuado nas seções anteriores, o Supremo Tribunal Federal teve uma oscilação em seu posicionamento acerca da constitucionalidade de taxas para custear serviços públicos e atividades de polícia do Corpo de Bombeiros Militar. Não obstante em julgamentos recentes da Corte a tese tenha sido pela inconstitucionalidade, é enriquecedor para este trabalho observar a evolução de entendimento que ocorreu no ano de 1969, em que a Súmula 549, revogando a Súmula 274 em sentido contrário, fixou que a taxa de bombeiros criada pelo Estado de Pernambuco era constitucional.

Além disso, haja vista a ausência de unanimidade nas votações, a análise dos votos dos ministros que compunham a Corte à época dos precedentes também é necessária para uma compreensão mais abrangente da questão, verificando como se deu a observância aos aspectos constitucionais do tributo em contraponto àquele criado pelo ente federado.

Pois bem. As primeiras manifestações da Corte sobre a temática se deram no ano de 1962, quando foram analisadas as taxas criadas pelo Estado de Minas Gerais (Lei estadual n.º 2.007/1959) e pelo Estado de Pernambuco (Lei estadual n.º 2.617/1956), no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 8.533/MG e no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 9.468/PE, respectivamente. Tais normas estaduais foram julgadas inconstitucionais pelo pleno do Tribunal.

A Lei mineira de n.º 2.007/1959, objeto do RMS n.º 8.533/MG, criou a taxa de serviço contra fogo, a qual incidia sobre a importância do prêmio anual do seguro efetuado contra fogo, conforme seu art. 2º, destinando sua receita à manutenção e ampliação dos serviços do Corpo de Bombeiros. Em seu art. 6º, preceituava que o tributo só seria devido nas localidades onde houvesse serviço estadual do órgão⁴⁹.

Nesse primeiro julgado⁵⁰, o Ministro relator Ribeiro da Costa entendeu “(...) que o

⁴⁹ MINAS GERAIS. Lei nº 2.007, de 27 de novembro de 1959. **Cria a Taxa de Serviço Contra Fogo e contém outras providências**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/2007/1959/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

⁵⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RMS 8.533/MG**. Relator Ministro Ribeiro da Costa. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108213>> Acesso em: 28 jan. 2024.

tributo em debate não é taxa, mas, sim, imposto de destinação especial”. Acrescentou que era destinado a serviço de interesse público, de maneira que “o tributo, para ser taxa, deveria ser exigido por igual de todos os habitantes do Estado ou, pelo menos, das localidades em que houvesse o serviço de prevenção e extinção de incêndio, serviço que, de caráter intermitente, está à disposição de todos aqueles que dele necessitam”.

Arguiu, também, que não se verificavam no tributo os requisitos essenciais à configuração da taxa: a divisibilidade do serviço, a individualização dos beneficiários e o equilíbrio econômico entre o “favor” recebido e a contraprestação feita. Ademais, sustentou que a cobrança apenas dos que contratavam seguro contra fogo era indevida, pois só o ajuste de tais contratos não poderia ter a virtude de vincular os contratantes à obrigação tributária.

Abrindo a divergência, o Ministro Henrique D’avila entendeu não haver inconstitucionalidade na taxa em referência, tratando-se de um serviço especial e específico, que poderia ser custeado por meio desta.

Não se confunde ela com imposto propriamente dito, porque se destina à criação e manutenção do serviço de proteção ao fogo, que interessa, vamos dizer assim, quase que exclusiva e diretamente aos seguradores e segurados. Aos seguradores, porque restringe o numero de sinistros e, em consequência, diminui o montante das indenizações correspondentes. E, aos segurados, porque lograrão, em contrapartida, o rebaixamento dos respectivos prêmios de seguro, porque onde há serviço de proteção aos incêndios, devidamente organizados, as taxas respectivas se tornam menores.

Ao acompanhar o entendimento divergente, o Ministro Victor Nunes assentou que “o legislador há de ter em conta os beneficiários mais diretos, quando cuida de descarregar o ônus da taxa, pela impossibilidade, em que muitas vezes se encontra, de distribuir esse ônus por todos aqueles que, efetiva ou potencialmente, se utilizam do serviço”. Para o Ministro, o Estado de Minas Gerais procedeu corretamente ao criar uma taxa para custear o serviço contra fogo e impor seu ônus sobre duas categorias mais diretamente beneficiadas.

Em harmonia com a posição do Relator, o Ministro Gonçalves de Oliveira asseverou que “a taxa é inconstitucional, porque o Estado está instituindo um imposto que a Constituição reservou designadamente à União (...)”. Afirmou o Ministro que se não podem os Estados cobrar imposto reservado à União, também não poderão fazê-lo por meio de taxas, ampliando o seu conceito.

Sem aprofundar-se na fundamentação de seus votos, os Ministros Cândido Motta Filho e Hahnemann Guimarães acompanharam o eminente Relator pela inconstitucionalidade da taxa,

enquanto o Ministro Antônio Villas Bôas acompanhou a divergência pela constitucionalidade do tributo. Por fim, o Ministro Ary Franco, se aliando ao posicionamento pela inconstitucionalidade do tributo, opinou que era “(...) taxa, *in nomine*, sendo imposto, *in veritate*”.

Assim, vencidos os Ministros Henrique D’ávila, Victor Nunes, e Antônio Villas Bôas, foi dado provimento ao recurso para fixar tese pela inconstitucionalidade da Lei estadual n.º 2.007/1959 do Estado de Minas Gerais, sob os fundamentos supracitados.

No RMS n.º 9.468/PE⁵¹, por sua vez, analisou-se a compatibilidade com a Constituição do art. 786 do Código Tributário do Estado de Pernambuco à época, o qual previa a cobrança de uma taxa de bombeiros para a manutenção do serviço de extinção de incêndios, incidindo sobre as atividades comerciais, industriais e equivalentes, localizadas na capital pernambucana. A redação do dispositivo foi retirada do corpo da decisão do julgado, haja vista não ter sido a norma encontrada na íntegra.

