

ANÁLISE DA TAXA DE BOMBEIROS INSTITUÍDA PELO ESTADO DE ALAGOAS: CONTROVÉRSIAS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA TEMÁTICA

Ianá Priscilla de Oliveira Silva¹

RESUMO: Trata-se de estudo acerca da taxa de bombeiros instituída pelo Estado de Alagoas, a qual se apresenta tanto sob a forma de taxa pela prestação de serviços quanto na modalidade de exercício do poder de polícia. O enfoque da pesquisa foram as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca da temática. Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, com vista a identificar os fundamentos doutrinários e jurisprudenciais gerais e específicos que fundamentam a taxa, suas principais características e os elementos que a diferenciam dos demais tributos previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Diante disso, se destacaram as discussões relacionadas à contrariedade à Constituição Federal, no que concerne à cobrança de taxa pela expedição de documentos e, ainda, quanto à utilização da área de imóveis como base de cálculo na taxa de prevenção e combate a incêndio em edificações, em clara utilização da base de cálculo do IPTU, expressamente vedada pelo texto constitucional. Concluindo-se pela inconstitucionalidade desta última.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Tributário. Taxa de bombeiro. Alagoas. Controvérsias.

ABSTRACT: This is a study about the fire rate established by the state of Alagoas, which is presented in the form of rate per service and exercise of police power modality. The focus of the research were the doctrinal and jurisprudential controversy about the theme. To achieve the proposed objective, documentary and bibliographical research was conducted to identify the doctrinaire and general and specific jurisprudential foundations that underlie the rate, its main characteristics and the elements that differentiate it from other taxes provided for in the Brazilian legal system. Therefore, they highlighted the discussions related to opposition to the Constitution, concerning the recovery of the shipping documents rate and also on the use of real estate area as a basis for calculating the rate of prevention and fire-fighting in buildings in clear use of property tax calculation basis, expressly prohibited by the Constitution. Concluding the unconstitutionality of that last.

KEYWORDS: Tax Law. Fire Rate. Alagoas. Controversies.

¹ Cursa o 9º período da Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bolsista PIBIC/UFAL no projeto intitulado “Controle de Constitucionalidade das Taxas Instituídas pelo Estado de Alagoas pela Análise do Fato Gerador: as taxas como instrumento para assegurar e limitar direitos”, com plano de trabalho intitulado “Constitucionalidade e Uso das Taxas para o Corpo de Bombeiros e a Taxa Judiciária como Meio de Assegurar ou Limitar Direitos”, sob orientação do Professor Manoel Cavalcante de Lima Neto. E-mail: priscilla.iana@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

O presente estudo consiste em um exame acerca da taxa de bombeiros instituída pelo Estado de Alagoas, com destaque para as controvérsias jurisprudenciais que se apresentam em relação à temática.

Utilizou-se, para alcançar o objetivo proposto, de uma pesquisa bibliográfica e documental acerca das matérias que compreendem o tema. Nesse sentido, foram analisados aspectos doutrinários gerais relativos às taxas, enquanto uma das espécies tributárias constitucionalmente tuteladas e, ademais, foram trazidos à baila, no que coube, julgados dos tribunais pátrios, com vistas a fundamentar a discussão.

O assunto desperta interesse na medida em que a tributação, embora exerça o papel fundamental de munir o Estado de recursos para efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos, é comumente enxergada apenas por um viés sancionatório, embora tal posicionamento em nada traduza sua natureza, o que faz com que a visão que o contribuinte tem da tributação seja majoritariamente negativa.

Nessa seara, faz-se mister analisar os tributos instituídos pelos entes políticos e, para além disso, esmiuçar seus principais aspectos com vista a averiguar se a tributação segue os parâmetros legalmente estabelecidos, contribuindo-se, dessa forma, para se evitar exações em excessivas ou, ainda, desconformidade com os preceitos legais.

Deixamos claro, logo de início, que o Poder Judiciário, enquanto órgão acionado para sanar as dúvidas que emergem da interpretação, ou mesmo da constitucionalidade, das leis que instituem os tributos, não está isento de “erros”, vez que, também dele despontam interpretações contraditórias, face a ausência de uniformização de entendimento entre os Tribunais locais e regionais em alguns temas.

