



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

CECÍLIA SALES UCHOA

TAXA DE INCÊNDIO: ANÁLISE DO CARÁTER UTI UNIVERSI DO SERVIÇO PÚBLICO SUBJACENTE E DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL SOB O VIÉS JURÍDICO-TRIBUTÁRIO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

FORTALEZA

2025

CECÍLIA SALES UCHOA

TAXA DE INCÊNDIO: ANÁLISE DO CARÁTER UTI UNIVERSI DO SERVIÇO
PÚBLICO SUBJACENTE E DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL SOB O VIÉS
JURÍDICO-TRIBUTÁRIO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- U19t Uchoa, Cecília Sales.
Taxa de Incêndio : Análise do caráter uti universi do serviço público subjacente e da constitucionalidade material sob o viés jurídico-tributário à luz da jurisprudência do STF / Cecília Sales Uchoa. – 2025.
96 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.
1. Taxa de Incêndio. 2. Constitucionalidade. 3. Taxa de Serviço. 4. Especificidade. 5. Divisibilidade. I. Título.

CDD 340

CECÍLIA SALES UCHOA

TAXA DE INCÊNDIO: ANÁLISE DO CARÁTER UTI UNIVERSI DO SERVIÇO
PÚBLICO SUBJACENTE E DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL SOB O VIÉS
JURÍDICO-TRIBUTÁRIO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em: 11/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Ma. Fernanda Claudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Ma. Vanessa Correia Mendes
Universidade Farias Brito (FB-Uni)

AGRADECIMENTOS

A conclusão do curso de Direito pela Universidade Federal do Ceará representa a concretização de um sonho de infância, alcançado com o apoio de pessoas fundamentais ao longo da trajetória.

Agradeço aos meus pais, Zarlanya e Rogério, pelo apoio incondicional e por acreditarem em mim mesmo quando, em alguns momentos, nem eu mesma acreditava. Todo o caminho trilhado até aqui teve, em cada passo, a marca do esforço e do amor de vocês.

Aos meus avós, agradeço pelo carinho, ensinamentos e inspiração, por serem exemplos de força, generosidade e persistência e por sempre me impulsionarem.

Às minhas amigas do colégio, Lara, Letícia, Marília e Sabrina, agradeço pela amizade constante e por tornarem mais leve a trajetória do pré-vestibular. Sonhamos juntas, nos esforçamos juntas e hoje seguimos, lado a lado, realizando sonhos que um dia pareciam muito distantes.

Agradeço ao meu namorado, Juan, pelo apoio firme, pelo companheirismo e por caminhar comigo com amor e compreensão, dividindo as alegrias, os desafios e as esperas dessa jornada. Sua companhia foi abrigo e força.

Aos amigos da faculdade, com quem tive o privilégio de dividir esses anos de graduação, minha sincera gratidão, em especial aos “guerreiros noturnos”. Agradeço, ainda, aos colegas e profissionais com quem tive a oportunidade de aprender durante os estágios, pelo companheirismo e pelas trocas valiosas que tanto enriqueceram minha formação.

Ao Professor Carlos Cintra, meu orientador, agradeço pela escuta atenta, pela generosidade com que compartilhou seu conhecimento e pelo acompanhamento cuidadoso ao longo de toda a pesquisa.

Às Professoras Mestras Fernanda Cláudia e Vanessa Mendes, sou especialmente grata por gentilmente aceitarem compor a banca avaliadora deste trabalho, pela inspiradora dedicação ao ensino e pelo constante cuidado com os alunos, dentro e fora da sala de aula.

E, por fim, agradeço a Deus, pelo dom da vida e por ter colocado em meu caminho todas essas pessoas maravilhosas que, de diferentes formas, me ajudaram a chegar até aqui.

RESUMO

Neste trabalho, analisa-se a (in)constitucionalidade material da taxa de incêndio, que tem como fato gerador a disponibilidade do serviço de extinção e combate a incêndios, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Parte-se da problemática quanto à observância dos requisitos constitucionais de divisibilidade e especificidade do serviço público para a validação da referida espécie tributária, bem como da regularidade da base de cálculo comumente adotada. A discussão se torna relevante diante da oscilação jurisprudencial do STF, que, em 2017, considerou inconstitucional a cobrança da taxa, e, posteriormente, em 2025, reconheceu a constitucionalidade da exação, no julgamento do RE 1417155 (Tema 1.282), ainda sem trânsito em julgado. A relevância, ainda, é evidenciada pelo pouco aprofundamento dado pela legislação, doutrina e jurisprudência em pontos centrais sobre a taxa. A pesquisa visa compreender se as taxas instituídas em razão da efetiva ou potencial utilização dos serviços de bombeiros militares relativos à extinção de incêndios atendem aos critérios técnico-jurídicos exigidos para a sua validade, sob o aspecto da natureza do serviço público. Ao final, demonstrou-se as razões pelas quais constatou-se a inconstitucionalidade da taxa de incêndio, por se referir a serviço *uti universi*. Para tanto, adotou-se metodologia descritivo-analítica - com base em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, analisando doutrinas jurídicas, dispositivos legais, pareceres técnicos e decisões do STF-, e dialética, a partir da comparação das decisões e posterior posicionamento. O estudo pretende oferecer uma contribuição crítica ao debate jurídico-tributário, demonstrando os limites e possibilidades da cobrança da taxa de incêndio à luz do ordenamento constitucional.

Palavras-chave: taxa de incêndio; constitucionalidade; taxa de serviço; especificidade e divisibilidade.

ABSTRACT

This study aims to analyze the material (un)constitutionality of the fire prevention and firefighting fee, whose triggering event is the mere availability of the firefighting service, in light of the jurisprudence of the Brazilian Federal Supreme Court (STF). The research begins by addressing the controversy surrounding the constitutional requirements of specificity and divisibility of public services for the validity of such a tax, as well as the legality of the commonly used calculation basis. The debate gains relevance due to the oscillating jurisprudence of the STF, which, in 2017, declared the fee unconstitutional, but later, in 2025, recognized its constitutionality in the judgment of RE 1417155 (Theme 1.282), still pending final decision. The topic is further underscored by the limited attention given by legislation, legal scholarship, and case law to key aspects of this fee. The research seeks to determine whether the fees imposed for the actual or potential use of firefighting services meet the technical-legal criteria required for their constitutional validity, particularly regarding the nature of the public service. The study adopts a descriptive-analytical methodology, grounded in bibliographic, documentary, and jurisprudential research, examining legal scholarship, statutory provisions, technical opinions, and STF decisions. This work aims to offer a critical contribution to the legal and tax debate, highlighting the boundaries and possibilities for charging the fire prevention fee under Brazil's constitutional framework.

Keywords: fire prevention fee; constitutionality; service fee; specificity and divisibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CFRB	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
DJ	Diário da Justiça
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MIN	Ministro(a)
RE	Recurso Extraordinário
REL	Relator
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
TCIBS	Taxa de Prevenção e Combate a Incêndio, Busca e Salvamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS.....	15
2.1 A subespécie taxa de polícia: fundamentos jurídicos.....	19
2.2. A taxa de serviço e sua aplicação à prestação estatal: especificidade e divisibilidade como pressupostos para a cobrança.....	23
3. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR: ATRIBUIÇÕES E A INCIDÊNCIA DE TAXAS.....	28
3.1. Evolução histórica, atribuições constitucionais e legais, e inserção no sistema de segurança pública.....	28
3.2. Individualização das atividades relativas a incêndios como pressuposto para a incidência da taxa de serviço e a problemática das atividades preventivas.....	34
4. A TAXA DE INCÊNDIO E A OSCILAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE: JULGAMENTO DOS TEMAS 16 E 1282.....	40
4.1. Da inconstitucionalidade à constitucionalidade da Taxa de Incêndio: Contexto histórico e razões da alteração jurisprudencial do STF nos Temas 16 e 1282.....	42
4.2. Mérito analisado nos Temas 16 e 1282 do STF sobre a constitucionalidade das taxas de incêndio.....	48
4.2.1. <i>Tema 16</i>	48
4.2.2. <i>Tema 1282</i>	52
5. A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO: ANÁLISE JURÍDICA E CONSIDERAÇÕES SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO STF.....	57
5.1. A superação do Tema 16 à luz da segurança jurídica e da estabilidade da jurisprudência: considerações gerais.....	57
5.2. Taxa de Incêndio: Pressupostos legais e análise doutrinária.....	60
5.3. Da abrangência de serviços não relacionados ao imóvel referente ao tributo.....	64
5.4. A base de cálculo da taxa de incêndio: adequação constitucional e correspondência com o custo do serviço.....	67
5.5. Do caráter <i>uti universi</i> do serviço público de extinção e combate a incêndios.....	70

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXO - DADOS FORNECIDOS PELO CBM-CE SOBRE REGISTROS DE OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIOS.....	85

1. INTRODUÇÃO

O Estado, para a manutenção de sua existência e para o desempenho de suas atividades, realiza consideráveis gastos. Atualmente, a mais relevante fonte de geração de receitas para o Estado, utilizada para custear tais importes, é a tributária.

Para fazer frente às diferentes despesas estatais, o sistema tributário brasileiro prevê espécies tributárias com características próprias. A taxa, espécie tributária objeto deste estudo, é instituída para financiar atividades estatais, de serviço público ou de poder de polícia, relacionadas a um contribuinte em específico. Isso parte da premissa de que, dada sua divisibilidade e referibilidade a um indivíduo ou grupo de indivíduos determinável, numa perspectiva de justiça fiscal, as atividades devem ser financiadas por tributos recolhidos pelas pessoas a que elas se dirigem, não por toda a coletividade.

Desse modo, ao longo dos anos, diversos entes federativos instituíram taxa para remunerar a disponibilidade do serviço de combate e extinção de incêndios prestados pelos corpo de bombeiros militares, popularmente denominadas chamada “taxa de bombeiro” ou “taxa de incêndio”. Contudo, a constitucionalidade dessas taxas foi questionada diversas vezes, em razão de imprecisões no que se refere à observância dos requisitos necessários para que um serviço público seja remunerado por meio de taxa.

Com efeito, a fim de que uma taxa de serviço seja regularmente instituída, deve-se observar, além dos preceitos genéricos dos tributos e das taxas, como a correspondência entre o custo do serviço e o valor cobrado, limites concernentes à especificidade e à divisibilidade do serviço público ao qual esta espécie tributária está vinculada.

Contudo, há casos em que se verifica uma fronteira tênue entre o serviço público que possui e o que não possui tais características, como é o caso do serviço de extinção de incêndios, objeto deste estudo. Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimentos em sentido diametralmente opostos, havendo clara oscilação jurisprudencial sobre a temática.

A título de exemplificação, em 2017, no RE 643.247, o STF, em julgamento não unânime, fixou entendimento no sentido de ser inconstitucional a cobrança da taxa de incêndios por municípios, uma vez que tal atividade estaria inserida no âmbito da segurança pública e seria de benefício coletivo, devendo, portanto, ser financiada por impostos, não por taxas.

Em março de 2025, todavia, o STF alterou profundamente a interpretação ao julgar o RE 1417155, também com repercussão geral reconhecida (Tema 1.282), por meio do qual,

igualmente em decisão não unânime, admitiu a constitucionalidade das taxas estaduais pela utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

Apesar de o entendimento ter sido recentemente pacificado e vincular as demais instâncias do Judiciário em casos semelhantes, ainda há relevância jurídica e científica em discutir o tema. Nessa conjuntura, cumpre pontuar, primeiramente, que ainda não houve trânsito em julgado da decisão do RE 1417155, e que as teses de repercussão geral não vinculam o próprio STF, o qual pode alterar a sua própria interpretação, como ocorreu, inclusive, na mudança acima mencionada. Destaca-se, ainda, que a decisão não foi unânime, sendo possível que ocorra rediscussão do tema com a mudança de composição, tal como aconteceu entre 2017 e 2025.

Portanto, a relevância deste estudo advém da possibilidade de mutação do entendimento fixado, seja em razão de ainda não ter havido trânsito em julgado, seja por ocasião de eventual rediscussão futura do tema pelo STF.

Outro aspecto que demonstra a relevância deste trabalho diz respeito ao fato de a doutrina, a jurisprudência e a própria legislação instituidora não costumarem se aprofundar sobre aspectos considerados importantes para o estudo da constitucionalidade, tais como as atividades consubstanciadas no conceito de serviço de extinção e combate a incêndios e as razões de ele ser de utilidade coletiva.

Dessa maneira, o presente trabalho busca compreender as taxas de combate e extinção de incêndios, examinando se essa espécie tributária observa os requisitos de divisibilidade e de especificidade do serviço público ao qual se refere, além de outros elementos atinentes às taxas. O problema central consiste em saber se as taxas instituídas pela utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos de extinção de incêndios atendem aos requisitos de divisibilidade e especificidade exigidos para essa espécie tributária. Pretende analisar, ainda, se a base de cálculo comumente utilizada está em conformidade com a Constituição Federal.

O estudo possui como objetivo geral a análise dos aspectos atinentes à taxa de extinção e combate a incêndios, buscando estudar se observa os preceitos legais e constitucionais sobre essa espécie tributária, no que se refere ao aspecto material. Para tanto, os objetivos específicos são: analisar a doutrina acerca das características das taxas, mormente no que concerne às taxas de serviço; estudar as atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, por meio de suas competências legais e constitucionais; indicar as atividades consubstanciadas no conceito do serviço de extinção de incêndios; examinar a legislação pertinente, com destaque para o Código Tributário Nacional e a Constituição

Federal e examinar as decisões judiciais relevantes, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal de Federal (STF), verificando as razões de decidir e as oscilações jurisprudenciais.

A metodologia empregada no desenvolvimento deste trabalho é de natureza descritivo-analítica, fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, e dialética, a partir da comparação das correntes doutrinárias, decisões do STF e posterior posicionamento (Lakatos; Marconi, 2017).

A pesquisa bibliográfica compreende o exame de doutrinas jurídicas, artigos acadêmicos e publicações especializadas, com ênfase na análise das taxas de serviço, suas particularidades e suas distinções das demais espécies tributárias, visando à compreensão de suas principais características. A pesquisa documental, por sua vez, contempla a investigação de legislações diretamente relacionadas à temática em estudo. Por fim, a pesquisa jurisprudencial foi direcionada à análise das decisões e votos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente nos casos submetidos ao regime de repercussão geral, com o objetivo de verificar o posicionamento adotado pela Corte sobre a matéria.

Considera-se que tal arcabouço de fontes fornece respaldo adequado à análise crítica da constitucionalidade material das taxas instituídas pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de extinção de incêndios.

O primeiro capítulo do trabalho dedica-se a uma análise detalhada da doutrina brasileira em relação ao tema das taxas, tomando especial atenção aos requisitos que uma taxa de serviço deve observar para ser regularmente instituída. Nesse contexto, o estudo examina cada elemento componente da hipótese de incidência tributária, com o intuito de compreender exatamente as características das taxas e de suas subespécies, dando ênfase à correspondência que deve haver entre o custo do serviço e o valor cobrado, bem como à especificidade e à divisibilidade do serviço público a que se refere a taxa de serviço.

O segundo capítulo enfoca um estudo das atividades prestadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, com especial atenção para o serviço de extinção e combate a incêndios, suas peculiaridades, seus beneficiários e sua relação com a incolumidade pública, visando entender melhor os procedimentos a partir dos quais acontece a prestação da atividade. Identifica empecilhos relacionados à inclusão do serviço de combate a incêndio no fato gerador das taxas de serviço e busca individualizar as atividades consubstanciadas no serviço que enseja a cobrança da taxa de serviço.

O terceiro capítulo realiza uma análise da evolução jurisprudencial das decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal a respeito da constitucionalidade ou não das taxas. Nesse ponto, o estudo avalia o precedente formulado pelo STF de entender a necessidade de o

serviço em alusão ser remunerado por meio de impostos, com o julgamento do tema repetitivo 16, posteriormente reavaliado no julgamento tema repetitivo 1282 do mesmo tribunal. Pretende-se, a partir desta avaliação, entender os motivos para a mudança de entendimento e os argumentos considerados em cada julgamento.