Também relator no presente caso, o Ministro Ribeiro da Costa deu início à votação, mantendo a mesma posição exarada no RMS n.º 8.533/MG. Entendeu, assim, pela inconstitucionalidade do tributo pernambucano, ante a fundamentação de que o serviço de incêndio participa da natureza dos encargos de ordem geral da administração pública.

(...) a remuneração do custeio do serviço de incêndio não é cobrada da generalidade dos utentes, efetivos ou potenciais, mas tão somente das referidas pessoas jurídicas, enquanto o interesse, que é de todos, em que não ocorram incêndios, está a indicar que a taxa em apreço para subsistir legitimamente, deveria estender-se a todos os habitantes do Estado, não somente a uma parte deles, como o exige a lei.

O Ministro Victor Nunes mais uma vez discordou do posicionamento do relator, de modo que aduziu ser perfeitamente compreensível se exigir a taxa daqueles que por sua atividade profissional estão em condições, mais do que outras, de ocasionar incêndio. Defendeu, portanto, que outras taxas apresentam tal característica, incidindo sobre os que estejam em situação mais diretamente relacionada com o serviço.

Acompanhando o relator, o Ministro Gonçalves de Oliveira argumentou que o Estado de Pernambuco criou um tributo no qual a Constituição não lhe atribuiu competência para instituir. Suscitou, portanto, que – sob o rótulo de taxa – majorou imposto que não era de sua

⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RMS 9.468/PE**. Relator Ministro Ribeiro da Costa. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108796>> Acesso em: 28 jan. 2024.

competência.

Por fim, o Ministro Luiz Gallotti fundamentou em seu voto que a referida taxa não era cobrada de todos aqueles que tinham o serviço à disposição, de forma que incorria em inconstitucionalidade a exação em comento. Desse modo, também seguiu a posição do relator Ministro Ribeiro da Costa.

Dessa maneira, vencidos os Ministros Victor Nunes e Vilas Boas, o art. 786 do Código Tributário do Estado de Pernambuco foi julgado inconstitucional. A maioria dos ministros entendeu, pois, que esse serviço é de exclusivo interesse público, devendo ser custeado por imposto.

Esse precedente deu origem à Súmula 274 do Supremo Tribunal Federal, que tinha como enunciado: “É inconstitucional a taxa de serviço contra fogo cobrada pelo Estado de Pernambuco”. Dessa forma, a Corte manteve esse entendimento predominante até o ano de 1969, quando foi superado pela Súmula 549, a qual preconiza que “A Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274”.

A Súmula 549, aprovada em sessão plenária no dia 03/12/1969, adveio do julgamento dos Recursos em Mandado de Segurança de n.ºs 16.163 e 16.064. Na oportunidade, os Ministros votantes entenderam que a atividade do Corpo de Bombeiros tratava-se de serviço público específico e divisível, de competência dos Estados, sendo válido seu custeio por receita proveniente de taxa.

Os Ministros Eloy da Rocha e Carlos Thompson Flores, entendendo pela constitucionalidade do tributo, fundamentaram seus votos com base no parecer do Professor e Ministro Aliomar Baleeiro acerca da taxa pernambucana. Para Baleeiro, ainda que um serviço seja de interesse da coletividade, não há óbice que o legislador escolha custeá-lo mediante a cobrança de taxa daqueles que mais se beneficiem dele, ou que gerem um dispêndio maior de recurso por parte do Estado.

Ao citar uma de suas obras no referido parecer, reitera que sempre lhe pareceu possível o custeio de serviços contra incêndio por meio de taxa, por entender que se trata de serviço que possui especificidade e divisibilidade, bem como aproveita uns mais que outros⁵².

⁵² BALEEIRO, Aliomar. Taxa – Conceito – Serviços públicos gerais e especiais – Constitucionalidade da Taxa de Bombeiros de Pernambuco. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. Vol. 79, p. 437-451, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/27059/25924>. Acesso em: 29 fev. 2024.

3. 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 êsse como um dos exemplos de taxa por serviço potencial:

"Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem; goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência 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 sobe de vulto para as companhias que exploram o negócio de seguro contra fogo" (Baleeiro, Introdução à Ciência das Finanças, 3ª ed., 1964, pág.212).

No que se refere à divisibilidade da taxa de bombeiro de Pernambuco, Aliomar Baleeiro pontua que era justa a cobrança desta somente em Recife, vide ser o único Município do Estado a contar com uma estrutura de combate ao incêndio. Ademais, esclarece que o fato de o serviço ser benéfico à toda coletividade não impede que seja mantido por aqueles que sejam mais diretamente favorecidos⁵³.

A taxa do Código Trib. de Pernambuco tem, de início, o mérito de limitar a contribuintes de Recife (diretos e, por efeito da repercussão, os indiretos) o custeio duma despesa que só aos mesmos interessa. Seria iniquidade se Pernambuco pagasse bombeiros e equipamentos úteis somente em Recife com os impostos arrecadados em Petrolina, Garanhuns, Pesqueira e alhures, onde não há proteção contra incêndios.

(...)

À 1ª Pergunta:

Resposta: 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 custo 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

⁵³ BALEEIRO, Aliomar. Taxa – Conceito – Serviços públicos gerais e especiais – Constitucionalidade da Taxa de Bombeiros de Pernambuco. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. Vol. 79, p. 437-451, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/27059/25924>, p. 437-451.

instituição do gravame fiscal.

À 2ª Pergunta:

Resposta: 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 a coletividade, como acontece, segundo a melhor doutrina, em todas as taxas.

Seguindo nessa mesma linha pela constitucionalidade, o Ministro Hermes Lima asseverou que a referida taxa corresponde à serviço público específico e divisível, posto à disposição do contribuinte, conforme estabelece o texto constitucional. Aduziu que não se faz necessário que o contribuinte esteja utilizando efetivamente o serviço contra fogo no momento de pagar a taxa.

Desse modo, formou-se maioria para rever a jurisprudência do Tribunal, entendendo que a taxa de bombeiro criada pelo Estado de Pernambuco é constitucional, posição que originou a Súmula 549 supracitada.

