

VOTO DIVERGENTE

O Senhor Ministro Flávio Dino: Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte por alegada violação dos arts. 144, V, e 145, II, da Constituição Federal.

Para evitar repetição, adoto o relatório lançado pelo Ministro Relator:

"Trata-se, na origem, de ação direta de constitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta do Estado do Rio Grande do Norte tendo como objeto os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar nº 612/17.

Os dispositivos impugnados tratam de taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos dispositivos questionados, com efeito ex tunc.

Na essência, assentou o Tribunal Local que os serviços subjacentes às taxas em questão não seriam específicos nem divisíveis.

O julgado foi assim ementado:

"CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 247/2002 (CRIA O FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE (FUNREBOM), INSTITUI AS TAXAS DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E AS TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS, E DÁ

OUTRAS PROVIDÊNCIAS), COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 612/2017. ITENS 1 (TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL), 2 (TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE) E 6 (TAXA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, SALVAMENTO E RESGATE EM VIA PÚBLICA, PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES, APLICADA ANUALMENTE A CADA VEÍCULO LICENCIADO NO ESTADO) DO ANEXO ÚNICO DA REFERIDA NORMA LEGAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 90 E 92, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, POR MAIORIA, E, POSTERIORMENTE, SUSPENSA POR DECISÃO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1212). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA ADJUNTA, SUSCITADA PELO DES. IBANEZ MONTEIRO. REJEIÇÃO. POSTERIOR RATIFICAÇÃO DA EXORDIAL PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA MÉRITO. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. CRIAÇÃO DA TAXA ANUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO. SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, V, DA CF/88. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA DESTE TRIBUTO

PELO ESTADO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX TUNC. - 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem 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" (ADI nº 2.908, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/19, DJe de 6/11/19).

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados.

Contra esse acórdão, interpôs a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte recurso extraordinário fundado na letra a do permissivo constitucional. Alegou ter havido ofensa aos arts. 144, inciso V; e 145, inciso II, da Constituição Federal.

No mérito, defendeu que os serviços subjacentes às taxas questionadas são públicos, específicos e divisíveis, sendo prestados ou colocados à disposição de grupos limitados de contribuintes. No caso dos serviços de combate a incêndios, busca e salvamento em edificações, são contribuintes os proprietários das respectivas edificações; no caso dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, em veículos automotores, são contribuintes os

proprietários dos respectivos veículos.

Sustentou que os dispositivos hostilizados se adéquam ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal. Anotou que os serviços de prevenção e combate a incêndios gozam de especificidade, pois “os contribuintes sabem qual serviço lhes está sendo prestado”, e de divisibilidade, porquanto “o Estado possui meios de identificar os usuários do serviço a ser financiado com a taxa”.

Asseverou ser irrelevante o fato de os serviços subjacentes às taxas questionadas serem prestados por órgão integrante do sistema de segurança pública. Da óptica da recorrente, o que importa é aferir a divisibilidade e a especificidade dos serviços.

Destacou que, no julgamento do Tema nº 16, foram dois os fundamentos utilizados para se reconhecer a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída por municípios: a) a incompetência dessas unidades federadas para exercer atividade de combate a incêndios; b) a natureza essencial dessa atividade, a qual deveria ser custeada por impostos. Anotou que, em apenas cinco votos, foi levantado esse último argumento, de modo que só houve maioria absoluta quanto ao primeiro argumento.

Aduziu que o presente caso se diferencia do referido tema de repercussão geral.

Subsidiariamente, defendeu ser necessária a modulação dos efeitos da decisão, ressaltando que “a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída pelos Estados vinha, há muito, sendo respaldada pela jurisprudência de nossos tribunais”. Ainda nesse tópico, mencionou a decisão por mim proferida na SL nº 1.212/RN e registrou que a perda mensal estimada de receita da taxa de incêndio é de aproximadamente R\$ 2.810.000,00 (dois milhões oitocentos e dez mil reais). Salientou que isso “deverá provocar um rearranjo nas já mais do que combalidas finanças públicas, impactando o orçamento

estadual, que seria ainda mais abalado pelo ajuizamento de ações de repetição de indébito”.