Por fim, o quarto capítulo sistematiza as considerações dos que o antecedem, tecendo considerações sobre os julgamentos do STF, principalmente no que se refere às razões da alteração jurisprudencial e a abrangência de serviços que não possuem ligação com o imóvel considerado na base de cálculo da taxa, e o conseqüente impacto na correspondência da base de cálculo com os custos do serviço eventualmente prestado. Dá-se ênfase, ainda, ao caráter *uti universi* do serviço de combate e extinção de incêndios, partindo-se do pressuposto da integridade e coerência do ordenamento jurídico e utilizando-se da interdisciplinaridade com o Direito Penal no que se refere ao bem jurídico tutelado pelo delito de incêndio, qual seja, a incolumidade pública.

Este trabalho pretende, portanto, não apenas descrever e analisar o problema em questão, mas também oferecer uma reflexão crítica sobre a adequação da prática tributária adotada por entes federativos, e, agora, admitida pelo STF, em relação às taxas de extinção e combate a incêndios, enriquecendo o debate jurídico do tema polêmico. Em conclusão, o estudo busca contribuir para o entendimento das complexidades jurídicas que envolvem essa tributação, oferecendo uma análise detalhada das questões mais relevantes, oferecendo, ainda, subsídios capazes de impulsionar uma jurisprudência mais clara e consistente sobre a temática.

2. A ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

O sistema tributário brasileiro prevê diferentes espécies de tributos, cada uma com atributos próprios. Segundo o Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), há três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria¹. Por sua vez, a teoria pentapartida, adotada pela Constituição Federal e reconhecida pelo STF², classifica os tributos em cinco espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Neste trabalho, será dada ênfase às taxas, em razão de esta espécie tributária ter direta relação com o objeto deste estudo, sendo, a seguir, destacadas suas características e seus aspectos essenciais.

Pontua-se, primeiramente, que, por ser uma espécie do gênero tributo, as taxas submetem-se às regras que o definem, caracterizando-se, pois, como uma prestação pecuniária compulsória, instituída em lei, que não constitui sanção de ato ilícito e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, conforme estabelece o artigo 3^o do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966). A estas características genéricas devem ser acrescidos os aspectos específicos das taxas, essenciais para distingui-las das demais espécies tributárias.

O conceito específico de taxa pode ser extraído dos dispositivos constitucionais e legais que estabelecem, dentre outros aspectos, o âmbito de incidência dessa espécie tributária e seus elementos essenciais. Nessa toada, a Constituição Federal (Brasil, 1988) e o Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) 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;

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.

Dos referidos dispositivos, depreende-se, a priori, a competência atribuída a todos os entes federados para instituir taxas. Cumpre destacar, contudo, que, para ser legítima, deve

¹ Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

² Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 5794, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 22/4/2019.

³ Art. 3º Tributo é 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.

haver necessária correlação entre a atribuição administrativa do ente para prestação de serviços públicos e a respectiva taxa instituída, consoante estabelece o artigo 80 do CTN (Brasil, 1966)⁴. Portanto, segundo Luiz Emygdio Franco Júnior (2024), a atribuição administrativa precede à competência tributária, de modo que, quando um ente político institui por lei uma determinada taxa, a atribuição para a prestação do serviço público pertinente já se encontra previamente definida na Constituição Federal. Nesse sentido, adverte Hugo de Brito Machado Segundo (2025, p. 281):

Há quem afirme que a competência para instituir taxas é “comum”, pois tanto a União, como os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios podem criá-las. Não é bem assim, contudo. A competência para instituir taxas está relacionada com a competência para prestar serviços e para exercer poder de polícia, e estas competências não são comuns às três esferas de poder tributante. O que acontece é que os impostos, como oneram fatos não relacionados com qualquer atividade estatal específica, tiveram de ser discriminados pela Constituição, e divididos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As taxas, não. Como seu fato gerador é a utilização de serviço público, ou a submissão ao poder de polícia, a competência para instituir taxas é determinada pelas normas da Constituição que atribuem competência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para prestar serviços ou para exercer o poder de polícia. É o que explica o art. 80 do CTN, segundo o qual, para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

No que se refere à competência tributária, destaca-se sua natureza facultativa, de modo que cada ente federativo tem liberdade para instituir, ou não, os tributos que lhe são atribuídos pela Constituição. O fato de a Carta Magna atribuir competência para a pessoa jurídica instituir tributo não revela, entretanto, a obrigatoriedade de que essa fonte de receita seja instituída. Assim, a facultatividade da competência tributária permite que o Poder Público opte por não exigir taxa pela prestação de determinados serviços públicos, quando entender que tais serviços não devem ser remunerados.

Ademais, ainda a partir da leitura dos dispositivos supratranscritos, conclui-se que a hipótese de incidência da taxa, ou seja, a situação fática, prevista em lei, que deve ocorrer para possibilitar a cobrança do tributo, é a utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, ou a submissão ao exercício regular do poder de polícia. Tal aspecto é de extrema importância para

⁴ Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

este estudo, por ter diversos elementos relevantes, razão pela qual será pormenorizado no tópico subsequente.

Entretanto, desde logo, é possível constatar que as taxas são tributos vinculados a uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo. De fato, conforme destaca Luiz Emygdio Franco Júnior (2024), a hipótese de incidência definida em lei deve depender de uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, ou seja, de uma ação estatal que acarrete ao contribuinte o gozo individualizado do serviço público.

Portanto, a taxa é tributo cuja exigência é orientada pelo princípio da retributividade, já que o sujeito passivo paga a taxa por ter provocado o exercício do poder de polícia, em razão de ter sido prestado serviço público específico e divisível ou, ainda, por ter sido serviço dessa natureza colocado à disposição do sujeito passivo, conforme afirma Regina Helena Costa (2023).

Assim, leciona Paulo de Barros Carvalho (2015) que a taxa tem uma previsão conotativa de atividade do Estado diretamente relacionada ao contribuinte, o qual apenas pagará o valor exigido pelo Poder Público quando deste receber ou tiver à disposição alguma prestação de serviço público específico e divisível, utilizado, efetiva, ou potencialmente, ou, ainda, nos casos de exercício do poder de polícia, esclarecendo ser imprescindível lei anterior prevendo determinada atividade estatal como condição suficiente e necessária à cobrança do tributo. Entende ser esta a composição lógica que define o regime tributário das taxas, determinando os critérios e limites para sua instituição legal e cobrança administrativa.

Acresce-se, ainda, que a taxa tem caráter contraprestacional, tendo em vista que, conforme se depreende de sua própria hipótese de incidência, não pode ser cobrada sem que o Estado preste ao contribuinte, ou, pelo menos, coloque à sua disposição, serviço público específico e divisível.

Sendo a taxa um tributo cobrado em razão de determinada atividade estatal, o montante devido deve ter relação direta com o custo desta. Sobre o tema, Ives Gandra Martins (2006) afirma que o custo dos serviços prestados são aqueles que servem de base de cálculo para o tributo, não se permitindo que se cobrem, a título de taxa, valores superiores aos gastos para o exercício do serviço.

Dessa forma, o montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, só pode variar em função do custo da atividade estatal. Assenta Paulo de Barros Carvalho que “em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência” (CARVALHO, 2017, p. 68.).

Nesse sentido, afirma Leandro Paulsen (2024) que deve haver uma equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que o contribuinte pode ser compelido a pagar, pois, caso contrário, a atividade estatal configuraria mero pretexto para a cobrança de montante aleatório, extrapolando a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência.. Não se exige, contudo, uma exatidão matemática, que seria praticamente impossível e contrária ao princípio da praticidade, sendo suficiente uma relação proporcional, conforme parecer de Sacha Calmon utilizado no voto do Ministro Carlos Velloso no julgamento do RE nº 416.601/DF:

É noção cediça que a base de cálculo das taxas deve mensurar o custo da atuação estatal que constitui o aspecto material de seu fato gerador (serviço público específico e divisível ou exercício do poder de polícia). Não se pode ignorar, contudo, a virtual impossibilidade de aferição matemática direta do custo de cada atuação do Estado (a coleta do lixo de um determinado domicílio, ao longo de um mês; a emissão de um passaporte; etc.). O cálculo exigiria chinesices como a pesquisa do tempo gasto para a confecção de cada passaporte, e a sua correlação com o salário-minuto dos funcionários encarregados e o valor do aluguel mensal do prédio da Polícia Federal onde o documento foi emitido, entre outras variáveis intangíveis, de modo a colher o custo de emissão de cada passaporte, para a exigência da taxa correspondente (que variaria para cada contribuinte, segundo o seu documento tivesse exigido maior ou menor trabalho ou tivesse sido emitido em prédio próprio ou alugado). O mesmo se diga quanto à coleta de lixo: imagine-se o ridículo de obrigarem-se os lixeiros, tais ourives, a pesar com balança de precisão os detritos produzidos dia a dia por cada domicílio, para que a taxa pudesse corresponder ao total de lixo produzido a cada mês pelo contribuinte. O Direito não pode ignorar a realidade sobre a qual se aplica. O princípio da praticabilidade, tão bem trabalhado entre nós por MISABEL DERZI, juridiciza essa constatação elementar. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 416.601/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 30/09/2005).

O STF, nesse sentido, entende a necessidade de haver uma proporção razoável do valor cobrado da taxa e os custos dessa atuação do Estado, sob pena de violação aos princípios do não confisco e da proporcionalidade⁵.

Distingue-se, portanto, nesse aspecto, dos impostos, os quais estão vinculados a uma revelação de riqueza do contribuinte. Com base nessa premissa lógica, o artigo 145, § 2º, da CFRB (Brasil, 1988) dispõe que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos⁶. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 77 do CTN (Brasil, 1966)⁷ veda que as taxas tenham base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto ou que sejam calculadas em função do capital das empresas.

⁵ Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 2551, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20/4/2006; Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 5/5/2020.

⁶ Art. 145. (...) § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

⁷ Art. 77. (...) Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas (sic).

No entanto, conforme estabelece a Súmula Vinculante 29⁸, é possível 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.

Por fim, pontuados os principais aspectos das taxas, cumpre ressaltar que, assim como as demais espécies tributárias, as taxas estão sujeitas aos princípios fundamentais de contenção ao poder de tributar, quais sejam, legalidade, anterioridade, irretroatividade, não confisco e capacidade contributiva.

Dessa maneira, conclui-se que a taxa é uma espécie tributária à qual, além dos atributos genéricos dos tributos em geral, podem ser imputadas características específicas, como o caráter contraprestacional e a vinculação à utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público ou a submissão ao exercício regular do poder de polícia. A partir destas hipóteses de incidência das taxas, a doutrina identifica duas subespécies deste tributo: as denominadas “taxas de serviço” e as “taxas de polícia”, as quais serão analisadas no tópico a seguir.

2.1. A subespécie taxa de polícia: fundamentos jurídicos

A vida em sociedade implica, inevitavelmente, a imposição de limites ao exercício de direitos individuais, ao desempenho de atividades profissionais e comerciais, bem como à realização de determinados atos, em privilégio ao interesse público, a fim de evitar danos à coletividade. Assim, com fulcro no princípio da predominância do interesse público sobre o privado (Di Pietro, 2025), o Estado pode, legitimamente, impor restrições aos particulares, especialmente diante de riscos potenciais à coletividade, e o faz por meio do poder de polícia, conceituado como a “*atividade de condicionar e restringir o exercício dos direitos individuais, em benefício do interesse público*” (Nohara, 2025, p. 114).

Maria Sylvia Di Pietro (2025) indica que a essência da atuação estatal nesse campo está no equilíbrio entre duas forças em tensão: de um lado, o desejo do cidadão de exercer plenamente seus direitos, e, de outro, o dever da Administração de submeter esse exercício ao bem-estar coletivo, utilizando, para tanto, seu poder de polícia.

Com base nessas premissas, Themístocles Brandão Cavalcanti (1956, *apud* Di Pietro, 2025, p. 133), destaca a importância do poder de polícia, ao afirmar que representa um mecanismo de proteção recíproca entre os indivíduos, vez que “*constitui um meio de*

⁸ 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. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, tese definida no RE 576.321, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13/2/2009).

assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa, dos direitos individuais por parte de todos". Trata-se, portanto, de uma limitação à liberdade individual que, paradoxalmente, visa assegurar a própria liberdade e os direitos essenciais da pessoa humana.

A necessidade de condicionar direitos individuais ocorre porque a ideia de segurança e ordem social transcende a repressão dos ilícitos penais, atribuição típica da chamada "polícia judiciária", abrangendo também a atuação do Estado, em regra preventiva, por meio da imposição de restrições em nome do interesse público e do controle sobre condutas lícitas, mas potencialmente danosas, especialmente diante de riscos potenciais à coletividade (Di Pietro, 2025).

Nesse contexto, a atuação do Estado muitas vezes se concretiza por meio da edição de ordens administrativas, como autorizações, proibições ou concessões, dirigidas aos particulares, como forma de disciplinar o exercício de suas atividades. A esse controle estatal, necessariamente vinculado ao poder de polícia, associa-se a possibilidade de cobrança de taxa. A instituição da taxa de polícia fundamenta-se no pressuposto de que aquele que exerce uma atividade ou pratica atos com potencial risco à coletividade, e, por isso, está sujeito à fiscalização estatal, deve arcar com os custos dessa atuação preventiva, mediante a contraprestação pecuniária correspondente.

Assim, a taxa de polícia, denominada também de taxa de fiscalização, será exigida em razão de atos de polícia realizados pela Administração Pública, pelos mais variados órgãos ou entidades fiscalizatórias (Sabbag, 2021). Nessa conjuntura, destaca-se a forma como o Código Tributário Nacional define poder de polícia (Brasil, 1966):

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, 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.

A título de exemplificação, cita-se a taxa de alvará de construção ou de funcionamento, a taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, a taxa de controle e fiscalização ambiental, a taxa para emissão de passaporte e de carteira de habilitação de veículos. Conforme esclarece Luiz Emygdio Junior (2024), a hipótese de incidência da taxa de polícia deve estar vinculada ao desempenho de uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, conforme se depreende dos exemplos acima, uma vez que o mero poder de polícia em si e por si não legitima sua cobrança.

Salienta-se, nessa toada, que a cobrança do tributo ocorre devido à prestação do serviço público que indica o exercício do poder de polícia, sem que dela advenha, necessariamente, uma utilidade material para o sujeito passivo da taxa. Acerca desse aspecto, esclarece Becho (2015, p. 246):

É importante ressaltar que a cobrança do tributo é feita pela prestação do serviço público que indica o exercício do poder de polícia. Com a cobrança da taxa, o Estado não se vincula à autorização propriamente dita, vinculando-se apenas pelo exercício do poder fiscalizatório. Assim, se uma pessoa requer uma autorização para construir, apresentando à Administração a documentação exigida, como a planta do imóvel que se pretende edificar, ela deverá pagar uma taxa para que o Poder Público exercite a fiscalização, o que não garante ao contribuinte a expedição do respectivo alvará. Pode ser que a Administração Pública identifique um impedimento para sua expedição (a legislação pode proibir a construção nos parâmetros do solicitado na região pretendida). Nem por isso o contribuinte está autorizado a requerer a devolução do dinheiro pago, a título do tributo. Isto porque o Estado realizou a prestação (exercício do poder de polícia), ainda que com a ordem negativa.

Por esse motivo, Luciano Amaro (2008) leciona que a atuação fiscalizadora do Estado, em rigor, visa ao interesse da coletividade e não ao do contribuinte da taxa, isoladamente.

Acresce-se, ainda, que, para que os entes tributantes instituem e cobrem uma taxa, é necessário que, previamente, haja uma lei, cujo conteúdo será de direito administrativo, regulando uma das áreas de exercício do poder de polícia (Becho, 2015). Em seguida, é necessário que exista um serviço público de fiscalização desse direito, encarregado de verificar o estrito cumprimento da legislação.