Em que pese essa tese firmada na Súmula 549, do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a Corte tem julgado inconstitucionais algumas taxas análogas àquela instituída pelo Estado de Pernambuco, a qual gerou o precedente sumulado que atesta a validade do referido tributo, seguido em julgados como o RE 473.611-AgR/MG de 2007, o RE 489.777-AgR/MG de 2007 e o AI 551.629-AgR/SP de 2006. Nesse sentido, o STF parece por vezes ignorar a existência da decisão de 1969, sem nunca ter enfrentado a manutenção ou não da Súmula, que permanece vigente.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.424, em abril de 2004, utilizando-se do parecer da Procuradoria-Geral da República como razão de decidir, entendeu o relator que “não se pode conceber a instituição de taxa que tenha por fundamento o poder de polícia exercido por órgãos da Administração compreendidos na noção de segurança pública (...)”⁵⁴. Nas ADIs 2.908⁵⁵ e 4.411⁵⁶, julgadas, respectivamente, em 2019 e 2020, assentou-se a inconstitucionalidade de taxas de serviço de extinção de incêndio, sob o fundamento de que a

⁵⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2.424/CE**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375391>> Acesso em: 04 mar. 2024.

⁵⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2.908/SE**. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751318187>> Acesso em: 04 mar. 2024.

⁵⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.411/MG**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910256>> Acesso em: 04 mar. 2024.

receita de imposto que deveria custeá-lo.

Na ADI 2.908, discutia-se a validade de uma taxa de serviço e também de uma taxa pelo exercício de poder de polícia, ambas previstas na lei sergipana. Desse modo, a ação foi julgada parcialmente procedente, pois entendeu pela constitucionalidade da taxa de polícia, visto que “a análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas”.

Todavia, parece existir um paradoxo nessa posição adotada pelos Ministros na referida decisão. Ora, entendeu-se pela invalidade da taxa de segurança contra incêndio por ter como “fato gerador **a prestação de atividade essencial** geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos”, enquanto a taxa de polícia – **que também custeia atividade essencial** realizada pelo mesmo órgão da segurança pública –, utilizando-se da mesma estrutura e com o mesmo fim de prevenir incêndios, foi julgada constitucional.

Como discorrido no capítulo anterior, se existe uma estrutura disposta ao contribuinte para prevenir ou extinguir incêndios, demonstrando a especificidade do serviço, infere-se que todos os cidadãos daquela municipalidade são potenciais usuários, requisito suficiente para a cobrança da taxa de serviço, a qual não exige a efetiva utilização. Dessa forma, se é válido que essa mesma estrutura atenda à população em sua atuação no exercício de polícia, não parece coerente a impossibilidade de que se custeie a outra atividade do mesmo órgão se presentes os requisitos atinentes à taxa de serviço, dado que o fato de ter o serviço natureza essencial é requisito inerente à instituição desse tributo.

Um julgamento que também merece atenção, utilizado por vezes para fundamentar a invalidação de taxas de estados por Tribunais Estaduais, é o do Recurso Extraordinário 643.247⁵⁷, do qual originou-se o Tema 16 do STF. Fixou-se a tese de que “a segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”.

⁵⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 643.247/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313506186&ext=.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2024.

Como se depreende do próprio enunciado do precedente, a questão precípua nele enfrentada foi a competência de o Município instituir uma taxa para a prevenção e o combate a incêndios. Da leitura do julgado, verifica-se que a discussão girou em torno dessa controvérsia, embora outros pontos acidentais tenham sido comentados.

Assim, infere-se que a invocação desse julgamento para invalidar taxa estadual de bombeiro é errônea. Explico.

A vinculação de um precedente a um caso concreto dar-se-á pela observância de sua *ratio decidendi*, ou seja, suas razões de decidir. Dessa maneira, os fundamentos que levaram os julgadores à tese firmada é que devem ser considerados para sua aplicabilidade noutro caso.

Apenas pode ser considerada *ratio decidendi*, para fins de um precedente, o que foi efetivamente discutido para a formação da fundamentação daquela decisão. Em modo contrário, sem uma arguição e discussão, ou ainda, decisão sobre a matéria, esta possível parte do julgamento não há como ser parte da *ratio decidendi*. Muito importante para a verificação da real discussão sobre a matéria é o posterior e efetivo julgamento sobre aquele ponto material para identificar a *ratio decidendi* de uma decisão⁵⁸.

Destarte, ainda que em seus votos os Ministros tenham tido argumentações acessórias que consideraram relevantes para chegar às suas conclusões, nem tudo aquilo suscitado no debate constitui a *ratio decidendi* do julgado. A essas questões periféricas, dar-se o nome de *obiter dictum*.

Nem todos os pensamentos jurídicos insertos na decisão servem como precedente. Muitas vezes numa decisão, para construir um caminho de argumentação jurídica, o juízo passa por diversos fundamentos, considerações ou comentários, seja para comparação, contraposição ou para imaginar hipóteses para o caso em concreto. Essa fundamentação acessória é parte da decisão, ajuda na formação da *ratio decidendi*; entretanto, não é parte dessas razões, contendo serventia somente suplementar. Desta forma, o “*obiter dictum* engloba as matérias argumentadas e decididas no curso do processo de maneira periférica. Nele não se instala o que foi decidido para a solução da questão posta em juízo. O *obiter dictum* é considerado quando muito elemento persuasivo e confirmador da decisão proferida, mas não o ponto que a faz existir” (SOARES, 2014. p. 49).

⁵⁸ LEMOS, Vinicius Silva. Os precedentes judiciais e suas técnicas de superação no novo Código de Processo Civil. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre. v. 1, n. 21, p. 77-93, nov/2015. Disponível em: https://www.academia.edu/19379814/Os_precedentes_judiciais_e_suas_t%C3%A9cnicas_de_supera%C3%A7%C3%A3o_no_Novo_CPC. Acesso em: 29 fev. 2024

No *obiter dictum* há uma característica periférica, uma argumentação acessória, por vezes até inútil ou irrelevante para o julgamento daquele caso e para a formação da *ratio decidendi*, mas que sinaliza importantes posicionamentos, discussões jurídicas e debates futuros⁵⁹.