Diante disso, o objetivo geral do trabalho é analisar a Lei estadual nº 6.442/2003, a qual dispõe sobre Taxas pelo Exercício de Poder de Polícia e por Serviços Públicos da Competência do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas, identificando e tecendo comentários acerca das controvérsias jurisprudenciais ora existentes.

Para alcançar tal objetivo, o texto encontra-se organizado em duas seções. A primeira apresenta, de forma sintetizada, o tratamento legislativo geral conferido às taxas, no âmbito da Constituição Federal brasileira e do Código Tributário Nacional. Na segunda seção, é analisada a Lei supramencionada e, no decorrer do texto, são apresentadas as controvérsias identificadas na pesquisa, com os respectivos comentários.

1 TRATAMENTO LEGISLATIVO GERAL CONFERIDO ÀS TAXAS

Neste ponto, antes de iniciar a discussão acerca do tema proposto, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca do tratamento legislativo despendido às taxas, vez que é salutar para a compreensão do objeto do presente estudo.

Dessa forma, as taxas serão situadas, de forma sucinta, no âmbito da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, em seguida, no âmbito do Código Tributário Nacional (CTN), apresentando seus elementos mais relevantes e, sempre que possível, será colacionado o posicionamento jurisprudencial do ponto em questão.

1.1 AS TAXAS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Ao tratar da constitucionalização do Direito Tributário brasileiro, Coelho (2012, p. 72) assevera que, ao contrário dos países europeus, da Inglaterra e, ainda, dos Estados Unidos, o Brasil é “[...] o país cuja Constituição é a mais extensa e minuciosa em tema de tributação”, apresentando, em suma: a) a repartição das competências tributárias entre a União, os Estados e os Municípios; b) as limitações ao poder de tributar e; c) a partilha do produto da arrecadação dos impostos entre as pessoas políticas da Federação.

Avançando em sua análise, o supramencionado doutrinador apresenta os pressupostos para instituição de taxas, com base no art. 145, II da Constituição Federal, o qual, por compor o objeto de estudo do presente trabalho, transcrevo de forma literal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

II. taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...].

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

Em primeiro lugar, ao direcionar o estudo para a conceituação do tributo “taxa”, se encontram, na doutrina, definições assemelhadas, e isso se deve ao fato de que, existe suporte constitucional e legal para tal definição, conforme art. 145, II da CF/1988, anteriormente transcrito. Nessa direção é o conceito apresentado por Hugo de Brito Machado (2010), que relaciona a taxa a seu fato gerador, de modo que a taxa é entendida como o tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou serviço público, prestado ou posto a disposição do contribuinte.

Com o mesmo fundamento do anteriormente colacionado, Amaro (2014, p. 37), aduz que as taxas têm fato gerador configurado por “[...] uma *atuação estatal específica, referível ao contribuinte [...]*”. Por sua vez, Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 39), apresenta um elemento para diferenciar as taxas dos impostos, de tal modo que a taxa se caracteriza por apresentar, na hipótese da norma, “[...] a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificamente dirigida ao contribuinte”.

Por fim, também Ricardo Alexandre (2014, p. 51), apresenta sua conceituação de taxas, atrelando a definição ao que denomina “fatos do Estado”, ou seja, sendo as taxas tributos retributivos ou contraprestacionais, os “fatos do Estado” que ensejam sua cobrança são: a) o exercício regular do poder de polícia e; b) a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Dito isso, é de se perceber que todos os entes políticos podem instituir taxas, destacando-se a observação de Coelho (2012, p. 154), quando afirma que, nesse contexto, os entes políticos têm que “[...] possuir competência político-administrativa para prestar o serviço público ou praticar o ato do poder de polícia, que são os suportes fáticos das taxas (atuações do Estado relacionadas ao contribuinte)”, ou seja, não basta apenas instituir o tributo, mas prestar o serviço ou praticar o ato de polícia a que ele se refere.

Segundo Coelho (2012, p. 154), é de se inferir do texto constitucional, ainda, que o ato de polícia e o serviço público devem ser específicos e divisíveis e, ainda, a necessidade de lei (em sentido formal e material) para instituir as taxas.

1.2 AS TAXAS E O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

No âmbito do CTN, as taxas estão previstas nos arts. 77 ao 80, de modo que são apresentadas a definição de poder de polícia e de serviços públicos nos moldes estabelecidos pela Carta Magna.