Acerca da temática, Sacha Calmon Coelho (2022, p. 121) faz importante distinção entre a taxa de polícia e a taxa de serviço, a ser abordada no tópico seguinte, indicando que apenas esta pode ser cobrada pela mera utilização potencial:

Outrossim, as taxas de polícia só podem ser exigidas diante de efetiva atuação da potestade. Essa é a melhor interpretação da Lei Maior, que possibilita a cobrança da exação por um agir em potencial do Estado apenas no caso das taxas que remuneram o serviço público. Pela mera disponibilidade só as taxas de serviço, assim mesmo se a utilização do mesmo for compulsória por força de lei, como está prescrito no CTN. Não basta que o departamento da Polícia Federal que concede passaportes esteja em funcionamento para que o Poder Federal cobre taxa de expediente de todos os que estiverem sob sua circunscrição, ao argumento de que o serviço está posto à disposição dos contribuintes.

Esse posicionamento parece adequado, uma vez que, de fato, a Constituição Federal, em seu artigo 145, II, dispõe que as taxas 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*” (Brasil, 1988). Demonstra-se, assim, que a hipótese constitucionalmente prevista de cobrança pela mera disponibilidade concerne apenas à taxa de serviço.

Em análise mais aprofundada, a necessidade de verificação individualizada relativa ao contribuinte para autorizar a cobrança da aludida taxa é objeto de discussão. Por exemplo, para Regina Helena Costa (2023, p. 67), apenas a atividade de fato ocorrida pode ensejar a cobrança da taxa de polícia:

Realmente, pensamos que somente a efetiva realização de atividade de polícia administrativa pode ensejar a exigência de taxa. A existência de aparelhamento administrativo destinado ao exercício de fiscalização, por si só, não é suficiente para dar suporte à exigência fiscal, porquanto o Direito Tributário sujeita-se ao princípio da realidade ou da verdade material e, assim, fiscalização não efetuada, ou mera presunção de fiscalização, não podem conduzir ao nascimento da obrigação tributária.

A jurisprudência do STF, de uma maneira mais flexível, consolidou-se no sentido de que, de fato, somente a efetiva fiscalização exercida pela Administração Pública sobre a atividade particular pode autorizar a exigência de taxa de polícia, contudo, tal efetividade é presumida em favor da Administração Pública. Efetivamente, no RE 588.322, o STF ressaltou que a existência do órgão administrativo não é condição para reconhecer a constitucionalidade da cobrança da taxa, todavia, constitui um dos elementos admitidos para analisar o efetivo exercício do poder de polícia.

Com isso, definiu a seguinte tese de repercussão geral (Tema 217): “*É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício*” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 588.322, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 217, DJe 3/9/2010).

Esses, portanto, são os principais aspectos da taxa de polícia, também denominada taxa de fiscalização.

No contexto deste estudo, cumpre mencionar que comumente são instituídas taxas de polícia que têm como fato gerador atividades fiscalizatórias desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, tal como a aprovação de projetos de construção, a vistoria técnica em edificações e a análise dos projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico⁹. Nos capítulos seguintes, essas taxas serão analisadas mais detidamente.

Conforme mencionado anteriormente, tendo em vista que o constituinte se referiu a outra atividade estatal passível de ensejar a cobrança de taxa, qual seja, a prestação de serviço público específico e divisível, também se torna possível apontar outra subespécie: a taxa de serviço, objeto do próximo tópico.

⁹ Por exemplo, conforme previsto no artigo 19 da Lei nº 15.838/15, do Estado do Ceará (Ceará, 2015), e no artigo 1º, I, da Lei 4.184/99, do Estado de Sergipe (Sergipe, 1999).

2.2. A taxa de serviço e sua aplicação à prestação estatal: especificidade e divisibilidade como pressupostos para a cobrança

A hipótese de incidência da taxa de serviço é a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, conforme previsão do artigo 77 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

Para a adequada compreensão das hipóteses que podem ensejar a cobrança deste tipo de taxa, cumpre, primeiramente, tecer considerações acerca do conceito de serviço público, que é complexo. Conforme indica Maria Sylvia Di Pietro (2025), acerca da noção de serviço público, há controvérsias doutrinárias, principalmente no que se refere à abrangência do conceito, todavia, tanto no conceito amplo quanto no restrito, combinam-se três elementos para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

Nessa perspectiva, compilando os três aspectos, em perspectiva mais abrangente, Hely Lopes Meirelles (2009) define o serviço público como todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), em um sentido mais restrito, dá ênfase no substrato material, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados, e no substrato formal, que confere caráter de noção jurídica, consistente em um regime jurídico de direito público, composto por princípios e regras caracterizadas pela supremacia do interesse público, sobre o particular e por restrições parciais. O autor define serviço público como (Mello, 2015, p. 717):

(...) toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Há, ainda, importantes classificações dos serviços públicos realizadas pelos autores de Direito Administrativo. Por exemplo, no que atine à determinação do usuário, José dos Santos Carvalho Filho (2024), indica que os serviços coletivos (*uti universi*) são aqueles prestados a grupamentos indeterminados de indivíduos, de acordo com as opções e prioridades da Administração, e em conformidade com os recursos de que disponha, como os serviços de pavimentação de ruas e de iluminação pública. Em contrapartida, os serviços singulares (*uti singuli*) preordenam-se a destinatários individualizados, sendo mensurável a utilização por

cada um dos indivíduos, tais como os serviços de energia domiciliar ou de uso de linha telefônica. Conforme será explorado adiante neste trabalho, há serviços, como o de extinção de incêndios, cuja configuração como *uti singuli* ou *uti universi* não é tão evidente.

Quanto à delegabilidade, os serviços públicos podem ser classificados em próprios e impróprios. Serviços próprios, segundo Hely Lopes Meirelles (2009), são os que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público, como segurança e a higiene, cuja execução é feita com base na supremacia do interesse público, sem possibilidade de delegação a particulares. Em regra, são gratuitos ou de baixa remuneração, para que sejam acessíveis a todos. Em contrapartida, assim são definidos os serviços públicos impróprios (Meirelles, 2009, p. 334):

Serviços impróprios são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionárias, permissionários ou autorizatários.

No que tange ao objeto, os serviços públicos podem ser classificados como administrativo, comercial ou industrial, e social. Serviços administrativos são os executados pela Administração para atender necessidades internas ou para preparar outros serviços que serão prestados ao público, como, por exemplo, os serviços de imprensa oficial, das estações experimentais e outros assemelhados (Nohara, 2025).

Serviços comerciais ou industriais prestados pelo Estado, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), são os que a Administração Pública desempenha direta ou indiretamente para atender às necessidades coletivas de ordem econômica, tais como os serviços de transporte, energia elétrica e telecomunicações. Por sua vez, os serviços públicos sociais são os que atendem a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que também convivem com a iniciativa privada. São exemplos deste tipo de serviços a saúde, a educação, a previdência e a cultura (Nohara, 2025).

Compilando tais classificações, sobretudo atinentes à natureza da atividade estatal envolvida, e fazendo um paralelo as formas de remuneração, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 89.876/RJ, sistematizou os serviços públicos em três categorias principais (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 89.976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 10/10/1980). Em primeiro lugar, situam-se os serviços públicos propriamente estatais, isto é, aqueles cuja prestação exige o exercício direto da soberania estatal, seja sob a perspectiva interna (organização administrativa e ordem pública), seja sob a

perspectiva externa (relações internacionais). Por sua própria natureza, são indelegáveis e apenas o Estado pode oferecê-los, sendo, ainda, remunerados por taxa, embora, em regra, a utilização pelo particular não seja compulsória. A título de exemplificação, cita-se o serviço judiciário e a emissão de passaportes.

Em segundo lugar, encontram-se os serviços públicos essenciais ao interesse público, cujo desempenho atende a necessidades fundamentais da coletividade. Por serem de interesse geral, sua remuneração também se dá por taxa, que incide não apenas sobre o uso efetivo, mas também sobre a disponibilização do serviço ao contribuinte — ainda que este não o utilize concretamente. São exemplos típicos o serviço de fornecimento de água, a coleta de lixo, o tratamento de esgoto e os serviços de sepultamento.

Por fim, há os serviços públicos não essenciais, cuja fruição é facultativa e cuja não utilização não gera prejuízo direto à coletividade ou ao interesse público. Por não envolverem exercício típico da soberania estatal e por admitirem delegação à iniciativa privada, sua contraprestação ocorre por meio de tarifa ou preço público, sem natureza tributária. Enquadram-se nessa categoria os serviços de telefonia, fornecimento de energia elétrica, gás canalizado, entre outros.

Essa classificação jurisprudencial tem grande relevância para entender o objeto deste estudo, sobretudo para delimitar o campo de incidência das taxas.

Importante destacar que o serviço público, em seu sentido mais restrito, não se confunde com o poder de polícia, abordado no tópico anterior. Sobre a temática, distingue Irene Nohara (2025, p. 435):

Poder de polícia, conforme analisado, é a atividade do Estado de condicionar e restringir o exercício de direitos individuais, tais como a liberdade e a propriedade, adequando-os aos interesses coletivos. Diferenciam-se poder de polícia de serviço público no fato de que, enquanto a primeira noção envolve a restrição e o condicionamento das atividades privadas aos interesses coletivos, serviço público geralmente compreende atividade estatal de caráter prestacional, em que o Estado supre direta ou indiretamente necessidades coletivas. (...)

Em suma, serviço público é tema clássico de Direito Administrativo. Contrapõe-se à noção privatística de desenvolvimento de atividade econômica em sentido estrito, que é realizada tendo como parâmetro as regras do mercado e eventual controle efetivado no âmbito do poder de polícia, que objetiva restringir interesses privados em prol do benefício público. Assim, enquanto no serviço público o Estado proporciona utilidade e por isso ele tem caráter positivo ou prestacional, no poder de polícia o Estado geralmente atua de forma negativa, de modo a fiscalizar ou obstar determinadas atividades que comprometam interesses coletivos.

Devidamente conceituado serviço público e diferenciado do poder de polícia, cumpre salientar que não é qualquer serviço público que pode ensejar a instituição de taxa, mas, tão

somente, aquele adjetivado como específico e divisível, conforme previsão legal e constitucional. O Código Tributário Nacional, nessa conjuntura, prescreve (Brasil, 1966):

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

I – utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

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

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

A utilização efetiva de um serviço público equivale a fruí-lo de fato, enquanto a utilização potencial representa a disponibilidade dessa serventia ao administrado, em razão da existência de aparelhamento administrativo adequado. Nos casos dos serviços colocados à disposição do contribuinte a taxa apenas poderá ser cobrada quando a lei determinar a obrigatoriedade de seu uso, ou seja, na impossibilidade de o administrado se abster em aceitá-lo, e quando existir uma estrutura pública em efetivo funcionamento para prestá-lo (Coelho, 2022).

É certo que, para que a mera disponibilidade de determinado serviço seja suficiente para ensejar a cobrança de taxa, deve haver especial interesse público na prestação deste serviço, dele advindo evidentes utilidades coletivas ou sua não prestação poder representar grandes riscos, tal como no que atine aos serviços essenciais ao interesse público, na classificação do STF acima mencionada. Por exemplo, o serviço de coleta de lixo domiciliar é de utilização compulsória uma vez que o acúmulo de lixo dentro das propriedades que não são oficialmente destinadas ou reconhecidas para isso traz riscos à saúde própria, alheia e do meio ambiente (Becho, 2015).

Destaca Hugo Segundo (2025) que existem serviços que o usuário deseja ter à disposição até mesmo esperando nunca ter de fazer uso deles, como é o caso do serviço prestado pelo corpo de bombeiros no combate a incêndios, objeto deste estudo. Nesse caso, paga-se porque ele está à disposição, para tê-lo à disposição, esperando-se mesmo que não seja efetivamente utilizado.

Ademais, o serviço público tributável mediante taxa deve ter duas características: a especificidade e a divisibilidade, sendo, pois, *uti singuli* na classificação dos autores de Direito Administrativo. Serviço público específico é aquele que consiste em atividade estatal fruível individualmente por cada um de seus usuários, sendo, portanto, possível mensurar essa fruição individual. Define Sacha Calmon Coelho (2022, p. 121):

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. Contrapõe-se àquele conhecido como serviço geral (ou universal ou, ainda, *uti universi*), em que não é possível fazer tal afirmação e cujo exemplo clássico é a iluminação das vias públicas: ninguém pode dizer de quanto da luz emitida pelos postes está se beneficiando ao trafegar por uma via urbana.

Por sua vez, a divisibilidade pode ser consubstanciada na possibilidade de identificar o usuário do serviço público. Hugo Segundo (2025, p. 280) distingue ambos os conceitos:

Específico é o serviço que pode ser destacado em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas. Em outras palavras, específico é aquele serviço no qual é possível determinar quanto cada cidadão utilizou, ou quanto foi prestado. Divisível, por sua vez, é o serviço suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários, vale dizer, é possível determinar quem está utilizando o serviço.

Sobreleva notar que o serviço público autorizativo do tributo taxa tem que respeitar tanto ao critério da especificidade quanto da divisibilidade. Na hipótese de não compatibilização com tais requisitos, como ocorre com os serviços *uti universi*, a atividade estatal não pode ser custeada por taxas, devendo o poder público valer-se de outras receitas tributárias, como contribuições ou impostos.

A título de exemplificação, o serviço público de limpeza dos logradouros públicos não pode ser remunerado por taxa, haja vista que, por óbvio, o ente não pode precisar quem foi beneficiado pela limpeza das ruas, avenidas, praças, etc. Na direção oposta é a situação do serviço público de emissão de passaporte, caso em que é clara a identificação do beneficiário e a mensuração da sua utilização.

Contudo, em alguns casos, não é tão explícita a característica de especificidade e divisibilidade do serviço público, podendo haver uma fronteira tênue entre o serviço *uti singuli* e *uti universi*. É o caso do serviço público de extinção de incêndios, objeto deste estudo, acerca do qual o Supremo Tribunal Federal, ao longo dos anos, já se posicionou de diferentes maneiras sobre a natureza e, conseqüentemente, sobre a viabilidade de esse serviço ser remunerado por taxa por sua mera disponibilidade.

A fim de verificar as características dos serviços públicos prestados pelos corpos de bombeiros militares, reputa-se relevante expor seus principais aspectos, abordagem que será realizada no próximo capítulo.

3. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR: ATRIBUIÇÕES E A INCIDÊNCIA DE TAXAS

3.1. Evolução histórica, atribuições constitucionais e legais, e inserção no sistema de segurança pública

Os serviços de combate a incêndio surgiram, assim como quase todas as criações humanas, a partir de uma necessidade. O fogo sempre representou uma grande ameaça para a humanidade, todavia, no período em que os homens ainda eram nômades, bastava fugir das chamas, sem a necessidade de enfrentá-las. A partir do momento em que a população passou a se fixar em um local, tornou-se imprescindível combater o fogo sempre que ele ameaçava vidas ou bens materiais (Goiás, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2017).

Durante a Idade Média, apesar de, com a industrialização, os incêndios terem ficado mais frequentes, os métodos de combate não apresentaram progressos significativos, sendo utilizados, comumente, apenas baldes (Teixeira; Soares, 2012).

O primeiro Corpo de Bombeiros, com uma estrutura organizacional, surgiu após um grande incêndio ter devastado a capital romana em 22 a.C. Neste contexto, o Imperador César Augusto fundou uma das primeiras organizações de combate ao fogo que se tem notícia, segundo Care Z. Pétersson, em 27 a.C, formando um grupo de “vigiles”, que patrulhavam as ruas para impedir incêndios e também para policiar a cidade por meio de patrulhas (Teixeira; Soares, 2012).

Em 1666, um evento marcante na história do Corpo de Bombeiros foi o Grande Incêndio de Londres, que perdurou por quatro dias e destruiu aproximadamente 80% da cidade, incluindo cerca de 13.200 residências (Falcão, 2017). A partir desse episódio devastador, surgiu em Londres um novo modelo de negócio: as Companhias de Seguros contra Incêndios. Essas companhias privadas, organizadas em brigadas de combate a incêndios, prestavam atendimento exclusivamente às propriedades que haviam contratado seus serviços por meio de apólice de seguro (Carlson, 2005). Os imóveis protegidos eram identificados por placas afixadas em suas fachadas, sinalizando a cobertura contra sinistros. Esse sistema permaneceu vigente até o ano de 1832 e gerou diversas situações controversas, dentre as quais a recusa das brigadas em combater incêndios em edificações não seguradas ou cobertas por outras seguradoras (Falcão, 2017).