Logo, apesar de em algumas argumentações ter se discorrido que nem mesmo um Estado-membro poderia instituir taxas de bombeiro, dado que os serviços desse órgão deveriam ser custeados por receitas de impostos, não se debruçaram os eminentes julgadores sobre a questão. Assim, essa matéria levantada no RE 643.247 enquadra-se como o *obiter dictum* do precedente, visto que a discussão se norteou pela competência ou não do Município de São Paulo em instituir e recolher o tributo.

Foi nesse sentido o entendimento assentado na recente decisão pela existência de repercussão geral no RE 1.417.155/RN, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, do qual se originou o Tema 1282, onde se discutirá a constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros, pendente de julgamento pelo Tribunal Pleno. Em sua fundamentação, o relator bem pontuou a vigência da Súmula 549, sendo necessário que a Corte se debruce sobre a sua manutenção.

Considero que a matéria constitucional debatida nos autos é relevante do ponto de vista jurídico, social e econômico e ultrapassa o interesse subjetivo das partes.

Nesse contexto, é preciso realçar, inicialmente, que o julgamento do Tema nº 16 esteve limitado à taxa de combate a incêndio instituída por **municípios**. Por maioria de 6 (seis) votos a 4 (cinco), o Tribunal assentou a inconstitucionalidade dessa taxa. Não esteve em discussão, nesse caso, taxa de combate a incêndio instituída por **estado-membro**.

Sobre a relevância do ponto de vista jurídico, é necessário ter em mente que, não obstante existam alguns julgados em sede de ação direta nos quais a Corte assentou a inconstitucionalidade de taxa análoga instituída por estado-membro (nesse sentido: ADI nº 2.908/SE e ADI nº 4.411/MG), até o presente momento inexistiu precedente na mesma direção em sede de repercussão geral.

Isso tem causado diferença de tratamento entre estados-membros. Em alguns estados, tem-se mantido a cobrança do tributo. Atente-se, a propósito, que ainda está vigente a Súmula nº 549 da Corte, a qual preceitua que “a Taxa de Bombeiros do Estado de

⁵⁹ LEMOS, Vinicius Silva. Os precedentes judiciais e suas técnicas de superação no novo Código de Processo Civil. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre. v. 1, n. 21, p. 77-93, nov/2015. Disponível em: https://www.academia.edu/19379814/Os_precedentes_judiciais_e_suas_t%C3%A9cnicas_de_supera%C3%A7%C3%A3o_no_Novo_CPC. Acesso em: 29 fev. 2024, p. 81.

Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula n.º 274”⁶⁰.

À vista disso, constata-se que a controvérsia ainda se encontra pendente de sedimentação na Suprema Corte, o que deve ocorrer quando do julgamento do Tema 1.282 de Repercussão Geral. Todavia, como asseverou o Ministro Dias Toffoli, a Súmula 549 permanece vigente, de forma que é válida sua vinculação a um caso análogo àquele nela discutido – qual seja a taxa de bombeiro pernambucana –, a exemplo da Lei n.º 6.442/2003 do Estado de Alagoas.

Finalmente, após mais de cinco décadas, o STF parece ter despertado sobre a vigência da Súmula 549, que minuciosamente enfrentou a matéria da constitucionalidade de uma taxa estadual de bombeiro, sob os notáveis ensinamentos de Aliomar Baleeiro já expostos nesta monografia. Espera-se, pois, a manutenção desse entendimento sumulado, haja vista a demonstração da presença dos fundamentos essenciais à essa espécie tributária, o que legitima a permanência dessas legislações no ordenamento jurídico pátrio.

4.2. A (in)constitucionalidade da Lei n.º 6.442, de 31 de dezembro de 2003, do Estado de Alagoas

Com base nas explicações realizadas ao longo desta monografia, numa análise das especificidades do tributo taxa, das diferentes posições doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes sobre o tema, bem como das competências atribuídas ao Corpo de Bombeiros Militar, este estudo, por fim, discorrerá acerca da Lei estadual n.º 6.442/2003. Essa legislação, que regula taxas correlatas às atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar alagoano, será examinada à luz das premissas teóricas e das nuances práticas discutidas até aqui.

A lei alagoana criou taxas pelo exercício do poder de polícia e por serviços públicos da competência do Corpo de Bombeiros Militar, como se extrai de seu art. 1º.

Art. 1º São devidas:

I – as Taxas pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas em relação ao contribuinte, cujo fato gerador são as atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei; e

⁶⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1.417.155/RN**. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363328420&ext=.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2024.

II – as Taxas por serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, indicados no Anexo Único desta Lei.⁶¹

O art. 2º da norma, por sua vez, especificou os contribuintes das taxas, em seus incisos I e II.

Art. 2º É contribuinte:

I – das Taxas de exercício do poder de polícia, de que trata o inciso I do artigo anterior, toda pessoa, física ou jurídica, em relação a quem é exercido diretamente o poder de polícia pelo Corpo de Bombeiro Militar de Alagoas, nas hipóteses indicadas no Anexo Único desta Lei; e

II – das Taxas de Serviços Públicos, de que trata o inciso II do artigo anterior, toda pessoa, física ou jurídica, que utiliza, efetiva ou potencialmente, os serviços públicos, específicos e divisíveis, discriminados no Anexo Único desta Lei, prestados ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas.

Ademais, disciplinou em seu art. 4º acerca de seu recolhimento.

Art. 4º As taxas de que tratam os incisos I e II do art. 1º, comportam recolhimento anual, mensal ou unitário, de acordo com a natureza do correspondente fato gerador.

§ 1º A periodicidade para o recolhimento de cada taxa e seus correspondentes valores, expressos em Unidade Padrão Fiscal do Estado de Alagoas (UPFAL), ou fórmulas para cálculo estão indicados no Anexo Único desta Lei.