Nesse sentido, quanto à conceituação do “poder de polícia” é salutar trazer para o âmbito do Direito Tributário aspectos desse instituto apontados pelo Direito Administrativo.

Nesse diapasão, Di Pietro (2014, p. 124), apresenta a seguinte definição: “Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**”.

Carvalho Filho (2014, p. 77) vai um pouco além e apresenta o Poder de Polícia como uma prerrogativa do direito público, *in verbis*: “[...] *que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade*”.

Ainda no âmbito do Direito Administrativo, segundo Carvalho Filho (2014) e Mello (2013), a expressão “poder de polícia” comporta dois sentidos, um amplo e um estrito/restrito.

No primeiro, o poder de polícia abrange os atos dos Poderes Legislativo e Executivo, especialmente do Legislativo (segundo Mello), enquanto que em sentido estrito ou restrito, relaciona-se unicamente com as intervenções do Poder Executivo, se afigurando como atividade administrativa.

Sacha Calmon Coêlho (2012, p. 147-148) é enfático em seus apontamentos acerca da taxa de polícia, o exercício do poder de polícia estaria contido na definição de serviço público e, por isso, a distinção entre taxa de polícia e taxa de serviço não tem legitimidade científica. No mais, o autor assevera, ainda, o fato de que, no que se refere às taxas de polícia, o exercício do poder de polícia deve ser efetivo, não bastando, para isso, o exercício potencial de atividade estatal, tal qual ocorre nas taxas de serviços.

Machado (2010, p. 449) esclarece que o poder de polícia não é atividade da Administração, mas poder do Estado, de modo que deve ser exercido mediante produção legislativa. Com base nesse poder é que a Administração Pública exerce “atividade de polícia”, sendo esse o elemento mencionado pelo CTN quando se refere a “poder de polícia”.

Ricardo Alexandre (2014, p. 52) aponta que o fundamento para as taxas de polícia é o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, “Assim, o bem comum, o interesse público, o bem-estar geral podem justificar a restrição ou o condicionamento do exercício de direitos individuais”.

Como dito alhures, a definição de exercício regular do poder de polícia encontra-se expressa no parágrafo único do art. 78 do CTN, conforme visto alhures. A esse respeito, Ricardo Alexandre (2014, p. 52) complementa a definição legal esclarecendo que exercício regular do poder de polícia é aquele “[...] desempenhado em consonância com a lei, com obediência ao princípio do devido processo legal e sem abuso ou desvio de poder”.

Acerca da lista de interesses públicos passíveis de dar ensejo ao exercício do poder de polícia, o posicionamento doutrinário majoritário é de que a lista elencada no art. 78 do CTN (segurança, à higiene, 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos não é taxativa.

Acerca das taxas decorrentes da prestação de serviço público, o CTN, em seu art. 79, II, dispõe que os serviços públicos que ensejam a instituição de taxas são os utilizados pelo contribuinte (efetivamente ou potencialmente) devendo estes, ainda, apresentar as características da especificidade e da divisibilidade.

Segundo Leandro Paulsen (2014, p. 88), não é qualquer serviço público que admite a instituição de taxa, devendo este de fato existir, ficando os elementos de potencialidade ou efetividade restritos ao plano de sua utilização.

Quanto a utilização potencial ou efetiva de serviço público, conforme mencionado nos dispositivos constitucional e legal, Regina Helena Costa (2014) se posiciona no sentido de que a presunção em favor da Administração Pública não prestigia a norma constitucional, vez que somente a efetiva realização de atividade de polícia administrativa poderia ensejar a exigência da taxa, de modo que a sujeição do Direito Tributário ao Princípio da Realidade ou da Verdade Material impediria o nascimento da obrigação tributária por mera presunção. Conclui a referida autora que a simples existência de aparato administrativo, existência de órgão específico e estrutura implantada, não são suficientes para presumir o exercício do poder de polícia e, portanto, não são suficientes para dar ensejo à taxa de polícia.

No entanto, apesar do posicionamento acima exposto, os tribunais superiores têm se posicionado no sentido da desnecessidade de comprovação do efetivo exercício do poder de polícia, é o que se pode observar, por exemplo, no RMS 21752-DF, julgado em 16/06/2009, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, e no RE 595617-SC, de 12/12/2011, relatado pelo Ministro Ayres Britto.