No âmbito brasileiro, em agosto de 1710, a França, em missão de guerra, empreendeu um ataque que causou a destruição total da alfândega do Rio de Janeiro, seguindo-se grande

incêndio. Em 1732, um grande incêndio de causa desconhecida destruiu considerável parte do Mosteiro de São Bento, também no Rio de Janeiro. Em 1789, outro grande incêndio destruiu completamente o Recolhimento da Nossa Senhora do Porto, RJ, causando profundo impacto junto à população e às autoridades (Goiás, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2017).

As imensas perdas materiais e humanas oriundas de formas pouco eficientes para combater e extinguir o fogo, durante vários anos, despertaram para a necessidade de estruturar uma organização pública, de aprimorar técnicas e de desenvolver normas regulamentadoras com tais finalidades.

No que se refere ao aspecto técnico, pode-se citar a criação, no século XVIII, da “bomba de incêndio” e a “mangueira de combate a incêndios”, pondo fim ao período vagaroso dos baldes e inaugurando uma nova era no combate ao fogo, com o uso de jatos d’água capazes de atingir diferentes pontos ao mesmo tempo (Goiás, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2017). Além disso, em 1905, na Inglaterra, foi criado um caminhão de combate a incêndio com motor a combustão, potencializando consideravelmente o serviço de extinção a incêndios e minorando, portanto, danos humanos e materiais (Scamardi; Nanya, 2021). Quanto à normatização, houve a regulamentação de regras a serem seguidas pelos particulares para evitar incêndios.

No que tange à organização para o combate a incêndios, no contexto brasileiro, por meio do Decreto Imperial nº 1.775, assinado pelo Imperador Dom Pedro II e promulgado em 1856, foi criado e organizado o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sob a jurisdição do Ministério da Justiça. O Decreto n. 2.587, de 1860, tornou definitivo o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte e passou sua subordinação à jurisdição do Ministério da Agricultura (Goiás, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2017).

Posteriormente, ao longo dos anos, foram criados Corpo de Bombeiros em vários outros estados do país, os quais, antes da vigência da Constituição Federal de 1988, eram orgânicos das polícias militares, com exceção do Estado do Rio de Janeiro e Distrito Federal (Goiás, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2017). O processo de emancipação dessas instituições teve início após a promulgação da atual constituição.

Numa perspectiva geral, em âmbito mundial, foram organizadas 3 categorias de bombeiros para combater incêndios: os voluntários, os bombeiros civis e os bombeiros militares. Os bombeiros voluntários são poucos no Brasil, concentrando-se em cidades de colonização europeia na região sul e em alguns municípios que não contam com a presença do Corpo de Bombeiro Militar, nos quais voluntários se organizam e, geralmente por meio de doações, financiam equipamentos e treinamentos necessários (Falcão, 2017).

Os bombeiros civis, profissionais privados, desempenham, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, custeada por seus contratantes, empresas privadas, públicas, sociedades de economia mista ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio, conforme estabelece o artigo 2º da Lei nº 11.901/2009¹⁰ (Brasil, 2009), que dispõe sobre a profissão.

Por sua vez, a categoria dos bombeiros militares, à qual estão relacionados o Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro e do Ceará, acima mencionados, é predominante no país. A Constituição Federal dispõe sobre o Corpo de Bombeiros Militares, no capítulo concernente à segurança pública, versando sobre suas atribuições (Brasil, 1988):

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

(...)

§ 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.

Verifica-se que a Constituição Federal não elencou as atividades a serem desempenhadas pelos corpos de bombeiros militares, tendo restringido-se a conferir à corporação o dever de executar ações de defesa civil, e atribuído à legislação infraconstitucional o dever de regular a atuação da instituição.

No julgamento do Tema 1282, que será abordado posteriormente, a maioria dos ministros do STF entendeu que a expressão “atividades de defesa civil” abrange as ações de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29/5/2025). Contudo, é comum que Constituições Estaduais disponham acerca das atribuições do respectivo Corpo de Bombeiros Militar, atribuindo competência específica para tanto. Em 2023, com a Lei 14.751/2023 (Brasil, 2023), adveio regulamentação mais específica, que, de forma expressa, conferiu ao Corpo de Bombeiros a atribuição para tais atividades, dentre tantas outras.

A aludida lei atribuiu ao Corpo de Bombeiros Militar, em 27 incisos, a competência para exercício de uma extensa gama de atribuições, além de ter expressado seu escopo de preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme destacado abaixo (Brasil, 2023):

¹⁰ Art. 2º. Considera-se Bombeiro Civil aquele que, habilitado nos termos desta Lei, exerça, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio.

Art. 2º (...)

§ 2º Aos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, integrantes do Susp, cabem a **proteção dos direitos fundamentais no âmbito da defesa civil, a prevenção e o combate a incêndios**, o atendimento a emergências relativas a busca, salvamento e resgate, a perícia administrativa de incêndio e explosão e a polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com a finalidade de **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, além de outras atribuições previstas em lei.

Art. 6º Compete aos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais:

I - planejar, coordenar e dirigir as **ações de prevenção, extinção e perícia administrativa de incêndios**, de atendimento a **emergências, de busca, salvamento e resgate** e de polícia judiciária militar, **além de exercer poder de polícia nas ações que lhes competem**;

II - executar, prioritariamente, ressalvada as competências da União e dos Municípios, **as ações de busca, salvamento e resgate** e, privativamente, as ações de **prevenção, combate e perícia administrativa de incêndios** e de polícia judiciária militar;

III - editar atos normativos de segurança contra incêndio, pânico e emergência;

IV - **fiscalizar**, no âmbito de sua competência, **os serviços de armazenamento e o transporte de produtos especiais e perigosos**, com vistas à proteção das pessoas, do patrimônio público e privado e do meio ambiente;

(...)

VII - proteger o meio ambiente mediante a realização de atividades de:

a) **prevenção, combate e extinção de incêndio florestal**, a fim de prevenir ou mitigar as condutas lesivas ao meio ambiente;

(...)

IX - exercer, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos públicos, a realização **de vistorias, o licenciamento e a fiscalização de edificações, eventos e locais de circulação e concentração de público**, além de áreas de risco, aplicando as medidas previstas na legislação, e, privativamente, exercer **a segurança contra incêndio, pânico e emergência**;

(...)

XIII - regulamentar, credenciar e **fiscalizar as empresas de fabricação e comercialização de produtos**, bem como as escolas formadoras e profissionais, na prestação de serviços relativos à segurança contra incêndio, pânico e emergência, a brigadas de incêndio e aos serviços civis e auxiliares de bombeiros;

XIV - produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar **ações de inteligência e contrainteligência destinadas a instrumentalizar o exercício das atividades de prevenção e extinção de incêndios e emergências, de proteção e defesa civil** e de prevenção e repressão da polícia judiciária militar, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais;

XV - realizar **correições, inspeções e auditorias**, em caráter permanente, ordinário ou extraordinário, na esfera de sua competência;

(...)

XVIII - desenvolver **políticas de prevenção de caráter educativo e informativo, no âmbito da defesa civil, relativas a prevenção contra acidentes**, a prevenção contra **incêndio** e emergência e a socorros de urgência e concernentes a ações em caso de sinistros, entre outras, na forma da lei;

(...)

XXV - exercer todas as **prerrogativas inerentes ao poder de polícia** para o cumprimento de suas missões e finalidades;

(...)

XXVII - desempenhar outras atribuições previstas em lei, obedecidos os limites à capacidade de auto-organização dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, decorrentes do art. 144 da Constituição Federal. (Grifou-se)

Ademais, no que se refere especificamente às atividades de cunho preventivo, a Lei 13.425/2017, conhecida como “Lei Kiss”, em alusão ao trágico incêndio ocorrido na boate, estabelece diretrizes sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres (Rodrigues, 2018). O artigo 3º do dispositivo atribui competência ao Corpo de Bombeiros Militar para fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres, cujo processo de aprovação deve observar diversos aspectos, dentre os quais as condições de acesso para operações de socorro e evacuação de vítimas (Brasil, 2017):

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

(...)

Art. 4º O processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente, deverá observar:

- I - o estabelecido na legislação estadual sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres e nas normas especiais editadas na forma do art. 2º desta Lei;
- II - as condições de acesso para operações de socorro e evacuação de vítimas;
- III - a prioridade para uso de materiais de construção com baixa inflamabilidade e de sistemas preventivos de aspersão automática de combate a incêndio;
- V - as exigências fixadas no laudo ou documento similar expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar, por força do disposto no art. 3º desta Lei.

Destaca-se, por oportuno, que, antes da edição da Lei nº 14.751/2023, era comum que leis e constituições estaduais dispusessem acerca das atribuições do respectivo Corpo de Bombeiros Militar. Em regra, as competências conferidas no âmbito local eram semelhantes às previstas pelas leis federais de 2017 e de 2023. Por exemplo, no Estado do Ceará, a Constituição Estadual de 1989 dispôs sobre o Corpo de Bombeiros Militar no Capítulo em que versa sobre Segurança Pública e Defesa Civil, tendo corroborado sua missão de proteção da pessoa e elencado as atividades a serem desempenhadas, incluindo as atinentes à prevenção e combate a incêndios (Ceará, 1989):

Art. 189. O Corpo de Bombeiros Militar é instituição permanente orientada com base nos princípios da legalidade da probidade administrativa, da hierarquia e da disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, sendo organizado em carreira, tendo por missão fundamental a **proteção da pessoa, visando sua incolumidade em situações de risco, infortúnio ou de calamidade**, devendo cumprimento às requisições emanadas dos Poderes Estaduais.

Art. 190. Incumbe ao Corpo de Bombeiros, no âmbito estadual, a coordenação da defesa civil e o cumprimento entre outras das atividades seguintes:

- I – **prevenção e combate a incêndio;**
- II – **proteção, busca e salvamento;**

(...)

- VI – **controle da observância dos requisitos técnicos contra incêndios** de projetos de edificações, antes de sua liberação ao uso; e
 VII – atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo, proteção ao meio ambiente e atividades socioculturais. (Grifou-se).

Semelhantermente, a Lei Complementar nº 1.257/2015 do Estado de São Paulo, que corresponde ao Código Estadual de Proteção Contra Incêndios e Emergências, estabeleceu as seguintes competências ao CBM (São Paulo, 2015):

Artigo 5º - Compete ao CBPMESP:

I - prevenir, combater e extinguir incêndios;

II - realizar operação de combate a incêndios e outras emergências em portos, aeroportos, embarcações e aeronaves, respeitada a legislação federal;

III - realizar busca, resgate e salvamento, nos casos de desastres, calamidades e outras situações de emergência;

IV - exercer as atividades de prevenção e proteção de afogados por meio do serviço de guarda-vidas em locais públicos identificados como áreas de interesse dos serviços de bombeiros, respeitada a legislação federal;

(...)

VII - planejar, coordenar e executar as atividades de análise de projetos e fiscalização das instalações e áreas de risco concernentes ao Serviço;

VIII - advertir, notificar e multar o infrator, e comunicar o setor de fiscalização das prefeituras municipais a respeito das obras, serviços, habitações e locais de uso público ou privado que não ofereçam condições de segurança às pessoas e ao patrimônio;

(...)

XII - executar as atividades de defesa civil;

XIII - fixar diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das atividades de educação pública nos serviços de bombeiros, com foco na prevenção, na redução de incêndios, acidentes e vítimas;

(...)

XVI - fiscalizar as edificações e áreas de risco com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências previstas no Regulamento. (Grifou-se).

As atribuições conferidas pelos dispositivos estaduais coadunam-se às da leis federais acima mencionadas, versando ambas sobre atividades, tanto preventivas quanto repressivas, que têm escopo precípua de manter a ordem pública, garantir a incolumidade das pessoas e dos patrimônios, bem como preservar a segurança pública, cuja natureza jurídica pode ser dividida em duas principais: exercício do poder de polícia e prestação de serviço.

De fato, constata-se que, dentre as competências do CBM, há atividades relacionadas ao exercício do poder de polícia, isto é, a atuação estatal fiscalizadora, conforme conceituado no capítulo 2.1, de caráter eminentemente preventivo, tal como previsto no artigo 190, VI, da Constituição do Estado do Ceará, no artigo 3º da Lei 13.425/2017, e na parte final do inciso I e nos incisos IV, IX, XIII, XV e XXV, todos do artigo 6º da Lei 14.751/2023.

Por outro lado, há também atividades concernentes à prestação de serviço de segurança pública, de cunho eminentemente repressivo, nos termos apresentados no tópico 2.2 deste trabalho, conforme mencionado no inciso II do artigo 190 da Constituição do Ceará,

no artigo 5º, III, da Lei do Estado de São Paulo, e no artigo 6º, I (primeira parte), II, XIV e XVIII, do dispositivo federal.

Inclusive, essa distinção é expressamente realizada na Lei Complementar nº 1.257/2015, do Estado de São Paulo, que prevê que o Serviço de Segurança Contra Incêndios e Emergências abrange tanto a forma preventiva quanto a emergencial (São Paulo, 2015).

Artigo 10 - O Serviço, de que trata o inciso II do artigo 2º desta lei complementar, é desenvolvido nas formas preventiva e emergencial.

Artigo 11 - A atuação preventiva do Serviço dar-se-á por meio de atividades de educação pública e de providências concretas de prevenção.

§ 1º - As atividades de educação pública são realizadas junto à comunidade por meio de programas educacionais, campanhas de prevenção e outras ações educativas.

§ 2º - As providências concretas de prevenção consistem na aplicação das medidas de segurança contra incêndio das edificações e áreas de risco, sendo realizadas por meio de análises e de vistorias, conforme prescrições contidas no Regulamento.

Artigo 12 - A atuação emergencial consiste na intervenção operacional do Serviço em decorrência de incêndios, desastres e outras emergências.

Em razão da competência atribuída ao Corpo de Bombeiros Militar para a execução de atividades de caráter tanto preventivo quanto repressivo, é possível observar que diversos entes federativos instituíram, ao longo dos anos, taxas destinadas à sua remuneração, classificadas ora como taxa de polícia, ora como taxa de serviço. A seguir, serão individualizadas as atividades que compõem o objeto da denominada taxa de incêndio.

3.2. Individualização das atividades relativas a incêndios como pressuposto para a incidência da taxa de serviço e a problemática das atividades preventivas.

A análise das atribuições conferidas ao Corpo de Bombeiros Militar, tanto pelas Leis nº 13.425/2017 (Brasil, 2017) e 14.751/2023 (Brasil, 2023), quanto pelos dispositivos estaduais, revela que grande parte das competências da instituição, relacionadas às atividades preventivas, têm, ao menos de forma mediata, o objetivo de combater sinistros.

A título de exemplificação, a análise, avaliação, vistoria, aprovação e fiscalização das medidas de prevenção e combate a incêndio em estabelecimentos, atribuições previstas no artigo 3º da Lei nº 13.425/2017 (Brasil, 2017), têm como objetivo precípuo a prevenção de incêndios. Da mesma forma, o exercício do poder de polícia para o *“controle da observância dos requisitos técnicos contra incêndios de projetos de edificações, antes de sua liberação ao uso”*, previsto no artigo 189, VI, da Constituição do Estado do Ceará (Ceará, 1989), visa prevenir sinistros relacionados ao fogo.

Essa constatação decorre da premissa lógica de que edificações que respeitam as normas de segurança contra incêndios e que são devidamente aprovadas apresentam menor risco de incêndios. Portanto, ao fiscalizar projetos com essa finalidade, o Corpo de Bombeiros exerce efetivamente uma atividade preventiva contra sinistros. Da mesma forma, tem análoga finalidade a atividade de fiscalização dos “*serviços de armazenamento e o transporte de produtos especiais e perigosos*”, disposto no artigo 6º, IV, da Lei 14.751 (Brasil, 2023).