Verifica-se, portanto, que o diploma normativo, em seu art. 2º, bem especificou os cidadãos obrigados a recolher o tributo: os potenciais ou efetivos usuários dos serviços, bem como aqueles a quem é exercido diretamente o poder de polícia. Além disso, o art. 4º preceitua a diferenciação da periodicidade da cobrança, a depender da contraprestação exercida.

Da redação dos dispositivos supra, é possível verificar que os fatos geradores desses tributos foram dispostos no Anexo Único da lei. Assim, é imperioso analisar a regra-matriz de incidência das hipóteses nele elencadas.

A espécie tributária denominada “taxa” apresenta, em seu antecedente normativo, a previsão conotativa de atividade do Estado diretamente relacionada ao contribuinte, que somente pagará o valor exigido pelo Poder Público quando deste receber ou tiver à disposição alguma prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, utilizados,

⁶¹ ALAGOAS. Lei nº 6.442, de 31 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre taxas pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos da competência do Corpo de Bombeiros Militar.** Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/legislacao>. Acesso em: 05 mar. 2024.

efetiva ou potencialmente, ou, ainda, se for exercido o poder de polícia, ficando certo que é imprescindível lei anterior prevendo determinada prática estatal como condição suficiente e necessária à exigência do tributo. É essa composição lógica que definirá o regime tributário dessa espécie determinando os critérios e limites para sua instituição legal e cobrança administrativa⁶².

Dessa maneira, as exações previstas na referida legislação precisam estar em coadunação com os mandamentos constitucionais que regulam essa espécie tributária, bem como os ditames do CTN. Ainda que se entenda, pois, que as atividades do Corpo de Bombeiros podem ser custeadas por taxa, como suscitado em seção anterior, é preciso analisar a regularidade da cobrança realizada.

O item 1 do anexo único traz os serviços públicos prestados ou disponibilizados pelo CBM alagoano, quais sejam: i) expedição de documentos; ii) inscrição em curso de formação; iii) inscrição em curso de atualização, treinamento e preparo de público externo; iv) exame psicotécnico; v) perícia de incêndio e explosão; vi) credenciamento de empresas e profissionais autônomos da área de segurança e prevenção contra incêndios, pânico e explosões; e vii) prevenção e combate a incêndio em edificações.

No item 2, em contrapartida, estão dispostos os fatos geradores da taxa pelo exercício do poder de polícia do órgão, sendo eles: i) vistorias em edificação residencial, comercial, industrial, mista, pública, escolar, hospitalar e laboratorial, de reunião de público, garagens e especial; ii) vistorias em edificações destinadas a depósito e comercialização de gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás natural (GN); iii) análise prévia de projetos de segurança contra incêndio, pânico e gás canalizado; e iv) análise de plano de contingência pela defesa civil.

4.2.1 A taxa pela utilização dos serviços públicos do Corpo de Bombeiros

Observa-se dos critérios materiais utilizados pelo item 1, que compõem a hipótese de incidência tributária da taxa de serviço de bombeiro, que estes se tratam de serviços públicos específicos e possíveis de ser individualizados. Em que pese a prevenção, elencada no subitem vii, se demonstre efetivada quando da realização das atividades de polícia, é sabido que o atendimento ágil do CBM a um sinistro pode prevenir a ocorrência de um incêndio, o que lhe confere também um status de serviço público.

⁶² CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Linguagem e Método**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 806.

A unidade de padrão fiscal de Alagoas, que serve como indexador para corrigir taxas e tributos cobrados pelo Estado, é utilizada para compor o elemento quantitativo dos fatos geradores dessas taxas alagoanas. A UPFAL de 2024 foi estabelecida no valor de R\$ 34,41 (trinta e quatro reais e quarenta e um centavos), conforme PORTARIA/SEFAZ n.º 2853/2023, publicada no Diário Oficial do Estado de 29 de dezembro de 2023.

Na expedição dos documentos, somente a UPFAL é utilizada na base de cálculo, variando entre 0,5 UPFAL a 5,0 UPFAL, a depender da natureza da documentação, de maneira que o recolhimento é feito somente quando expedido algum dos documentos. O mesmo acontece na inscrição em curso de formação ou de atualização, treinamento e preparo de público externo, bem como no exame psicotécnico. Nestes, porém, a exação ocorre quando da efetiva realização de um desses eventos.

Já em relação à perícia de incêndio e explosão, na qual a taxa é paga na entrega do laudo pericial, a base de cálculo da obrigação tributária utiliza-se de fórmula que leva em consideração, além da UPFAL, a área do imóvel e dois coeficientes variáveis. O primeiro coeficiente variável utilizado é em função dessa área da propriedade, que vai de 0,030 (até 1000m² de área) até 0,015 (área excedente a 10.000m²). O segundo, é considerado em função do risco de incêndio, de acordo com a atividade desenvolvida, se de alto ou baixo ponto de fulgor.

A base de cálculo utilizada no serviço de prevenção e combate a incêndio assemelha-se à essa, diferenciando-se somente quanto aos indexadores utilizados, mas levando em consideração a área do imóvel e o risco de incêndio. Em relação à taxa de serviço pelo credenciamento de empresas e profissionais autônomos da área de segurança e prevenção contra incêndio, pânico e explosões, não parece justa sua cobrança.

Ao utilizar coeficiente variável em função da atividade desenvolvida pelo profissional ou no estabelecimento da empresa, o legislador, ainda que por outra redação, se vale de mesmo fato gerador da taxa de prevenção e combate a incêndio, a qual já considera o risco de incêndio de acordo com a atividade desenvolvida. Assim, ao tributar o mesmo contribuinte sobre o mesmo fato gerador duas vezes, a legislação alagoana incorre em um *bis in idem* tributário.

Dessa forma, se o Fisco já realiza o recolhimento de uma taxa para custear a prevenção e a extinção de incêndio, onde leva-se em conta a possibilidade de o contribuinte gerar tal custo ao Estado em razão de sua atividade, não é justificável que sob outra roupagem tribute a mesma hipótese de incidência.