O elemento da especificidade, nos termos do art. 79, II do CTN, implica dizer que o serviço público efetivamente utilizado ou posto a disposição do contribuinte pode ser destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública. Por outro lado, a divisibilidade está discriminada no art. 79, III do CTN, sendo considerado divisível o serviço quando suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Isso significa que o serviço, para ser específico e divisível, deve ter usuários determinados, sendo a taxa, por isso, classificada por Paulsen (2014), como um “tributo pessoal”.

2 AS TAXAS DE BOMBEIROS INSTITUÍDAS PELO ESTADO DE ALAGOAS: ASPECTOS RELEVANTES NA LEI Nº 6.442/2003

Feitos esses esclarecimentos iniciais, parte-se agora para a apresentação das taxa de bombeiros instituídas pelo Estado de Alagoas, por meio da Lei nº 6.442/2003, analisando-se o dispositivo da legislação estadual em contraponto às disposições da CF/1988 e do CTN, nos aspectos explanados no item anterior e as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais referentes à cobrança de taxa para expedição de documentos e, ainda, em relação à base de cálculo das taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia.

2.1 TAXAS PELO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA E POR SERVIÇOS PÚBLICOS DE COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS (CBM/AL)

A Princípio, é de se observar que as taxas de bombeiros instituídas pelo Estado de Alagoas se apresentam nas duas formas previstas pela CF/1988 e CTN, ou seja, as taxas de bombeiros no Estado de Alagoas podem ser cobradas tanto sob a forma de exercício de poder de polícia quanto pela prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, aduz Leandro Paulsen (2014, 88) que não há impedimento para essa hibridez das taxas, podendo a mesma atividade implicar, ao mesmo tempo, fiscalização e prestação de serviço, o que legitimaria a instituição de taxas de bombeiros em Alagoas, tanto pelo Exercício do Poder de Polícia quanto pelo Serviços Públicos de competência do Corpo de Bombeiros Militar.

As referidas taxas, pelas regras estabelecidas na Lei nº 6.442/2003, têm como fundamentos, dentre outras, as seguintes características:

a) Formas de Cálculo do Tributo – Esse elemento é previsto no art. 1º, § 3º, do instrumento legal, e dispõe que o cálculo das taxas levará em conta a complexidade e o grau de dificuldade na execução da atividade e/ou potencial risco a que estão expostas as atividades do contribuinte, segundo critérios técnicos específicos da atividade de tranquilidade e/ou salubridade públicas e defesa da cidadania.

b) Contribuintes – Os contribuintes estão discriminados no art. 2º, da lei em tela, divididos entre os contribuintes das taxas de exercício do poder de polícia e os contribuintes das taxas de serviços públicos. Ambos podem ser pessoas físicas ou jurídicas. No caso dos contribuintes das taxas de exercício do poder de polícia, são aqueles em relação a quem é exercido diretamente o poder de polícia nas hipóteses indicadas na lei (vide item 3.1.1 do

presente estudo). Por outro lado, os contribuintes das taxas de serviços públicos são aqueles que utilizam, efetiva ou potencialmente, os serviços públicos, específicos e divisíveis, discriminados no anexo único da lei (vide item 3.1.2).

c) Isenções – O art. 3º da Lei em comento lista os isentos das taxas dispostas na lei, dentre os quais figuram a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que observada a reciprocidade (inciso I) e as instituições de assistência social sem fins lucrativos, devidamente reconhecidas pelo Poder Público (inciso IV).

d) Periodicidade de Recolhimento – Prevista no art. 4º e §§, da supracitada Lei, o qual aduz que a forma de recolhimento do tributo é variável, dependendo da natureza do fato gerador, podendo ser anual, mensal ou unitário. Importa destacar que o § 2º prevê que o recolhimento da taxa será efetuado previamente a atuação estatal.

2.1.1 TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

As taxas pelo Exercício do Poder de Polícia instituídas pelo CBM/AL são mencionadas no art. 1º, I da Lei nº 6.442/2003, que também remete ao anexo único para verificar a lista de atividades tidas como fato gerador do referido tributo. Nesse sentido, são discriminadas as seguintes atividades: 1) Vistorias em Edificação Residencial, Comercial, Industrial, Mista, Pública, Escolar, Hospitalar e Laboratorial, de Reunião de Público, Garagens e Especial; 2) Vistorias em Edificações Destinadas e Depósito e Comercialização de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e Gás Natural (GN); 3) Análise Prévia de Projetos de Segurança contra Incêndio, Pânico e Gás Canalizado e; 4) Análise de Plano de Contingência pela Defesa Civil.