Nas contrarrazões, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte defendeu estar o acórdão recorrido em harmonia com o Tema nº 16. Aduziu, também, que os serviços subjacentes às taxas questionadas são inerentes à segurança pública estadual, devendo ser custeados por impostos. Consignou não estarem presentes nesses serviços os requisitos da especificidade e da divisibilidade, essenciais para a instituição de taxa. Anotou que, no julgamento do Tema nº 16, a Corte versou sobre a incompatibilidade entre a natureza do serviço de combate a incêndio e a instituição de taxa. Sustentou, ademais, que não merece ser acolhido o pleito de modulação da declaração de constitucionalidade, pois estariam ausentes os requisitos para isso. É o relatório.”

O processo foi afetado ao Plenário para análise quanto à existência de repercussão geral como paradigma do tema 1282: “Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros”.

O Ministro Relator apresentou proposta de provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17. Esi a ementa proposta:

“Direito tributário. Recurso extraordinário. Taxa estadual decorrente de serviços públicos. Prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate. Constitucionalidade. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade das taxas instituídas pelo Estado do Rio Grande do Norte relativas a serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de

busca, salvamento e resgate. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se os serviços em questão seriam específicos e divisíveis, podendo ensejar a instituição pelos estados-membros de taxas para sua remuneração. III. Razões de decidir 3. Os estados da federação têm competência para prestar os serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate por meio de seus corpos de bombeiros militares. 4. Julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser executada por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade, bem como os demais pressupostos da tributação, ela enseje a cobrança de taxa. 5. Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. É evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado ou colocado à disposição, bem como estipular quem utilizou, efetiva ou potencialmente, o serviço. Em situações específicas, os serviços de prevenção e combate a incêndio, busca, salvamento e resgate têm caráter universal (*uti universi*). Aplicação, por analogia, da orientação firmada no Tema nº 146. IV. Dispositivo e tese 6. Recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte provido para, reformando-se o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17. Tese de julgamento: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares. Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 22, inciso XXVIII; 144, § 5º; 145, inciso II. Jurisprudência relevante citada: Súmula nº 549/STF; RMS nº

16.064/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Hermes Lima, DJ de 24/10/69; RMS nº 16.163/PE, Tribunal Pleno, red. do ac. Min. Eloy Rocha, DJ de 29/12/69; RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 30/9/05; RE nº 576.321/SP-RG-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 13/2/09; ADI nº 3.770/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/9/19.”

Por fim, propôs a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

É o relatório.

Decido.

De início, peço vênia ao eminente Relator para divergir de suas conclusões.

O agravo comporta provimento.

O Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade das taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados, **ao fundamento de que tais serviços, sendo de utilidade genérica, devem ser custeados pela receita dos impostos**. O acórdão recorrido, portanto, está alinhado com a jurisprudência desta Suprema Corte, firmada em sede de repercussão geral, **Tema 16**, no qual fixada 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”. O acórdão está assim ementado:

“TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário,

como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo.” (RE 643247, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-292 DIVULG 18-12-2017 PUBLIC 19-12-2017)

Com efeito, **taxa** é espécie tributária que consubstancia contraprestação própria ao exercício do poder de polícia, bem como à utilização de serviços públicos, de forma efetiva ou posta à disposição do contribuinte, cuja instituição o inciso II do art. 145 do texto constitucional autoriza tão somente se “**específicos e divisíveis” os serviços prestados, de modo a viabilizar a adequada mensuração do tributo e a necessária individualização do contribuinte.**

A jurisprudência desta Corte assenta a inconstitucionalidade da cobrança de taxa relativa à prestação de ações e serviços de segurança pública, quando não preenchidos os requisitos autorizadores da sua instituição, fenômeno verificado com relação a serviços que, por sua natureza, devam ser prestados de forma geral e indivisa à coletividade.

Essa é a hipótese da taxa ora debatida, em razão “dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados, para a qual os julgados do Tribunal Pleno desta Casa não emprestam a chancela do texto constitucional. Reforça a conclusão o entendimento firmado na ADI 2908, em que Relatora a Ministra Cármem Lúcia, consoante ementa abaixo transcrita:

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DE TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E

DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte.
2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*).
3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem 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.
4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. 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, consequentemente, 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.
5. Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente.” (ADI 2908, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármem Lúcia, DJe de 06/11/2019 - destaquei)

De igual modo, a ementa da ADI 4411, ação direta paradigmática sobre

a matéria ora analisada:

“TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa.” (Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 24/09/2020)

Diante do exposto, com base na jurisprudência pacífica desta Suprema Corte, **divirjo** do Ministro Relator e **nego provimento** ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte.

É como voto.