Quanto às outras taxas de serviço, entretanto, seus fatos geradores demonstram-se estar alinhados à Carta cidadã, de modo que ao estabelecer critérios quantitativos diferentes para a aferição do valor a ser pago, a norma observa os princípios da proporcionalidade e da isonomia em sua acepção vertical. É possível presumir, pois, que uma edificação industrial ou um depósito de inflamáveis tenha maior propensão de invocar o serviço de bombeiros do que uma residência, bem como que o sinistro em uma área com 5000m² necessitaria do deslocamento de uma maior estrutura do CBM do que se ocorresse em uma com 250m².

(...) o princípio da isonomia não apenas proíbe tratamentos diferenciados sem uma justificação constitucional, como exige tratamentos diferenciados onde haja distinta capacidade contributiva ou essencialidade do produto. Justifica-se a diferenciação tributária quando, presente uma finalidade constitucionalmente amparada, o tratamento diferenciado seja estabelecido em função de critério que com ela guarde relação e que efetivamente seja apto a levar ao fim colimado. Conforme FÁBIO CANAZARO: “A adoção de condutas, por parte do destinatário da norma da igualdade, ocorre com base na compreensão e na consideração dos quatro elementos que compõem (ou integram) a sua estrutura: (i) os sujeitos, (ii) o critério de comparação, (iii) o fator de diferenciação, e (iv) o fim constitucionalmente protegido”.⁶³

4.2.2 A taxa pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros

Em adição a essas taxas de serviço supramencionadas, a lei n.º 6.442 também prevê taxas pelo exercício do poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas. Como já citado, a Administração alagoana cobra taxa de polícia em razão de: i) vistorias em edificação residencial, comercial, industrial, mista, pública, escolar, hospitalar e laboratorial, de reunião de público, garagens e especial; ii) vistorias em edificações destinadas a depósito e comercialização de gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás natural (GN); iii) análise prévia de projetos de segurança contra incêndio, pânico e gás canalizado; e iv) análise de plano de contingência pela defesa civil.

Assim como na taxa de serviço, o legislador também utilizou de fórmula para cálculo dessas taxas de polícia que leva em consideração a UPFAL, os riscos das propriedades e suas áreas em m². O que merece atenção, todavia, é a periodicidade do recolhimento.

Enquanto a cobrança pela análise de plano de contingência pela defesa civil se dá

⁶³ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 13ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 142.

quando da entrega do projeto, nas outras hipóteses de incidência o recolhimento ocorre anualmente, sendo todas taxas de polícia. Regis Fernandes de Oliveira entende que na taxa de polícia, faz-se necessário que de fato ocorra a atuação estatal que legitime a sua cobrança, não sendo possível a exação só por existir aparatos públicos à disposição do cidadão, como ocorre na taxa de serviço.⁶⁴

Entretanto, não parece razoável que se exija, para a validade na cobrança periódica de uma taxa de polícia, que necessariamente ocorra novo procedimento de fiscalização. Ora, se existe um órgão com todo um aparato pronto para o exercício de polícia administrativa destinado a contribuintes certos, presume-se a prática do poder de polícia, ou seja, que tal atividade está sendo exercida.

Assim entendeu o STF no julgamento do Recurso Extraordinário 416.601, de forma que bem pontuou o Ministro Joaquim Barbosa ao discorrer que a efetividade do poder de polícia não depende tão somente da realização de vistorias locais, mas compreende também todos os atos necessários à averiguação da conformação da atividade desempenhada pelo contribuinte às normas ambientais. Portanto, que não teria como vincular a incidência do tributo tão somente ao exercício do poder de polícia que redunde em fiscalização ou diligências locais.⁶⁵

Desse modo, existindo efetivamente a estrutura do Corpo de Bombeiros na municipalidade que ocorra a cobrança da taxa anual pelo poder de polícia, bem como estando a atividade do contribuinte plenamente sujeita à essa atuação, parece justificável essa exação. Ademais, de uma análise empírica, é inexequível uma fiscalização periódica em todos os imóveis submissos ao poder de polícia do CBM para que fosse possível a cobrança dessa taxa.

Outrossim, outro ponto que merece atenção é quanto aos sujeitos passivos dessas relações tributárias. Em seu art. 2º, a norma prevê como contribuintes: a) nas taxas de polícia, toda pessoa, física ou jurídica, em relação a quem é exercido diretamente o poder de polícia pelo CBM; e b) nas taxas de serviço, toda pessoa, física ou jurídica, que utiliza, efetiva ou potencialmente, os serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou postos a sua disposição pelo CBM.

Ao requerer o acesso à informação de quais Municípios alagoanos recebiam a cobrança da taxa anual de bombeiros, sob protocolo n.º 00123/2024 no sistema eletrônico do serviço de

⁶⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Taxas de Polícia**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 44 e 46-47.

⁶⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 416.601/DF**. Relator Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368427>>.

informação ao cidadão (e-SIC Alagoas), a Diretoria de Planejamento e Orçamento do CBM informou que a cobrança ocorre somente nos Municípios de Maceió, Marechal Deodoro, Maragogi e Arapiraca.

Como já mencionado no capítulo anterior, entretanto, o órgão possui unidades também nos Municípios de União dos Palmares, Penedo, Santana do Ipanema, Joaquim Gomes, Piranhas, São Miguel dos Campos, Delmiro Gouveia, Palmeira dos Índios, São Sebastião, São Luiz do Quitunde e Porto de Pedras. Por esse motivo, foi questionada a razão de somente os contribuintes de quatro municípios estarem sujeitos à exação, quando outros possuem também o serviço à sua disposição.

Em resposta, a Diretoria alegou que “o Corpo de Bombeiros Militar necessita do cadastro imobiliário dos municípios para efetivar a cobrança. Que atualmente, a instituição detém apenas o cadastro imobiliário destes municípios, a saber: Maceió, Arapiraca, Maragogi e Marechal Deodoro. Que está incluso no nosso plano estratégico ampliar a cobrança a todos os municípios que sediam Grupamentos Bombeiro Militar, porém depende da disponibilização dos dados pela prefeitura municipal”.