Nesse sentido, Paulsen (2014), assinala que as taxas de bombeiros no que diz respeito à prevenção, fiscalização do cumprimento das normas de segurança, com natureza de taxa de polícia, não poderiam ser cobradas pela mera existência do serviço de bombeiros, de caráter geral, vez que não guardaria especificidade e divisibilidade. No entanto, apesar do entendimento apresentado pelo autor, as referidas taxas têm sido consideradas constitucionais pelo STF.

2.1.2 TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS OU DISPONIBILIZADOS

As taxas por serviços públicos prestados ou disponibilizados aos contribuintes estão previstas no art. 1º, II da Lei Estadual nº 6.442/2003, o qual faz remissão ao anexo único da

lei, no qual constam os serviços passíveis da tributação, quais sejam: 1) Expedição de Documentos (que tem como fato gerador a expedição de: a) atestado; b) cópia autenticada; c) parecer técnico das instalações de segurança e; d) parecer técnico das instalações de segurança); 2) Inscrição de Curso de Formação; 3) Inscrição em Curso de Atualização, Treinamento e Preparo de Público Externo; 4) Exame Psicotécnico; 5) Perícia de Incêndio e Explosão; 6) Credenciamento de Empresas e Profissionais Autônomos da Área de Segurança e Prevenção contra Incêndios, Pânicos e Explosões e; 7) Prevenção e Combate a Incêndio em Edificações.

Nesse ponto, a controvérsia identificada diz respeito à constitucionalidade da cobrança para emissão de documentos (item 1, alhures citado), vez que, teoricamente, iria de encontro ao disposto no art. 5º, XXXIV, b da CF/1988, o qual dispõe que “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...]. b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos ou contra ilegalidade de situações de interesse pessoal”. Nesse sentido, o julgado a seguir colacionado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, DO ESTADO DO AMAPÁ. EXTRAÇÃO DE CERTIDÕES, EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DA "TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA". VIOLAÇÃO À ALÍNEA B DO INCISO XXXIV DO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI: 2969 AM, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 29/03/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PUBLIC 22-06-2007. LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 64-79 RDDT n. 144, 2007, p. 240).

Um dos pontos discutidos na ADI 2969, alhures mencionado, que tratou da constitucionalidade da cobrança de taxa para expedição no âmbito de atividade relacionada à segurança pública, era o fato de que a taxa cobrada no caso era indicado no texto legal como taxa em função da segurança pública, no entanto, a atividade em si (de expedição de certidão) não tinha essa natureza, vez que qualquer repartição pública pode expedir documentos tais e, no mais, sendo de segurança pública e, portanto, destinada a toda a coletividade, tal atividade não poderia ser custeada por taxa, mas por imposto.

Além disso, segundo o site do Corpo de Bombeiros Militar (2016), os recursos da taxa de bombeiros são aplicados “No reequipamento operacional, na capacitação e atualização de recursos humanos e na manutenção do Corpo de Bombeiros e dos órgãos da Secretaria de

Estado da Defesa Civil, sempre visando à melhoria da prestação de serviços à população”. No entanto, tal informação diz respeito apenas às taxas decorrentes do serviço de prevenção e extinção de incêndio, tal qual informado no referido site: “A taxa de incêndio

incide sobre os imóveis localizados nos municípios abrangidos pelo serviço de prevenção e extinção de incêndio”.

Por tudo o quanto foi exposto, a princípio não se vislumbra inconstitucionalidade no caso da taxa para expedição de documentos, cobrada pelo Corpo de Bombeiros do Estado de Alagoas, por um lado, pelo caráter híbrido das taxas instituídas, ou seja, elas são cobradas tanto em razão do poder de polícia quanto pela prestação de serviço, não se amoldando à decisão emanada do Supremo Tribunal Federal (STF). Por outro lado, não consideramos que a taxa cobrada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas seja inconstitucional, ainda, vez que a gratuidade tratada no texto constitucional refere-se às certidões e não a atestados ou pareceres, nos termos da definição apresentada por Hely Lopes Meirelles (1998, p. 172):

Atestados – Atestados administrativos são atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes.