Essa relação direta entre as ações de fiscalização e o combate a incêndios foi evidenciada, por exemplo, pela informação publicada no site do CBM-CE, em 22 de maio de 2025, no sentido de que o número de incêndios residenciais reduziu entre o primeiro quadrimestre de 2024 e de 2025, tendo essa diminuição sido atribuída, dentre outros fatores, às vistorias preventivas, que são manifestações da atividade fiscalizatória (Ceará, Corpo de Bombeiros Militar, online, 2025):

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE) registrou uma redução no número de incêndios em residências durante o primeiro quadrimestre de 2025. Foram 448 ocorrências atendidas no período, contra 589 no mesmo intervalo de 2024 — uma queda de 23,94%, entre janeiro e abril.

(...)

O CBMCE credita os resultados às campanhas de conscientização, **vistorias preventivas** e à maior adesão da população às boas práticas de segurança. Dentre as principais recomendações estão: Evitar sobrecarga em tomadas e benjamins; Não deixar velas acesas ou panelas no fogo sem vigilância; Manter extintores e detectores de fumaça em locais estratégicos; Realizar revisões periódicas nas instalações elétricas e de gás. Além de manter em dias o Certificado de Conformidade de sua edificação (prédios residenciais). (Grifou-se).

Portanto, verifica-se que a atividade fiscalizatória, exercida no âmbito do poder de polícia, configura uma forma, ainda que indireta, de prevenção a incêndios, o que demonstra que o combate transcende a mera atuação do Corpo de Bombeiros durante a ocorrência, abrangendo ações que antecedem o sinistro.

As atividades mencionadas, concernentes a avaliações, vistorias, aprovações e fiscalizações, configuram manifestação do poder de polícia. Assim, o desempenho dessas atribuições pode ensejar a instituição da subespécie tributária denominada “taxa de polícia”, em observância aos preceitos apontados no capítulo anterior.

Essa subespécie tributária, entretanto, não se confunde com a taxa de serviço, cuja hipótese de incidência consiste na disponibilidade de um serviço específico e divisível, e em cujas características encaixam-se a subespécie tributária da denominada “taxa de incêndio”.

Sob pena de *bis in idem*¹¹, essas ações de fiscalização não podem justificar a cobrança da taxa de serviço de prevenção e combate a incêndios, justamente porque, na verdade, integram o exercício do poder de polícia.

Portanto, esclarece-se que, embora a atividade fiscalizatória, nos casos acima mencionados, tenha como intuito final combater incêndios, essa atribuição não deve configurar fato gerador da taxa denominada “taxa de incêndio”, da subespécie tributária taxa de serviço. Diante dessa aparente controvérsia, reputa-se adequado individualizar as ações prestadas pelo CBM que efetivamente podem ensejar a cobrança da referida espécie tributária.

Cumprе mencionar, nesse contexto, que, comumente, os estados instituem taxa de incêndio para remunerar a disponibilidade de serviços preventivos e repressivos relacionados a incêndios, prevendo, pois, como fato gerador, a prevenção, o combate e a extinção de incêndios. Entretanto, as leis que instituem a taxa de incêndio, bem como a jurisprudência, ao analisar o tema, não costumam detalhar um tema central: quais atividades do CBM configuram o serviço subjacente a esse tributo?

Reputa-se relevante tal questionamento porque, além de o nome popular do tributo (“taxa de incêndio” ou “taxa de bombeiros”) ser genérico e impreciso, há diversas competências conferidas ao CBM que são relacionadas, pelo menos de forma secundária, ao combate a incêndios.

Como forma de ilustrar o mencionado, a Lei do Município de São Paulo nº 8.822, que instituiu a Taxa de Combate a Sinistros, limitou-se a prever como fato gerador do tributo a “*utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios*”¹², sem sequer fazer alusão às atividades estatais consubstanciadas neste conceito (São Paulo, 1978).

Nesse mesmo sentido de generalidade conceitual, observa-se que a Lei do Estado do Ceará nº 11.403/87 (Ceará, 1987), que previu a Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio,

¹¹ Para Hugo de Brito Machado Segundo (2025, p. 89), *bis in idem* “acontece quando um ente federativo tributa mais de uma vez um mesmo contribuinte sobre o mesmo fato, como o mesmo tributo, ou tributos diferentes”. Aponta o autor que a CF/88, em regra, veda o *bis in idem*: “Não há regra expressamente veiculando essa vedação, que, todavia, é tida como implicitamente decorrente de algumas disposições do sistema tributário. A primeira delas é o art. 146, I, da CF/88, segundo o qual cabe à lei complementar dirimir conflitos de competência entre os entes federativos. Se tais conflitos devem ser dirimidos pelo legislador complementar, isso significa que eles são factualmente verificáveis mas juridicamente inadmissíveis”. No que tange ao *bis in idem*, ele em regra não pode ocorrer, salvo nos casos já previstos na Constituição, também pelo fato de os âmbitos de incidência dos tributos já estarem delineados na Constituição, de forma privativa e em regra mutuamente excludente”.

¹² Lei Municipal de São Paulo nº 8.822, de 24 de novembro de 1978

Art. 1º A Taxa de Combate a Sinistros é devida pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios. Parágrafo Único. Para os efeitos desta lei, considera-se prédio o imóvel construído assim definido pela legislação do Imposto Predial.

restringiu-se a estabelecer como fato gerador “*a utilização, efetiva ou potencial, de serviço específico de combate a incêndio, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição*”, sem qualquer referência às atividades públicas contidas neste conceito.

Essa ausência de detalhamento contrasta, por exemplo, com a regulamentação da chamada “taxa do lixo”, também uma taxa de serviço, instituída na capital cearense, pela Lei Municipal nº 11.323/2022, que descreve explicitamente as atividades que compõem o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (Fortaleza, 2022):

Art. 3º. É fato gerador da Taxa do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos **a utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, constituído pelas atividades de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos de origem:**
I - residencial; e
II - não residencial, até o limite de 100 (cem) litros por dia. (Grifou-se)

No julgamento do Tema 1282, o STF consolidou o entendimento de que são constitucionais as taxas pela disponibilidade dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29/5/2025). No entanto, observa-se que, mesmo nesse julgamento, não houve detalhamento das atividades compreendidas no serviço, principalmente quanto à prevenção e ao combate a incêndios.

Alguns ministros, em seus votos, citaram o posicionamento de Aliomar Baleeiro, que faz referência, nessa toada, à “*existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão*” (Baleeiro, 2010, p. 540), referindo-se, portanto, a uma atividade de cunho eminentemente repressivo.

Primeiramente, destaca-se que a ausência de definição legal e jurisprudencial precisa acerca das atividades que compõem o “serviço de combate e extinção de incêndios” dificulta a verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais de especificidade e divisibilidade e da correspondência entre a base de cálculo e o serviço prestado, prejudicando, simultaneamente, a transparência, a previsibilidade e a legitimidade da cobrança tributária.

Afronta, ainda, de certa forma, o princípio da legalidade, segundo o qual a lei deve estabelecer, precisamente, a definição do fato gerador da obrigação tributária principal. Diante desse cenário, mostra-se essencial que os dispositivos legais que instituem tais taxas especifiquem com mais clareza quais atividades integram, efetivamente, o serviço público de combate a incêndios.

Ainda assim, para fins acadêmicos, procede-se ao exame da legislação vigente, com o objetivo de identificar, mesmo que de forma implícita, as atividades que poderiam integrar o serviço público objeto da taxa.

Em uma análise preliminar dos dispositivos legais que conferem competência ao CBM, é possível excluir da abrangência do serviço público subjacente à taxa de serviço de “combate e extinção de incêndios”, certas atividades, como aquelas relacionadas ao poder fiscalizatório, em razão da vedação ao bis in idem, e as que, por sua própria natureza, não são específicas nem divisíveis, a exemplo das atividades educativas de prevenção de incêndio, as quais, em regra, não configuram o fato gerador da taxa.

A partir disso, não se vislumbra, neste trabalho, outras atividades de prevenção e combate de incêndios, de competência do Corpo de Bombeiros, senão as que sejam claramente indivisíveis ou que estejam no âmbito do poder de polícia. Assim, entende-se que essas atividades preventivas não seriam passíveis de remuneração por taxa de serviço, mas tão somente por taxa de polícia, observados os requisitos para tanto. Dessa forma, considera-se pouco adequada a inclusão de serviços preventivos na hipótese de incidência da taxa de serviço.

Em contrapartida a essa ideia, mas em harmonia com o entendimento de Baleeiro, acredita-se que as atividades relativas à extinção de incêndio e as consequentes prestações de assistências decorrentes do enfrentamento do sinistro, como é o caso da busca, salvamento e resgate, podem ser consideradas inseridas na hipótese de incidência da taxa de incêndio da subespécie taxa de serviço. Destaca-se que estão incluídas nestas atividades a remoção de pessoas, animais e/ou bens, com a finalidade de salvaguardar sua integridade física e psíquica e/ou aplicar os atendimentos no que diz respeito ao primeiro exame (primeiros socorros), utilizando técnicas e equipamentos especializados de acordo com cada caso (Araújo, online, 2019).

Portanto, reputa-se mais adequado que as aludidas taxas, para melhor compreensão do contribuinte, para a observância mais detida do princípio da legalidade e para evitar possíveis incidências em bis in idem, fossem atinentes apenas aos serviços repressivos relacionados a incêndios em imóveis particulares, prevendo como hipótese de incidência, por exemplo, a utilização, efetiva ou potencial, do serviço de extinção de incêndio, busca, salvamento e resgate, consubstanciados na manutenção permanente de uma corporação em estado de prontidão, dotada de pessoal treinado, viaturas e equipamentos adequados para a extinção de incêndios, concretizado no controle das chamadas, na remoção de pessoas, animais e objetos por

meio de técnicas e equipamentos especializados para o caso, incluindo salvamento em altura e em ambientes confinados, bem como na prestação de primeiros socorros.

Mesmo assim, essas atividades repressivas encontram-se na fronteira cinzenta entre os serviços *uti singuli* e *uti universi*. Assim, faz-se necessário aprofundar o estudo para perquirir sua especificidade e divisibilidade e a forma como o STF se posiciona sobre a temática.

4. A TAXA DE INCÊNDIO E A OSCILAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE: JULGAMENTO DOS TEMAS 16 E 1282

A fim de remunerar serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar, e, ainda, fortalecer economicamente a corporação, diversos entes instituíram taxas, denominadas taxas de incêndio ou taxa de bombeiros, conforme mencionado no capítulo anterior.

As características dessas taxas variaram em diversos parâmetros, por exemplo, o serviço que visa remunerar (por vezes, emergencial, por vezes, preventivo), a natureza (de serviço ou de polícia) e a abrangência ou não de serviços relativos a outros ambientes além do imóvel, dentre outros.

Apenas a título de demonstração, a Lei nº 4.184/99, do Estado de Sergipe, previa tanto a Taxa de Aprovação de Projetos de Construção quanto a Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio, tendo os seguintes fatos geradores e contribuintes (Sergipe, 1999):

Art. 1º A Taxa de Aprovação de Projetos de Construção e a Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio tem como fator gerador, respectivamente:

I - Os Serviços prestados na Análise dos Projetos de Sistemas de Prevenção Contra Incêndio e Pânico;

II - A utilização, efetiva ou potencial, de serviço específico de combate a incêndio e pânico, resgate e remoção em acidentes automobilísticos, salvamentos aquáticos, terrestres e aéreos, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 2º São contribuintes:

I - Da Taxa de Aprovação de Projetos de Construção, os proprietários das obras de construção destinadas a uso empresarial ou residencial multifamiliar, tipo apartamento, contendo mais de 02 (dois) pavimentos e área construída igual ou superior a 750 (setecentos e cinquenta) metros quadrados;

II - Da Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio, os proprietários de imóveis residenciais unifamiliares e multifamiliares, os proprietários de imóveis de uso empresarial industrial, comercial, profissionais liberais e autônomos, firmas individuais ou coletivas.

O Estado de Sergipe, conforme se verifica acima, prevê, na mesma lei, tanto taxa de polícia quanto taxa anual de serviço, incluindo, nesta, atividades relacionadas à prevenção e à extinção de incêndios, e ações em outros ambientes além do imóvel ao qual se refere a taxa, como acidentes automobilísticos e salvamentos aquáticos.

Diferentemente, o Estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 14.938/2003, instituiu taxa de segurança pública pela utilização potencial apenas do serviço de extinção de incêndio (Minas Gerais, 2003):

Art. 113. A Taxa de Segurança Pública é devida:

(...)

IV - pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios.

Art. 116. (...)

§ 1º Contribuinte da Taxa de Segurança Pública prevista no item 2 da Tabela B (pela

utilização potencial do serviço de extinção de incêndio) é o proprietário, o titular do domínio ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel por natureza ou por acessão física situado na zona urbana, assim definida na legislação do respectivo Município.

Verifica-se, assim, a diversidade de formas como é abordada a instituição das taxas, as quais podem ter como fato gerador o desempenho do poder fiscalizatório, como ocorre na Taxa de Aprovação de Projetos de Construção de Sergipe, configurando taxa de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial de serviço público relativo a sinistros, representando taxa de serviço, tal como ocorre no outro caso acima mencionado.

Apesar de a natureza jurídica da taxa não estar expressa no próprio dispositivo legal, depreende-se essa característica a partir da própria hipótese de incidência do tributo. Nessa conjuntura, repisa-se que as taxas de polícia têm como serviço subjacente uma atividade fiscalizatória referida ao contribuinte. É oportuno destacar, ainda, que a Constituição Federal autoriza a cobrança pela disponibilidade (utilização potencial) apenas no caso das taxas de serviço, de modo que, quando o fato gerador faz referência a essa hipótese, não pode se tratar de taxa de polícia.

Com isso, conclui-se que, embora existam duas subespécies de taxa relacionadas a incêndios, as taxas das quais este estudo trata, e que serão analisadas posteriormente, são as subespécies taxas de serviço, cujo fato gerador é a utilização, efetiva ou potencial, de serviços relacionados ao combate ou extinção de incêndios.

Essa distinção mostra-se importante porque tanto as taxas de polícia quanto as de serviço são denominadas popularmente “taxas de incêndio” ou “taxas de bombeiros”, nome impreciso que não reflete a sua natureza jurídica nem as atividades a que se referem. Acerca da temática, faz-se alusão, ainda, aos apontamentos realizados no tópico 3.2, concernente à problemática envolvendo a inclusão de serviços preventivos, de combate e prevenção a incêndios, nos serviços subjacentes à taxa de serviço.

Portanto, devidamente realizada essa observação, passa-se a analisar a forma como o STF julgou, historicamente, a constitucionalidade das taxas de serviço relacionadas a incêndios.

4.1. Da inconstitucionalidade à constitucionalidade da Taxa de Incêndio: Contexto histórico e razões da alteração jurisprudencial do STF nos Temas 16 e 1282.

A análise do tema da constitucionalidade da taxa de incêndio pelo Supremo Tribunal Federal não é recente. Há mais de seis décadas, a corte máxima aprecia o assunto, tendo, neste ínterim, interpretado a questão de formas diametralmente opostas.

Em agosto de 1963, no Recurso em Mandado de Segurança nº 9.468, de relatoria do Ministro Ribeiro Costa, DJ 29.08.1963, o tribunal, à luz da Constituição de 1946, declarou a inconstitucionalidade da chamada “taxa de bombeiro”, sob o fundamento de que, sendo serviço de exclusivo interesse público, o respectivo custeio deveria ocorrer mediante impostos. Transcreve-se, por oportuno, a ementa do referido julgado:

Taxa de bombeiros - Recurso de mandado de segurança. Provitmento. Código Tributário do Estado de Pernambuco, art. 786. O impôsto (sic) único não exclui, de modo absoluto, a incidência de taxas remuneratórias de serviço público. **O serviço de incêndio participa de natureza dos encargos de ordem geral da administração pública, a que incumbe prestá-lo ou pô-lo a disposição, não apenas de determinado número de estabelecimentos comerciais ou industriais, mas, sim, a tôda a população de uma localidade**, onde se instale a capital do Estado ou seus Municípios. **A taxa de bombeiro é sem dúvida, tributo destinado a serviço de exclusivo interêsse (sic) público, como é o da defesa nacional, o do ensino primário, o de polícia, etc., serviços estes que devem ser custeados por impostos.** (Grifou-se). (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 1963, *apud* Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017).