Tal situação, todavia, vai de encontro aos princípios da proporcionalidade e da justiça fiscal. Não pode o Estado de Alagoas, portanto, realizar tratamento diferenciado infundado entre contribuintes que estejam na mesma situação, haja vista a previsão dos incisos I e II do art. 2º da lei n.º 6.442/2003.

Logo, se os imóveis de todas as municipalidades citadas têm o aparato público do Corpo de Bombeiros à sua disposição, não é aceitável que se exija somente de parte destes contribuintes o ônus de custear as atividades dessa instituição, sob argumento incapaz de justificar a diferenciação entre os cidadãos.

Após essa análise realizada da Lei estadual n.º 6.442/2003, à luz dos apontamentos feitos ao longo do trabalho, verifica-se que, ao menos por ora, a norma parece dotada de constitucionalidade formal. Em que pese a oscilação na jurisprudência da Corte, fato é que a Súmula 549 segue vigente, como bem pontuou o Ministro Dias Toffoli, de maneira que, até o julgamento do Tema 1.282, parece-nos possível sua manutenção no ordenamento alagoano, por atender ao que preconiza o art. 145, II, da CF/88.

Quanto à sua constitucionalidade material, todavia, a legislação apresenta vícios em alguns aspectos da regra-matriz de incidência de algumas das taxas previstas, bem como na

cobrança realizada. Como pontuado, o legislador infraconstitucional não atendeu a ditames fundamentais da espécie tributária, contrariando a Constituição Federal.

Para terminar, conclui-se que, em razão dessa indefinição de posicionamento da Corte e das posições doutrinárias divergentes, o recolhimento da taxa de bombeiro causa ao contribuinte por vezes uma sensação de exacerbação do poder de império do Estado, ao cobrar mais um tributo. Espera-se, assim, que com a tese a ser definida no Tema 1.282 finalmente esse imbróglio jurídico que perdura desde 1962 tenha uma resolução.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analizando a monografia, ficou claro que a indefinição da Constituição Federal no tocante ao custeio da segurança pública tem gerado controvérsia em relação à criação de taxas de bombeiro por Estado-membro. Nesse sentido, no exercício da hermenêutica constitucional, o Supremo Tribunal Federal em suas diversas composições já oscilou sobre a temática, o que carece de sedimentação.

Como suscitado na primeira seção do trabalho, a doutrina tributária é majoritariamente contrária à imposição desse tributo, entendendo pela sua inconstitucionalidade. Isso se deu, sobretudo, pelo desmemoramento da Corte ao julgar novos casos análogos ao que originou a Súmula 549, sem enfrentar efetivamente a sua manutenção e os argumentos que fundamentaram sua criação. Assim, perpetuou-se um entendimento jurisprudencial e doutrinário com uma aparência de resolução simples da problemática, quando se observa uma insegurança jurídica quanto ao assunto no país, com notáveis defensores da posição divergente, como o saudoso ex-ministro Aliomar Baleeiro.

Somente agora, em 2023, o STF finalmente entendeu que esse embate precisa de uma solução definitiva, haja vista a ocorrência de uma diferenciação entre os Estados-membros que instituíram taxas para custear o Corpo de Bombeiros Militar, em razão dessa indefinição na jurisprudência do Tribunal.

No presente estudo, porém, à vista do que determina a CF/88 em seu art. 145, II, examinou-se no segundo capítulo as atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, as quais não foram esgotadas pela Constituição, com o fito de identificar se presentes os elementos que justificam a instituição de taxa – tais como a divisibilidade e a especificidade dos serviços prestados. Desse modo, entendeu-se que diante da significativa demanda por recursos para custear as operações desse órgão, torna-se razoável a cobrança de taxas daqueles que mais se beneficiam da estrutura e dos serviços disponibilizados pelo Corpo de Bombeiros, sendo possível identificá-los.

É descabido o argumento de impossibilidade de financiar o trabalho do CBM por taxa em razão de sua natureza essencial, vide, como anteriormente demonstrado, ser essa a premissa necessária que um serviço público precisa ter para que se submeta à essa receita. Se assim não o fosse, seu custeamento deveria ocorrer por preço público.

Dessa forma, sendo esse um dos principais fundamentos para invalidar esse tributo,

manifesta-se uma desconsideração de várias taxas existentes no ordenamento jurídico pátrio, entre elas a judiciária e a taxa de coleta de lixo, essa inclusive submetida ao crivo da Suprema Corte. Portanto, esse aspecto não possui o condão de deslegitimar por si só a instituição dessas taxas.

Nesse cenário, ao discorrer sobre a atuação do Corpo de Bombeiros inserida na ideia de segurança pública, foi possível perceber que sua cobertura a nível nacional, e em especial em Alagoas, não é igual em todos os Municípios, o que corrobora para legitimar a possibilidade de sua divisibilidade. Diferentemente, pois, de órgãos como a Polícia Militar, as ações desempenhadas pela instituição possuem um mínimo de previsibilidade, sendo possível identificar aqueles contribuintes que efetiva ou potencialmente têm os serviços à sua disposição, bem como que irão submeter-se ao poder de polícia.

É nesse sentido a fundamentação de Aliomar Baleeiro em parecer que analisou a taxa de bombeiro do Estado de Pernambuco. No mesmo sentido do que aqui exposto, o professor argumentou não ser equânime custear serviço à disposição somente de determinadas municipalidades de um Estado com receita advinda de impostos recolhidos noutras que não o possuem. Acrescentou, também, que o fato de trazer vantagens diretas e indiretas à toda a coletividade não é questão que desconstitui a validade da taxa de bombeiro, dado que isso acontece em todas as taxas, cabendo ao legislador atribuir o ônus de custear o serviço a todos ou aos que efetivamente tenham-no em maior benefício.