Não se confunde o atestado com a certidão, porque esta reproduz atos ou fatos constantes de seus arquivos, ao passo que o atestado comprova um fato ou uma situação existente mas não constante de livros, papéis ou documentos em poder da Administração. A certidão destina-se a comprovar fatos ou atos permanentes; o atestado presta-se à comprovação de fatos ou situações transeuntes, passíveis de modificações frequentes. Ambos são atos enunciativos, mas de conteúdo diferente.

Dessa forma, é de se concluir que, pelo aspecto estritamente técnico da análise, os atestados, cópia autenticada e pareceres técnicos, indicados pela lei em referência como um dos fatos geradores das taxas por serviços públicos utilizados ou disponibilizados, instituídas pelo Corpo de Bombeiros não podem ser considerados “certidões” para os fins dispostos na CF/1988, de modo que a cobrança da taxas para expedição dos documentos, da forma como descrita no texto legal, com periodicidade de cobrança com base nos documentos expedidos, atende à disposição dos arts. 145, II da CF/1988 e 79 do CTN.

No que diz respeito à taxa de prevenção e combate a incêndio em edificações, é de se mencionar que já está pacificado na jurisprudência o entendimento de que tais taxas não são inconstitucionais, tal qual se infere dos arestos que passo a transcrever:

TAXA DE INCÊNDIO. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I

– É legítima a cobrança da Taxa cobrada em razão da 89/3634 prevenção de incêndios, porquanto instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. Precedentes. (STF, 1ª T., AI 677891 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, mar/2009).

TAXA DE UTILIZAÇÃO POTENCIAL DO SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIO. LEI N. 6.763/75. 1. É legítima a taxa de segurança pública

instituída pela Lei mineira n. 6.763/75, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n. 14.938/03, devida pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio. Precedente. (STJ, 2ª T., RE 473611 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, ago/2008).

Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange... à taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº 6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado uti universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. (STF, Plenário, RE 206777, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, fev/1999).

Súmula 549 do STF: A TAXA DE BOMBEIROS DO ESTADO DE PERNAMBUCO É CONSTITUCIONAL, REVOGADA A SÚMULA 274. Eis a Súmula revogada, de nº 274: É INCONSTITUCIONAL A TAXA DE SERVIÇO CONTRA FOGO COBRADA PELO ESTADO DE PERNAMBUCO(REVOGADA). – Taxa de bombeiros cobrada pelo Estado de Pernambuco. Constitucionalidade da taxa. O serviço contra fogo interessa capitalmente a todos os moradores de uma cidade. Todos podem vir a precisar dele. Está à disposição de toda a comunidade. O Código Tributário de Pernambuco não tomou como base do imposto o cálculo que serviu para a incidência do imposto de consumo. Utilizou-se de um critério para taxar um serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à disposição dele. Recurso desprovido. (STF, Plenário, RMS 16.064, rel. Min. Hermes Lima, abr/1968).

No entanto, o que se observa do anexo único da Lei nº 6.442/2003, a taxa de prevenção e combate a incêndio em edificações, assim como outras das taxas ali listadas, apresenta fórmula para cálculo que não se coaduna com o previsto no art. 1º, § 3º (mencionado no item 3.1.a), de modo que em duas oportunidades a área do imóvel é utilizada como base para o cálculo do valor da taxa, quais sejam, sob a rubrica de área do imóvel (construída) e, ainda, sob a rubrica de coeficiente variável em função da área.

Nesse sentido, entendemos que a utilização da área do imóvel não leva em conta a complexidade e o grau de dificuldade na execução da atividade e/ou o potencial risco a que estão expostas as atividades do contribuinte, nem tampouco segue critérios técnicos específicos da atividade de tranquilidade e/ou salubridade públicas e defesa da cidadania, pelo contrário, aparenta ser um cálculo que leva em conta unicamente a área dos imóveis, o que pode ser confundido com a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a qual, nos termos do art. 156, I da CF/1988 e dos arts. 32 a 34 do CTN, tem como fundamento a propriedade predial e territorial urbana, o qual é de competência dos municípios e tem como

base de cálculo, conforme disposto no art. 33 “A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel”.

Nesse ínterim, para efeitos de valoração da base de cálculo e alíquotas do IPTU, no caso do Município de Maceió, por exemplo, é regido pela Lei nº 4.486/1996, a qual dispõe sobre o Código Tributário do Município de Maceió, tem-se, do art. 8º ao 12, que o valor venal do imóvel será fixado com base na Planta Genérica de Valores de Terrenos e na Tabela de Preços de Construção, área construída, fatores de correção e valor do terreno.