Nessa conjuntura, inclusive, a sessão plenária aprovou a edição da súmula 274, que dispunha: “*É inconstitucional a taxa de serviço contra fogo cobrada pelo Estado de Pernambuco*” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Súmula 274, DJ 6/7/1964).

Contudo, após seis anos, na sessão plenária realizada em 03 de dezembro de 1969, o Supremo Tribunal Federal revogou o enunciado da Súmula 274 e aprovou a Súmula 549 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Súmula 549, DJ 10/12/1969), que, em sentido contrário, estabeleceu ser “constitucional a taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco”, tendo revogado expressamente a Súmula nº 274.

Um dos precedentes que fundamentaram a revogação da súmula anterior foi o Recurso em Mandado de Segurança nº 16.064/PE, julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na sessão de 3 de abril de 1968. Em seu voto, o relator Ministro Hermes Lima destacou que o serviço de combate a incêndios era específico e divisível:

A taxa de serviços contra fogo, cobrada pelo Estado de Pernambuco, corresponde, sem dúvida, à de serviços públicos de competência do Estado. **É serviço público específico e divisível, posto à disposição do contribuinte**, conforme estabelece o texto constitucional. **Não se faz necessário, a meu ver, que o contribuinte esteja**

utilizando efetivamente, concretamente, o serviço contra o fogo, no momento de pagar a taxa. O serviço contra o fogo é de atribuição do Estado, é público, específico, divisível e está posto à disposição do contribuinte. **Assim, parece-me que corresponde à noção de taxa e não à noção de imposto.** Seria ainda de acentuar que **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, para a segurança dos bens e da propriedade.** (Grifou-se). (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RMS 16064/PE *apud* Falcão, 2017).

Respeitosamente, reputam-se contraditórios os referidos fundamentos, pois, uma vez estando o serviço à disposição de toda a coletividade e sendo prestado de forma indistinta, revela-se incompatível sua contraprestação por meio de taxa, pelas próprias características dessa espécie tributária.

Apesar disso, a interpretação do relator foi seguida por outros ministros, como o Ministro Thompson Flores, que afirmou que o fato de a taxa ser exigida de determinado grupo de pessoas não a tornava inconstitucional, ainda que o serviço prestado viesse a beneficiar “a totalidade populacional da respectiva zona”. Justificava tal entendimento com o argumento de que os contribuintes, embora não criassem diretamente o risco, o agravavam ou estimulavam com suas atividades, de modo que deveriam concorrer à manutenção de um serviço que quanto mais bem aparelhado, melhor reduzirá as proporções do mal.

Em análise dos fundamentos, verifica-se que, novamente, houve afirmação de que tal atividade prestada pelo Corpo de Bombeiros Militar beneficia toda a população, não sendo razoável que seja custeada apenas por determinado grupo de pessoas. A justificativa apresentada concernente ao agravamento do risco parece ser pertinente para a taxa instituída em razão da atividade fiscalizatória do Estado, em que o particular provoca o poder de polícia estatal a fim de verificar a regularidade de determinada obra por ele planejada, por exemplo, sendo essa ação estatal vinculada diretamente ao projeto do contribuinte. No presente caso, em contrário, trata-se de taxa de serviço, diante da cobrança meramente por ter o serviço à disposição, em análise da qual conclui-se que o mero fato de um particular possuir um imóvel, não representa, por si só, o agravamento de um risco.

O Ministro Eloy Rocha também entendeu pela constitucionalidade da taxa de serviço contra fogo instituída por estado-membro, tendo fundamentado o seu voto nas seguintes lições do professor e Ministro Aliomar Baleeiro:

Pessoalmente, nunca nos pareceu duvidosa a constitucionalidade e legitimidade de taxas para serviços contra incêndio exigíveis de proprietários de imóveis e de estabelecimentos, que têm o serviço à sua disposição. Por isso, em livro didático, apontamos esse como um dos exemplos de taxa por serviço potencial: ‘quem paga taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos

bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhe aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobre de vulto para as companhias que exploram o negócio de seguro contra fogo' (Baleeiro, Introdução à Ciência das Finanças, 3ª ed., 1964, pág. 212).’ (...)

A decisão de decretar imposto ou cobrar taxa, para manutenção total ou parcial dum serviço público específico, como o de extinção de incêndios, que interessa apenas a uma cidade, ou área determinada dela, é subjetiva e política, não encontrando outro obstáculo prático senão a exequibilidade técnica do segundo dos tributos acima. Cabe ao Poder Legislativo decidir sobre a conveniência da taxa ou do imposto, ou seja a de repartir o curso do serviço público somente entre o grupo beneficiado de modo efetivo ou potencial, ou pelo contrário, por toda a coletividade sem indagar quem recebe a vantagem, ou a tem à disposição ou é responsável pelo risco que provocou a instituição do gravame fiscal . (...)

O serviço contra incêndios de Recife, por sua natureza e pela área geográfica a que está limitado, constitui serviço público especial, aliás específico, que traz vantagens diretas e indiretas não só aos contribuintes da taxa com que é custeado, mas também a toda coletividade, como acontece, segundo a melhor doutrina, em todas as taxas (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RMS 16064/PE *apud* Brasil, Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 35).

Os fundamentos apresentados no julgamento do RMS nº 16.064/PE, conforme exposto, ensejaram a edição da súmula 549, apontando para a uniformização da jurisprudência no sentido da constitucionalidade da taxa de incêndio, entendimento que, inclusive, foi mantido pela corte mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988. Por exemplo, em 1999, no julgamento RE nº 206.777/SP, confirmou-se tal entendimento, tendo o relator Ministro Ilmar Galvão afirmado que a referida espécie tributária não estava destinada a cobrir despesas com segurança pública, mas sim os gastos “*com ‘a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios’, serviço público específico e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência individual*” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE nº 206.777/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 30/4/1999) .

Esse argumento, todavia, parece fazer indevida dissociação entre o serviço de extinção de incêndios e a segurança pública. Conforme será exposto no tópico seguinte, acredita-se que o serviço em alusão está inserido no âmbito da segurança pública e tem direta relação com a manutenção da incolumidade pública, interpretação corroborada pelos dispositivos legais que versam sobre a matéria da competência do Corpo de Bombeiros Militar, de modo que é injustificada a desvinculação e fragmentação entre ambos.

Mesmo assim, tal entendimento foi corroborado tomando como parâmetro de controle a superveniente Constituição da República de 1988, abarcando taxas instituídas tanto por Estados quanto por Municípios¹³.

¹³ Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 206.777/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 30/4/1999; Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 473611 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ 3/8/2007.

Por outro lado, cumpre destacar que um dos principais argumentos utilizados para embasar a inconstitucionalidade da taxa era de que o serviço público de extinção e combate a incêndios, por ser vinculado à segurança pública, é de interesse de toda a coletividade, não dotado, portanto, da especificidade e divisibilidade exigida pelas taxas. Dessa forma, mostra-se necessária a análise da jurisprudência do STF sobre essa temática.

No que se refere à taxa de serviços vinculados à segurança pública, o Supremo Tribunal Federal, entre os anos de 1974 e 1983¹⁴, firmou entendimento no sentido da inconstitucionalidade da instituição de taxa de segurança pública por estados-membros. Sustentava-se, de modo geral, que, por exemplo, o policiamento ordinário, por se tratar de atividade típica de segurança pública, revestida de caráter universal e essencial ao próprio Estado, não poderia ser custeado mediante taxa.

No contexto da Constituição Federal de 1988, o Plenário da Corte manteve essa orientação, reiterando a inconstitucionalidade da instituição, por estados-membros, de taxa destinada ao custeio dos serviços inerentes aos órgãos de segurança pública. Exemplo representativo é a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.942/PA, na qual o Ministro Relator asseverou que os serviços prestados pela Polícia Militar não seriam específicos nem divisíveis, mas sim voltados “à segurança de todos coletiva ou individualmente” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 1.942/PA, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 15/2/2016).

No mesmo sentido, na medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.424/CE (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 2424/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/6/2004), o Supremo Tribunal Federal declarou a ilegitimidade de norma estadual que instituiu taxa vinculada ao exercício do poder de polícia e à prestação de serviços pelo Corpo de Bombeiros Militar, pela Polícia Militar e pela Polícia Civil. Entre os serviços listados, incluía-se a atividade de prevenção contra incêndio e explosão, especialmente em eventos realizados mediante cobrança de ingresso, prestada pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Contudo, continuavam sendo proferidas decisões firmando a legitimidade da taxa contra sinistros.

Dessa forma, em 2017, o Supremo Tribunal Federal apreciou detidamente a questão no julgamento do RE 643.247/SP, em 01/08/2017, tendo fixando a seguinte tese de Repercussão geral ao tema 16:

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no

¹⁴ Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE n.º 77.940/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Gallotti, DJ 17/6/74; RE n.º 100.033/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 27/10/83;

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. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017).

A tese firmada está em consonância com a defendida pela Corte no início da década de 1960. Apesar de mencionar a impossibilidade de cobrança por municípios, com fulcro nessa tese, sobrevieram diversos julgados julgando inconstitucionais as taxas de incêndio instituídas também por entes estaduais, em razão de os serviços a que se referem estarem vinculados à segurança pública e serem prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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. (...) 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. (...) 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 2908, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 6/11/2019). (Grifou-se).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Tributário. Taxa de segurança pública. Serviço de combate a incêndio. Ente estadual. Impossibilidade. Atividade prestada de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi). Serviços de segurança pública. Custeio por meio de Impostos. Precedentes. 2. Os serviços de combate e prevenção a incêndios são serviços de segurança pública prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi), razão pela qual não podem ser remunerados por meio de taxa. (...) (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1282951 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1/12/2020). (Grifou-se).

Todavia, mesmo com o advento do Tema 16, não houve o cancelamento da súmula nº 549, de modo que, embora divergente da tese de repercussão geral, a súmula de 1969 permaneceu vigente.

Ademais, no STF, passou a prevalecer o entendimento de flexibilização de que toda e qualquer utilidade ou comodidade posta à disposição do cidadão por órgãos de segurança pública deveria ser custeada unicamente com a receita proveniente de impostos. Entendeu, nesse contexto, que determinadas prestações oferecidas pelos órgãos de segurança pública são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, poderiam ser custeadas por meio de taxas. Observa-se que esses atos referem-se ao poder de polícia:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO

ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA. (...) Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos. 5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente. (Grifou-se) (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 3770, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/9/2019).

Assim, os julgados passaram a frisar a especificidade e a divisibilidade de determinados serviços relacionados à segurança pública. Destaca-se, por oportuno, trechos da ADI 2908/SE, no julgamento do qual a Ministra Cármen Lúcia analisou detidamente tais fundamentos e diferenciou as hipóteses de exercício do poder de polícia e da prestação de serviço no que se refere às atividades do Corpo de Bombeiros Militar:

A validade da taxa deve ser examinada a partir de seus elementos conformadores (hipótese de incidência, base de cálculo, contribuinte), e não, exclusivamente, a partir da natureza da pessoa jurídica ou do órgão administrativo que desempenha as atividades estatais que a taxa pretende custear.

As pessoas jurídicas incumbidas da prestação de serviços públicos gerais e indivisíveis, de utilidade genérica (uti universi) - como é o caso da segurança pública -, podem, em circunstâncias especiais, prestar serviços específicos e divisíveis, destinados à satisfação de interesses de sujeitos certos (uti singuli). Tanto se dá, por exemplo, quando um órgão da polícia disponibiliza estandes de tiro e treinamento para seguranças privados ou quando o corpo de bombeiros realiza curso de atualização e treinamento em primeiros socorros para particulares.

Esses serviços são prestados, muitas vezes, pela capacidade técnica diferenciada, obtida em consideração ao ramo específico de atuação. Quando passíveis de especificação e individualização, ou seja, quando possível a identificação do sujeito por eles alcançados e a mensuração do proveito obtido, esses serviços podem comportar a cobrança de taxa.

Isso não autoriza que as atividades ordinárias de tais órgãos sejam custeadas por essa espécie tributária, sob pena de se desvirtuar o sistema tributário, permitindo-se que os custos decorrentes da prestação de um serviço público geral e indivisível sejam suportados apenas por grupo destacado, embora a prestação seja difundida para toda a coletividade (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 2908, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 6/11/2019, p. 24-25)

Considerando, dentre outros fatores, essa nova interpretação e a vigência simultânea e contraditória da súmula 529 do STF e do Tema 16 de Repercussão Geral, em 2025, o STF novamente apreciou, sob a sistemática da repercussão geral, questão da constitucionalidade da taxa de incêndio.

Então, em decisão recentíssima, de março de 2025, o Supremo Tribunal Federal fixou tese de repercussão geral no sentido da constitucionalidade das 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, no Tema 1282 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29/5/2025). A decisão não foi unânime, tendo ficado vencidos os ministros Flávio Dino e Cármen Lúcia.

Verifica-se que a tese firmada é notoriamente contrária ao tema 16. Faz-se necessário, portanto, analisar os argumentos ventilados por ocasião dos julgamentos de cada um dos temas com repercussão geral.

4.2. Mérito analisado nos Temas 16 e 1282 do STF sobre a constitucionalidade das taxas de incêndio.

4.2.1. Tema 16

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 643.247/SP (Tema 16/STF), cingiu a questão a analisar a constitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros, instituída pela Lei do Município de São Paulo nº 8.822/1978, que tinha como fato gerador “*a utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios*” (São Paulo, 1978). No referido recurso, figurava o Município de São Paulo contra o Estado de São Paulo, estando em lide a possibilidade de cobrança ou não pelo município de taxa de combate de incêndio.

Diversos aspectos referentes à taxa foram analisados no julgamento. No que se refere a natureza do serviço, inicialmente, o Ministro Relator Marco Aurélio sustentou o argumento de que os serviços em questão não eram específicos e divisíveis:

Em jogo se faz a segurança pública "gênero". É sabença geral que a prevenção e combate a incêndios ocorre mediante a atuação de uma Polícia, retratada no Corpo de Bombeiros. É atividade essencial do Estado! Sendo atividade essencial do Estado, é remunerada pelos impostos que os brasileiros, em geral, recolhem, não cabendo, muito menos a Município que, então, passa a atuar no campo da segurança pública, no que estrita à atividade do Estado, criar taxa a pretexto – e utilizo a palavra com adequação – de auxiliar no combate e na prevenção a incêndios. (...)

Fico a imaginar a criação de taxa, pelo Município, para combater, por exemplo, o que cabe à Polícia ostensiva, que é a Militar, a delinquência existente, nos dias atuais, nas ruas. É possível conceber-se isso? A meu ver, pelo sistema retratado na Constituição Federal, não.

Em síntese, a manutenção do Corpo de Bombeiros, órgão estadual e não municipal, é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa, mesmo porque,

conforme ressaltou o Tribunal de origem, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, penso que seria muito difícil assentar-se a divisibilidade inerente à taxa, a essa espécie de tributo. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 49)

De igual forma compreendeu o Ministro Edson Fachin, tendo constatado que a atividade de combate a incêndios e demais sinistros é serviço público geral e indivisível, portanto deve ser remunerada por meio de impostos. Acompanharam esse entendimento as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia.

Por outro lado, os ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes defenderam a possibilidade de se reconhecer a especificidade e a divisibilidade do serviço, especialmente quando prestado diretamente ao contribuinte, em caráter individualizado e localizado, como no atendimento de incêndios em imóveis privados, em caráter emergencial. Destaca-se, nesse sentido, a argumentação do Ministro Toffoli que, inclusive, fez um paralelo com a taxa de coleta de resíduos sólidos:

Os serviços de assistência emergencial, combate e extinção de incêndios e de outros sinistros em prédios, enquanto prestados pelo município de modo colaborativo com a defesa civil, podem ser específicos e divisíveis, a depender do caso. É o que ocorre, por exemplo, com o serviço de coleta de lixo. Com efeito, caso esse serviço seja relativo a logradouros públicos, a Corte tem entendido ser ele *uti universi*, não podendo ser remunerado por meio de taxa. Caso seja ele relativo aos domicílios e dissociado de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral, a jurisprudência da Corte vem se mostrando pacífica no sentido da possibilidade de seu custeio se dar por meio de taxa municipal. Situação análoga, a meu ver, há no presente feito.