Diante disso, examinou-se minuciosamente a Lei n.º 6.442/2003 e suas disposições, de maneira que se verificou a presença de alguns vícios que caracterizam uma inconstitucionalidade material, embora tenha entendido não haver contrariedade formal à Constituição Federal, em subsunção à Súmula 549 do STF. Em que pese a norma preveja em seu art. 2º como contribuintes somente aqueles que efetivamente ou potencialmente – no caso da taxa de serviço – realizem o fato gerador, existem atualmente na lei exações que se mostram de alguma forma indevidas, além de o ônus tributário estar recaindo somente sob parte dos contribuintes devidos. Nesse sentido, é imperativo a correção de tais vícios na regra-matriz de incidência e na cobrança das taxas de bombeiros, a fim de assegurar a validade dos recolhimentos feitos.

Dessa maneira, como defendido no início deste estudo, a arrecadação de receita derivada por meio de tributos é essencial para que o Estado cumpra seu papel de garantir os direitos fundamentais, como os previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição, haja vista que sem

receita o Estado fenece. Portanto, é legítimo e justificável que o Estado de Alagoas institua taxas de bombeiros, desde que sejam sanados os vícios presentes na legislação, visando assim um melhor aparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar e uma maior abrangência de suas atividades em todo o estado.

Logo, tendo o CBM uma melhor estrutura e distribuição de seus aparatos no território alagoano, a efetividade do direito à segurança ocorrerá, salvaguardando também os direitos à vida e à propriedade dos alagoanos, que possuem como corolário a dignidade da pessoa humana. Por meio de uma maior arrecadação de receita com essa destinação, concretizar-se-á tais direitos previstos na Constituição Federal.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm.

PISCITELLI, Thatiane. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2015.

BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015.

ALAGOAS. Lei nº 6.442, de 31 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre taxas pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos da competência do Corpo de Bombeiros Militar**. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/legislacao>.

STF. **Recurso Extraordinário 643.247/SP**, Pleno, Relator Min. Marco Aurélio, j.1.º ago. 2017, DJe 19 dez. 2017.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Ensaio e Pareceres de Direito Tributário Material**, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARRETO, Aires Fernandino. **Curso de Direito Tributário Municipal**, São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e prática das taxas**. 2.ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FRATTARI, Raphael. A Inconstitucionalidade da “Taxa de Incêndio” criada pela Lei Mineira 14.938/2003. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, núm.13, p.70, jan.fev./2005.

GIANNETTI, Leonardo Varella. A taxa de incêndio e os conflitos existentes na jurisprudência do STF, **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, Vol.78, jan.fev./2008.

BALEEIRO, Aliomar. Taxa – Conceito – Serviços públicos gerais e especiais – Constitucionalidade da Taxa de Bombeiros de Pernambuco. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. Vol. 79, p. 437-451, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/27059/25924>.

TÁCITO, Caio. Serviço Público Especial – Taxa de Incêndio – Constitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 78, p. 436-444, set/1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/26720/25588>.

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**. Disponível em: https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf.

ALAGOAS. Lei nº 7.444, de 28 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/legislacao>.

ALAGOAS. Lei nº 6.171, de 31 de julho de 2000. **Dispõe sobre a organização do sistema estadual de defesa civil e dá outras providências**. Disponível em: <https://sapl.al.al.br/norma/146>.

LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, Senado Federal, Brasília, vol. 26, n. 104, p. 233-236, out./dez. 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181942>.

LAZZARINI, Álvaro. et. al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de polícia**. São Paulo: Malheiros, 2010.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. IV – Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Apenas 14% das 5.570 cidades brasileiras têm Corpo de Bombeiros. **Fantástico**. 07 abr. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/04/apenas-14-das-557-mil-cidades-brasileiras-tem-corpo-de-bombeiros.html>.

Perfil Nacional das Instituições de Segurança Pública – 2022. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDc0ZWVjYTgtYjA1OS00YzBmLWJkNTctZmVjODM2YzlmYzBjIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNm>

JmZThlMSJ9.

QUARTÉIS. **Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas**. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/paginas/quarteis>.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10ª ed. revista e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 19**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1248>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 29**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>.

MINAS GERAIS. Lei nº 2.007, de 27 de novembro de 1959. **Cria a Taxa de Serviço Contra Fogo e contém outras providências**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/2007/1959/>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RMS 8.533/MG**. Relator Ministro Ribeiro da Costa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108213>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RMS 9.468/PE**. Relator Ministro Ribeiro da Costa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108796>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2.424/CE**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375391>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2.908/SE**. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751318187>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.411/MG**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910256>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 643.247/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313506186&ext=.pdf>.

LEMOS, Vinicius Silva. Os precedentes judiciais e suas técnicas de superação no novo Código de Processo Civil. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre. v. 1, n. 21, p. 77-93,

nov/2015. Disponível em:
https://www.academia.edu/19379814/Os_precedentes_judiciais_e_suas_t%C3%A9cnicas_de_supera%C3%A7%C3%A3o_no_Novo_CPC.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1.417.155/RN**. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363328420&ext=.pdf>.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 13ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Taxas de Polícia**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 44 e 46-47.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 416.601/DF**. Relator Ministro Carlos Velloso. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368427>>.

DE CARLI, Maico Roberto. A (in)constitucionalidade da Taxa de Incêndio: Estudo sobre a Competência e a Capacidade Tributária dos Estados e Municípios. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-in-constitucionalidade-da-taxa-de-incendio-estudo-sobre-a-competencia-e-a-capacidade-tributaria-dos-estados-e-municipios/1208513086>.
 Acesso em: 13 ago. 2023.

MARQUES CAMPANA, Ronnie Eric; BORIN, Rose. A (IN)Constitucionalidade da Taxa de Incêndio no Estado de Minas Gerais. **Revista Multidisciplinar do Centro Universitário Cidade Verde**, v. 07, ed. 1, p. 80-97, 2021.

SILVA, Rodolfo Kredens. **A Constitucionalidade da Tributação dos Serviços de Segurança Pública, por Taxas de Polícia ou de Serviços Públicos**. Tese (Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania) - Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Curitiba, p. 95. 2022.

DE GODOI, Marciano Seabra. A Polêmica Taxa de Extinção de Incêndios e a Oscilante Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Reconstrução Crítica de Uma Longa e Confusa Trama. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, p. 487-536, 2020.