Sendo assim, é de se entender que a taxa de prevenção e combate a incêndio em edificações, cobrada pelo CBM/AL, com base no critério da área do imóvel e não nos critérios estabelecidos na própria lei que o institui, está em conflito com o disposto no art. 145, § 2º da CF/1988, ou seja, estão apresentando base de cálculo própria de imposto.

Desse modo, ao contrário do imposto, que mede uma ação da vida particular do contribuinte, a taxa mede quanto o Estado gasta para realizar determinada atividade e sua base de cálculo não pode ser algo particular da vida dos indivíduos e, sim, este gasto.

CONCLUSÃO

Diante do atual contexto político, social e econômico pelo qual passa a sociedade brasileira, que traz a lume discrepâncias nas contas estatais, torna-se imperioso analisar os tributos instituídos pelos entes políticos com vista a arrecadar recursos para arcar com as contas da máquina pública e, ainda, custear os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Nesse sentido, embora constitua uma das formas de custeio das atividades decorrentes do exercício do poder de polícia e da prestação de serviços públicos, a instituição de taxas não pode se dar em inobservância aos preceitos legais, sob pena de constituir uma verdadeira penalização do contribuinte pelas consequências negativas da crise ou, ainda, pela integralidade de custeio do Estado, em detrimento de outras formas de custeio.

É nesse contexto que o presente estudo analisou a Lei nº 6.442/2003, do Estado de Alagoas, a qual instituiu as taxas de bombeiros no Estado, sopesando, de um lado a necessidade de custeio das atividades e serviços prestados pelo Estado a contribuintes determinados, como forma de garantir direitos e, de outro lado, a observância dos preceitos fundamentais para instituição de tributos, também, diga-se, com vista à garantia de direitos.

Conclui-se, portanto, que, embora esteja pacificado na jurisprudência o posicionamento de que a instituição de taxa de prevenção e combate a incêndio não apresenta contrariedade à Constituição Federal, há inconstitucionalidade na base de cálculo da referida

taxa instituída pelo Estado de Alagoas, vez que, em desacordo com os parâmetros fixados no próprio texto legal, utiliza-se unicamente da medida da área dos imóveis para alcançar sua base de cálculo, ou seja, utiliza-se da base de cálculo própria do IPTU, contrariando dispositivo constitucional.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Lei n. 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: < <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2003/lei-ordinaria-6442>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado.** 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2014.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. **Lei n. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.969-0 Amazonas.** Relator: Min. Carlos Brito. Data de Julgamento: 29/03/2007. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2969_AM_1279014960599.pdf?Signature=a%2By6Mw3NStUzfkI8YWiwWyl3d0E%3D&Expires=1462055399&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=119761ae545d5b340d6a5793d953363d>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Agravo de Instrumento 677.891-1 Minas Gerais.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 17/03/2009. Disponível em: < http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/AI_677891_MG-_17.03.2009.pdf?Signature=LXx4g9F0tVsxIMx7WNmuNliQnh0%3D&Expires=1462055562&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-

type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=bae709a62906a0b0e3de411aa4ddd3ff>.
Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 473.611-0 Minas Gerais**. Relator: Min. Eros Grau. Data de Julgamento: 19/06/2007. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_473611_MG_1279010986256.pdf?Signature=0H5lwiApSOTtmKwYQbU89LrA1I4%3D&Expires=1462055686&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=4490751ba688df8cdfbdc893e52420d>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 206.777-6 São Paulo**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 25/02/1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=240707>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em MS n. 16.064-RN**. Relator: Min. Jorge Scartezzini. Data de Julgamento: 28/04/2004. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19539436/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-16064-rn-2003-0034835-9/inteiro-teor-19539437>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CBMAL. Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas. **Dúvidas sobre a taxa de bombeiros**. Disponível em: <<http://sistemas.cbm.al.gov.br/sistemas/taxa2/portal/duvidas/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACEIÓ. **Lei N. 4.486, de 28 de fevereiro de 1996.** Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Maceió e dá providência correlatas. Disponível em: <<http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/plusagencia/documento/2014/06/Download-Lei-N.%C2%BA-4.486-de-1996-.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário – Constituição e Código Tributário:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.