Circunstância distinta ocorre se o serviço municipal é prestado diretamente aos contribuintes proprietários de prédios, aos titulares de seu domínio útil ou a seus possuidores. Aqui, o serviço tem especificidade e divisibilidade, notadamente quando sua prestação se dá para afastar risco ou perigo de pequena monta, como princípio de incêndio. É específico porque se pode identificar a unidade autônoma de utilidade: assistência, combate e extinção de incêndio e de outros sinistros em prédios. É divisível porque pode ser utilizado, separadamente, por cada um dos seus usuários, isto é, o proprietário de prédio, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor. *Mutatis mutandis*, são essas as características que se encontram nos serviços prestados pelos bombeiros civis, que exercem função de prevenção e combate a incêndio (também desempenhada pelo município ora recorrente), e pelas empresas especializadas na área (vide Lei nº 11.901/09). (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 45-46).

Por apertado quorum, o entendimento do relator prevaleceu.

Outro aspecto considerado foi a titularidade da competência para prestar o serviço e instituir a taxa em alusão, em que pese nem todos os ministros tenham analisado esse ponto. Acerca do tema, o Ministro Marco Aurélio sustentou que apenas os Estados poderiam executar as atividades de defesa civil e combate a incêndios, vedando essa competência aos Municípios. Todavia, deu ênfase à conclusão anterior de ausência de divisibilidade e

especificidade do serviço, estendendo aos estados a proibição de instituir a taxa, explicitando que “*nem mesmo o Estado poderia, no âmbito da segurança pública revelada pela prevenção e combate a incêndios, instituir validamente a taxa*”. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 6).

O Ministro Edson Fachin igualmente entendeu que não cabe aos municípios a instituição de taxa de combate a incêndios, por ausência de competência legislativa. Em posição mais moderada, o Ministro Roberto Barroso concordou com a impossibilidade de o município instituir a taxa, por conflito de competência legislativa e funcional, mas admitiu a competência dos Estados. Propôs, inclusive, a seguinte tese de repercussão geral:

“É inconstitucional a cobrança de taxa municipal para remunerar os serviços de combate e prevenção a incêndios, tendo em vista que a Constituição atribuiu aos Estados tal competência.” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 22).

Por outro lado, o Ministro Dias Toffoli afirmou que a competência para prestação de serviços de combate a incêndios é comum a todos os entes federativos, embasando-se no art. 23 da CFRB (Brasil, 1988) e na Lei nº 13.425/2017 (Brasil, 2017), que autoriza os municípios a criarem e manterem serviços de combate a incêndios, mediante convênio com os corpos de bombeiros militares.

O Ministro Luiz Fux acompanhou a divergência ao entender que também os municípios seriam competentes, considerando que a segurança pública é “responsabilidade de todos”. O Ministro Alexandre de Moraes também entendeu que a competência para a execução de tarefas de defesa civil é comum aos entes federativos.

No tocante à base de cálculo da taxa, atinente à metragem do imóvel, o Ministro Edson Fachin manifestou-se contrariamente, pela inobservância da referibilidade inerente às taxas:

No entanto, esse entendimento não pode ser aplicado ao presente caso, uma vez que não há correlação razoável entre o financiamento da atividade de defesa civil e a metragem do imóvel, de modo que não se encontra satisfeito o requisito da referibilidade das taxas tributárias. Ou seja, não se consegue extrair uma relação direta entre a área de um imóvel e respectiva suscetibilidade a sofrer sinistros, ao contrário do que ocorre com a coleta do lixo em que há uma presunção possível entre o padrão de consumo do proprietário e sua família, com reflexos na produção de lixo, e a manifestação de riqueza no momento da aquisição do imóvel. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 19).

Por outro lado, o Ministro Dias Toffoli considerou proporcional e razoável a adoção da área construída do imóvel como base de cálculo da taxa, por entender que imóveis maiores

têm potencial de gerar sinistros de maior monta e, por consequência, demandar maior atuação estatal¹⁵.

Observa-se a ausência de diferenciação mais precisa entre taxa de serviço e taxa de polícia, o que compromete a precisão da análise constitucional feita pelo Tribunal. A título de exemplificação, o Ministro Gilmar Mendes, em debate, acompanhou a divergência para sustentar a possibilidade de remuneração do serviço por taxa e mencionou as tragédias que ocorrem “*com esses fogões e botijões de gás, que são alvos dessas operações de prevenção do próprio trabalho de Defesa Civil.*” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 60). Em outra oportunidade, tece considerações sobre serviços de fiscalização:

A divisão que me parece que foi apontada aqui, Ministro Lewandowski, com todas as vênias, é a possibilidade de que se singularize a fiscalização. E nós temos, aí, estabelecimentos – eu me lembro que estive certa feita no município de Laranjal do Jari, lá no Amapá. Ali, todo ano, tem repetição de incêndios, a partir de um bar, pequeno, na beira do rio, do Rio Jari, explodem quinhentas casas, quer dizer, mais do que justificada a fiscalização, por conta do mal acondicionamento do botijão de gás, das precárias condições. (...) (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 62)

Contudo, conforme a própria procuradora do Município de São Paulo, Simone Coutinho, destacou, trata-se de taxa de combate a incêndios enquanto taxa de serviços, não tendo sido abordada a questão de uma possível taxa de polícias (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 81).

Percebe-se, no julgamento, que não houve a devida atenção à diferenciação entre a taxa de serviço e a taxa de polícia, de modo que foi considerada a atividade de fiscalização, referente ao poder de polícia, para o julgamento da constitucionalidade de taxa de serviço, que com ela não se confunde.

Nota-se, ademais, que a inconstitucionalidade foi discutida sob diversos aspectos, contudo, nem todos foram expressados na tese firmada da seguinte forma, por maioria:

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 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 643247/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, p. 7).

¹⁵ É proporcional e razoável pensar que o valor da taxa em questão varia conforme a área construída do prédio. Há uma presunção geral de que, quanto maior for a área do imóvel, maior a probabilidade de haver incêndios e sinistros de maiores proporções e, conseqüentemente, maior a extensão e a intensidade da prestação dos serviços de assistência emergencial, combate e extinção desses eventos. A área construída do prédio é, portanto, um elemento sintomático do custo da atuação estatal. (STF, RE 643247/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julg. 01/08/2017, p. 47)

A tese firmada, apesar de mencionar apenas a inviabilidade de municípios instituírem o tributo, o motivo da inconstitucionalidade, expresso na própria tese, reflete a inconstitucionalidade material. Por essa razão, julgamentos posteriores consideraram inconstitucionais tais taxas instituídas por Estados, conforme mencionado antes.

4.2.2. Tema 1282

O Recurso Extraordinário nº 1.417.155, paradigma do Tema 1.282 da Repercussão Geral, discutiu a constitucionalidade da taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento em imóveis, instituída pelo Estado do Rio Grande do Norte. A controvérsia surgiu a partir de acórdão do Tribunal de Justiça local que julgou inconstitucionais os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com redação da Lei Complementar nº 612/17 (Rio Grande do Norte, 2002), por entender que os serviços subjacentes não seriam específicos nem divisíveis.

Inicialmente, no que se refere a divisibilidade e especificidade, o Ministro Relator Dias Toffoli sustentou que nem toda atividade de segurança pública é, por definição, *uti universi*, havendo precedentes da Corte que reconheceram a possibilidade de cobrança de taxas por atividades específicas e individualizadas exercidas por órgãos de segurança pública.

Argumentou que os serviços impugnados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, permitindo a identificação proporcional do uso pelo contribuinte, inclusive quando colocados à disposição de forma potencial. Sustentou, ainda, que a existência de empresas privadas que oferecem serviços semelhantes reforça a possibilidade de individualização:

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. Por exemplo, se há princípio de incêndio em uma unidade imobiliária residencial ou comercial e o serviço de combate a incêndio é executado com sucesso, é evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço (...).

A lógica se mantém em relação aos demais serviços já mencionados, bem como na hipótese de os serviços serem utilizados apenas de maneira potencial, tendo sido colocados à disposição do contribuinte. Em meu modo de ver, reforça o entendimento de que os serviços como os impugnados são específicos e divisíveis, viabilizando a cobrança de taxa, o fato de ser bastante comum a existência de empresas privadas que exploram economicamente os citados serviços, cobrando de seus clientes, por óbvio, preço pela atividade prestada. É o caso, por exemplo, das empresas privadas que prestam ou serviços de bombeiro civil, ou salvamento em altura, ou resgate em rodovias etc. Existem até grupos empresariais privados que se intitulam empresas de Emergency Response (resposta de emergência), tendo em seus

portfólios um conjunto de serviços como os já citados, prestados ou colocados à disposição de seus clientes, inclusive em escala considerável (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 36)

Rechaçou a tese de que a existência de externalidades desclassificaria os serviços como *uti singuli*, traçando paralelo com a coleta domiciliar de resíduos sólidos: embora haja benefício indireto à coletividade, subsiste o vínculo direto com o contribuinte. A analogia à divisibilidade do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares para sustentar a possibilidade de individualização do beneficiário foi bastante explorada pelos ministros Luiz Fux e Nunes Marques, além do relator Dias Toffoli:

De outro giro, é evidente que há situações específicas nas quais os serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate têm caráter *uti universi*. Para tratar desse ponto, vale lembrar a jurisprudência da Corte em relação ao serviço de coleta de lixo. Caso esse serviço seja relativo, exclusivamente, a imóvel do contribuinte, tem ele caráter específico e divisível, sendo possível a instituição de taxa para remunerá-lo (sobre o assunto, cito a Súmula vinculante nº 19). Contudo, se o serviço em questão tiver relação com a limpeza pública (como limpeza de praças, vias e outros logradouros públicos), passa ele a ter caráter *uti universi*, não podendo haver a instituição de taxa para sua remuneração. (...). *Mutatis mutandis*, essa lógica também pode ser aplicada, por exemplo, quanto ao serviço de combate a incêndio. O serviço relativo a combate a incêndios em praças, vias ou outros logradouros públicos tem caráter universal quando não conectado exclusivamente a uma situação nitidamente particular de um contribuinte (como combate a incêndio em veículo automotor). Por sua vez, o serviço de combate a incêndios, v. g., em unidade imobiliária residencial ou comercial tem natureza *uti singuli*. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 38)

Em divergência, o Ministro Flávio Dino reconheceu que algumas taxas são legítimas, desde que vinculadas a serviços específicos e divisíveis, o que, em seu entender, não ocorria no caso em exame. Sustentou que a mera existência de um destinatário não é suficiente para justificar a cobrança, comparando a situação com os serviços públicos de saúde e policiamento:

É claro que, em última análise, quando da concretização da atividade administrativa, há um destinatário. A polícia vai à casa de um cidadão, a polícia vai a um comércio. Significa dizer que há legitimidade para a cobrança de uma taxa para custear a segurança pública? É um cidadão que vai ao hospital público. Óbvio. É possível cobrar, impor a todos os cidadãos de uma unidade federada uma taxa de saúde? Não, são serviços de caráter geral e, por isso mesmo, custeados por impostos. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 113).

Com base nos precedentes vinculantes mencionados, fica nítido que aos Corpos de Bombeiros só é possível cobrar taxas por serviços específicos e divisíveis, como vigoram em vários Estados, mas jamais por serviços de caráter universal – sustentados por impostos. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 136).

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou a divergência, que, entretanto, foi vencida. No que concerne à competência federativa, o relator, Ministro Dias Toffoli, defendeu que os estados e os municípios têm competência para executar atividades de defesa civil, que englobam ações de prevenção e combate a incêndios, salvamento e resgate. Semelhantemente, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou que a defesa civil é matéria de competência comum e que não se deve restringir a atuação apenas aos estados-membros.

A maioria dos ministros, todavia, limitou-se a tecer considerações sobre a competência dos Estados para prestar o serviço e, assim, cobrar a taxa, sem abordar a questão municipal.

No que tange à base de cálculo, o Ministro Dias Toffoli entendeu que guarda razoabilidade em relação aos custos dos serviços prestados, sendo lícito ao legislador utilizar critérios como área do imóvel, localização, destinação (residencial ou não) e complexidade do serviço. Segundo o relator, essas variáveis são pertinentes à proporcionalidade do valor cobrado. O Ministro Luiz Fux também considerou legítimos os critérios adotados na base de cálculo, entendendo que tais grandezas se relacionam com os custos do serviço e são compatíveis com o art. 145, §2º, da CFRB:

Com efeito, tende a haver mais atividade do Poder Público em imóveis maiores do que em imóveis menores, especialmente no que diz respeito ao serviço de prevenção e combate a incêndio. Na mesma toada, o poder público tende a executar mais atividades ou atividades mais complexas em imóveis não residenciais, mormente os destinados à indústria ou ao comércio, do que em imóveis residenciais. E, quanto a esses, é razoável compreender que pode o legislador diferenciar os imóveis que estão inseridos em prédios de apartamentos, local em que os serviços comentados tendem a ser mais complexos. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 41).

Em contrapartida, o Ministro Flávio Dino criticou a estrutura da base de cálculo utilizada na taxa do Rio Grande do Norte, alegando que utilizar apenas a metragem do imóvel gera distorções incompatíveis com a natureza do tributo. Defendeu que essa forma de cobrança ignora a capacidade contributiva do contribuinte e pode tornar a taxa regressiva:

Lembremos que, quando o art. 145, § 1º, alude ao princípio da capacidade contributiva, alude especificamente à gradação dos impostos. Os impostos, sempre quando possível, terão caráter pessoal e serão vinculados à capacidade contributiva. Ora, qual é a base de cálculo se pegarmos uma taxa como a do Rio Grande do Norte? O tamanho do imóvel. Não é nem o valor do imóvel, é o tamanho. Você pode ter uma casa menor de alto luxo e ela pagará uma taxa menor que uma casa maior precária. Isso, realmente, a meu ver, não se compatibiliza com a natureza da taxa. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 112).

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou essa crítica, ponderando que a ausência de progressividade adequada pode ampliar as desigualdades, contrariando os princípios de justiça fiscal e capacidade econômica.

No julgamento, ficou evidenciado que a maioria dos ministros considerou aspectos econômicos para a decisão a favor da constitucionalidade da taxa, enfatizando a importância da instituição e as dificuldades financeiras por ela enfrentada. Por exemplo, o Ministro Toffoli destacou a preocupante limitação orçamentária enfrentada pelos corpos de bombeiros, sugerindo que a tributação, inclusive via taxas, é essencial para o funcionamento adequado desses serviços. Indicou que recursos arrecadados com a taxa viabilizam desde a ampliação do efetivo até a compra de equipamentos especializados. O Ministro Luiz Fux também mencionou esse ponto, destacando o papel estratégico da taxa no fomento às atividades de defesa civil, diante dos desafios enfrentados pelos corpos de bombeiros estaduais:

O cenário relatado acima é, no mínimo, preocupante. E certamente não contribui para a melhoria do contexto ceifar recursos que, ao cabo, são tradicionalmente destinados à manutenção das atividades dos corpos de bombeiros militares ou de outros órgãos que atuam na prevenção e no combate a incêndio, em buscas, salvamentos ou resgates. Afora isso, é importante lembrar que, num estado que propõe ser fiscal, é a tributação que surge como sua principal fonte de receita financeira. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 26).

Por sua vez, o Ministro Flávio Dino assentou que a questão em debate não é a importância do Corpo de Bombeiros e o aporte de seus recursos, mas a análise, sob o viés jurídico, da observância dos requisitos de especificidade e divisibilidade das taxas de incêndio:

Não se cuida de debater a relevância do Corpo de Bombeiros, a credibilidade, a legitimidade, o apreço que a nação dedica a essa corporação. (...) Não ponho em dúvida a importância dos bombeiros ou da sua renovação, porém me parece que isso não é suficiente para ultrapassar este problema. Para existir uma taxa, é preciso que haja compatibilidade com a Constituição. Esbarramos, a meu ver, em um ponto: o da divisibilidade. Podem existir taxas no Corpo de Bombeiros, desde que os serviços sejam divisíveis. Esse é o ponto. O debate não é se o Corpo de Bombeiros pode cobrar taxa ou não. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 110).

Verifica-se que, assim como no Tema 16, a maioria dos ministros deixou de estabelecer distinção clara entre as taxas de serviço e as taxas de polícia. Exceção foi o Ministro Flávio Dino, que tratou adequadamente da diferenciação, apresentando as seguintes considerações, considerando inconstitucional a taxa:

Examinando a lei do Rio Grande do Norte, vejo que todos pagam de acordo com o tamanho do imóvel. **Isso é diferente de taxa para a emissão de certificado de**

aprovação e certificado de aprovação vinculado - esse é um serviço divisível, ou uma materialização do poder de polícia divisível - ou taxa para emissão de renovação de certificado de aprovação vinculado para edificações, ou taxa de credenciamento anual para empresas instaladoras, conservadoras, revendedoras, de treinamento, formação de brigadistas e bombeiros civis, ou empresas de projetos de segurança contra incêndio. Essas são taxas compatíveis com o art. 145, inciso II, da CF. Agora, taxa com viés de imposto, além de perigoso, é incongruente com décadas de jurisprudência no Supremo. Tenho muita dificuldade com criar taxas para custeio de serviços de índole geral. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 111).

Portanto, assim como ocorreu no Tema 16, constata-se que a distinção entre a taxa de polícia e taxa de serviço não foi suficientemente abordada.

Ao final, por maioria, fixou-se a tese em sentido contrário ao do Tema 16, de que:

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 à sua disposição pelos corpos de bombeiros militares. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 4).

No capítulo seguinte, serão analisados criticamente os principais aspectos destes julgados.

5. A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO: ANÁLISE JURÍDICA E CONSIDERAÇÕES SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO STF.

5.1. A superação do Tema 16 à luz da segurança jurídica e da estabilidade da jurisprudência: considerações gerais

Expostas as principais características dos julgamentos dos Temas 16 e 1282 pelo STF, passa-se à análise crítica, iniciando-se pelas circunstâncias que ensejaram a alteração jurisprudencial, sob a ótica da segurança jurídica.

Acerca do assunto, importante mencionar que o Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional de dizer o direito ao caso concreto, deve utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação única e igualitária às normas jurídicas (Moraes, 2023). Os tribunais devem manter jurisprudência estável, íntegra e coerente, nos termos do artigo 926 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015)¹⁶.

O ordenamento jurídico brasileiro previu, dessa forma, mecanismos para a uniformização nacional da interpretação da Constituição Federal, como é o caso do recurso extraordinário, do instituto da repercussão geral e do julgamento em controle concentrado de constitucionalidade, pelo STF, os quais visam, principalmente, a diminuição do número de litígios judiciais mediante a padronização da solução jurídica dada pelo Poder Judiciário, conferindo também segurança jurídica (Barros, 2021). Desse modo, a jurisprudência do STF possui efeitos vinculantes, normativos e hermenêuticos, que se impõem a todos os órgãos jurisdicionais, conforme o art. 927, I e IV, do CPC¹⁷ (Brasil, 2015).

Conforme exposto, em 2017, a fim de uniformizar a interpretação sobre a constitucionalidade das taxas de incêndio, o Supremo Tribunal Federal fixou, em tese de repercussão geral, o entendimento segundo o qual tais tributos seriam inconstitucionais. Essa decisão vinculou os tribunais, passando a ser adotada pelos tribunais estaduais.

Contudo, oito anos depois, o STF apreciou novamente o assunto, tendo igualmente fixado tese em repercussão geral, porém em sentido oposto. A possibilidade dessa reanálise decorre do fato de que a interpretação firmada pelo STF não vincula a própria Suprema Corte nem o Poder Legislativo, motivo pelo qual podem ser criados novos dispositivos legais em sentido contrário ao da tese firmada (no caso, dispositivos estabelecendo a cobrança da taxa

¹⁶ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

¹⁷ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (Brasil, 2015)

de incêndio), bem como o STF pode apreciar o tema também em novo sentido, sem ficar vinculado à interpretação anterior.

Essa hipótese decorre da necessidade de o direito dispor de mecanismos para acompanhar as frequentes mudanças sociais, evitando a fossilização da Constituição. Nesse sentido, leciona James Oliveira (2013, p. 147):

O efeito vinculante da decisão não atinge o próprio Supremo Tribunal Federal que, em determinadas circunstâncias, poderá rever suas decisões, nem o legislador que, em tese, pode elaborar uma nova lei com o conteúdo material idêntico ao do texto normativo declarado inconstitucional. Entendimento diverso comprometeria a relação de equilíbrio existente entre o tribunal constitucional e o legislador, reduzindo este a um papel subalterno, além de conduzir ao inconcebível fenômeno da fossilização da Constituição. (...) As circunstâncias momentâneas podem e devem ser melhoradas, o que significa fazer frente a uma interminável tarefa de adaptação às mudanças sociais e políticas mediante novas decisões.

Portanto, a estabilização da jurisprudência do STF, apesar dos mecanismos legais para mantê-la, não é absoluta, de modo que não deve limitar o poder de legislar e pode ser adaptada frente às mudanças sociais, quando houver.

As razões que ensejaram a reapreciação da constitucionalidade das taxas de incêndio sob o regime de repercussão geral pelo STF no Tema 1282, expostas no inteiro teor do julgamento, foram, em suma, a mudança da composição da Suprema Corte desde a decisão do Tema 16, alterações fáticas no tocante à perspectiva ambiental, a contrariedade entre o Tema 16 e a súmula 549 bem como a flexibilização para a interpretação de que determinadas atividades atinentes à segurança pública poderiam ser específicas e divisíveis:

Inicialmente, faço alguns comentários acerca de importantes pontos relacionados ao julgamento do Tema nº 16. (...) Desde então, a composição da Corte mudou substancialmente. Metade dos Ministros que compuseram a corrente vencedora já se aposentou do cargo de Ministro da Suprema Corte. (...) Em alguns estados, a cobrança do tributo ainda é mantida, inclusive com proteção de decisão da Suprema Corte. Exemplo disso é a Súmula nº 549/STF. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 20).

Entendo haver relevantes mudanças fáticas a demandar uma compreensão renovada deste Supremo Tribunal Federal, à luz da crise climática que vivemos. (...) Do ponto de vista fático, o Cemaden reportou um recorde de ocorrências de desastres hidrológicos e geohidrológicos em 2024. Foram emitidos 3.620 alertas de desastres, o maior número desde que as atividades de monitoramento foram iniciadas em 2011. (...) Informa-se que destes alertas emitidos pelo Cemaden 53% foram de risco geológico como de deslizamentos de terra e 47% referem-se a riscos hidrológicos, como enxurradas e transbordamento de rios e córregos. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 1417155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2025, p. 61).

Respeitosamente, acredita-se que tais motivações não seriam suficientes para ensejar o reexame do assunto. Com efeito, embora o STF possa alterar entendimentos fixados em

repercussão geral, essa possibilidade é excepcional e deve observar os princípios da segurança jurídica e da estabilidade da jurisprudência, o que, no caso, não se verificou. A justificativa concernente às mudanças fáticas e à crise climática, referentes a riscos de deslizamentos e de enxurradas, embora ambientalmente relevantes, não se referem especificamente a incêndios em imóveis, objeto da taxa.

Entende-se, também, que o Tema 16 foi suficientemente claro ao prever que o serviço público de extinção e combate a incêndio, efetivamente prestado ou posto à disposição, configura serviço *uti universi*. Em que pese, na tese de repercussão geral, constar a proibição de entes municipais instituírem a taxa, as demais passagens da tese evidenciam que a vedação não decorre da ausência de competência municipal, mas sim por serem os serviços indivisíveis e não específicos. Assim, corretamente, o entendimento vinha sendo aplicado a taxas instituídas por estados, conforme anteriormente demonstrado. Os demais argumentos, embora pertinentes, não são reputados suficientes para a reanálise do tema, tendo em vista a relevância da segurança jurídica.

Outro ponto importante observado diz respeito à consideração tecida no capítulo 3, no sentido de que a jurisprudência não se atém ao importante tópico concernente às atividades consubstanciadas no serviço de extinção e combate a incêndios. Da leitura dos julgamentos, nota-se que esse tema sequer foi veiculado, salvo as menções à interpretação de Baleeiro e a exemplificação do Ministro Dias Toffoli relativa à extinção de um princípio de incêndio. Faz-se alusão, nessa conjuntura, à importância dessa definição mais precisa, a fim de observar o princípio da legalidade e da transparência.

De forma análoga, não foi aprofundada a questão do combate a incêndios como hipótese de incidência da taxa de serviço, distinguindo-o da taxa de polícia, senão pelo Ministro Flávio Dino, no Tema 1282. Acerca desse assunto, inclusive, verificou-se no julgamento confusões entre os conceitos, utilizando atividades da taxa de polícia para justificar a taxa de serviço, como ocorreu no julgamento do Tema 16 pelo Ministro Gilmar Mendes.

Ademais, no Tema 1282, a temática econômica foi significativamente considerada. Inclusive, esse foi o primeiro assunto de mérito abordado pelo relator, que, em tópico específico, teceu considerações sobre o tema. Outros ministros também utilizaram como argumento para justificar a constitucionalidade a necessidade de fortalecer a corporação.

Embora relevante o viés consequencialista da decisão, considera-se que esse aspecto não pode se sobrepor aos ditames constitucionais e legais relativos à temática jurídica subjacente.

Nota-se que, no julgamento do Tema 16, a Suprema Corte não se manifestou sobre assuntos como a base de cálculo da taxa. Ao reanalisar o tema, o STF teve valiosa oportunidade de se manifestar sobre essa e outras questões importantes que não foram consideradas no Tema 16, contudo, não a aproveitou adequadamente.

Há outras questões sobre a constitucionalidade material da taxa, as quais serão abordadas a seguir, em uma abordagem mais abrangente sobre esses assuntos.

5.2. Taxa de Incêndio: Pressupostos legais e análise doutrinária

A verificação da constitucionalidade de determinada taxa exige a análise de diversos elementos, como a competência constitucional do ente instituidor, a regularidade e adequação da base de cálculo ao serviço prestado, a natureza específica e divisível da atividade estatal, bem como a existência e estrutura do órgão responsável por sua execução. A análise da constitucionalidade de uma taxa demanda, portanto, a consideração detida de aspectos formais e materiais.

No caso da taxa de incêndio, conforme demonstrado acima, diversos desses pontos são controversos, tais como a competência do ente municipal e/ou estadual para instituir a taxa. Em que pese a inegável relevância da discussão deste assunto, tal questão não constitui o foco principal deste trabalho, que se concentra na análise da constitucionalidade material da taxa de incêndio, especialmente quanto à especificidade e à divisibilidade do serviço. Destaca-se, por oportuno, que esse recorte temático decorre da complexidade e amplitude de cada um dos temas e da necessidade de aprofundamento para adequada análise do assunto.

Inicialmente, neste trabalho, foram expostas as características das taxas enquanto espécie tributária, a distinção entre as subespécies taxa de polícia e taxa de serviço e, no que tange a estas, o conceito de divisibilidade e especificidade da atividade estatal a que se refere. Após, explicitou-se as competências do Corpo de Bombeiros Militar, a relação delas com a segurança pública e foram individualizadas as atividades concernentes ao serviço de extinção e combate a incêndios.

Com base nessas premissas, passa-se à análise da constitucionalidade das chamadas taxas de incêndio, também à luz da doutrina.

Grande parte da doutrina especializada manifesta-se contrariamente à regularidade de normas que instituem a taxa de incêndio, sustentando, como principal fundamento, que a

segurança pública constitui dever estatal orientado à coletividade em geral, razão pela qual seu financiamento deve ocorrer exclusivamente por meio de receitas oriundas de impostos¹⁸.

Por exemplo, para Bernardo Ribeiro de Moraes (2007), as taxas de incêndio correspondem a um serviço público de caráter amplo e indivisível, disponibilizado a todos os membros da coletividade. Trata-se, segundo o autor, de uma atividade obrigatória, prestada de forma genérica, de modo que até mesmo aqueles que não usufruem diretamente dos benefícios do serviço são compelidos ao seu custeio, o que lhe confere características típicas de imposto.

No mesmo sentido, Raphael Frattari (2005), em se tratando do combate a incêndios, sustenta tratar-se de serviço de segurança pública indivisível, colocado à disposição da população de forma contínua e geral.

Eduardo Sabbag (2024, p. 699-700) também explicita seu posicionamento pela inconstitucionalidade da taxa ao sustentar que o serviço subjacente não é específico nem divisível, beneficiando toda a coletividade:

Não obstante o nobilíssimo propósito, a tributação sempre nos pareceu arbitrária e propensa à inconstitucionalidade. É cediço que a segurança pública é dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. As atividades prestadas pelo Corpo de Bombeiros estão incluídas no serviço de segurança pública, como se infere da leitura do inciso V do art. 144 da Carta Magna.

(...)

No caso da “taxa de bombeiros”, ausentam-se do respectivo serviço público a especificidade e a divisibilidade, sinalizando uma nova modalidade de tributo, haja vista a impossibilidade do Corpo de Bombeiros de individualizar e quantificar a ação estatal para cada contribuinte.

(...)

A nosso ver, a associação da cobrança a imposto sobre a propriedade de bem imóvel é inadequada, uma vez que a extinção de incêndios não beneficia somente os proprietários, possuidores ou titulares de domínio útil de bens imóveis localizados na zona urbana municipal, mas toda a sociedade, que pode ter todos os seus bens, móveis, imóveis e semoventes, e a própria vida dos indivíduos ameaçados pelo sinistro.

Apesar de a compreensão majoritária da doutrina se inclinar pela inconstitucionalidade das taxas de incêndio, existem posicionamentos que reconhecem sua validade (Oliveira, 2024). É o caso do professor e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Aliomar Baleeiro, cuja manifestação (já mencionada e transcrita no capítulo 4, ao tratar do voto do Ministro Eloy Rocha), ainda que minoritária, merece destaque no debate, porque é considerada em diversos votos no STF e dada a forma minuciosa como trata do assunto.

¹⁸ Nesse sentido, Aurélio Pitanga Seixas Filho (2006), Aires Fernandino Barreto (2009), Bernardo Ribeiro de Moraes (2007).

Ao analisar a taxa de bombeiros instituída no Estado de Pernambuco, Baleeiro (2010) argumenta que, nesse caso específico, seria possível constatar, com base em dados estatísticos, que os principais demandantes e beneficiários do serviço são os proprietários de imóveis comerciais e industriais, especialmente aqueles que desenvolvem atividades de risco ou lidam com substâncias inflamáveis. Por essa razão, entende tratar-se de um serviço que, sob a perspectiva quantitativa, apresenta divisibilidade.

O autor acrescenta que o serviço de combate a incêndios não é universalmente acessível, estando restrito às localidades dotadas de estrutura adequada para sua prestação. Dessa forma, sustenta que não se justifica impor o ônus financeiro dessa atividade a contribuintes cujos imóveis estão situados em áreas que não se beneficiam do serviço.

Ressalta, ainda, que, embora se trate de atividade essencial e prestada em benefício da coletividade, é evidente que determinados indivíduos se beneficiam em grau mais elevado, o que autorizaria a incidência da taxa sobre esses, tomando-se como analogia os serviços jurisdicionais. Ainda que também revestidos de essencialidade e generalidade, tais serviços admitem a cobrança de taxas pelo seu acionamento individual.

Por fim, Baleeiro defende que o legislador possui discricionariedade para eleger, dentro dos limites constitucionais, o sujeito passivo da relação tributária, podendo direcionar a cobrança àqueles que mais se beneficiam da atuação estatal e, ao mesmo tempo, isentar os que não usufruem diretamente do serviço ou que possuem menor capacidade contributiva. Nesse sentido, critica a exigência de que a atividade estatal incida uniformemente sobre todos os potenciais beneficiários para que seja legítima a instituição de uma taxa.

Procedendo-se à análise do tema, observa-se que os dispositivos constitucionais sobre o tema integram capítulos atinentes à segurança pública (como ocorre com o artigo 144 da Constituição Federal e os artigos 189 e 190 da Constituição do Estado do Ceará), além do explícito objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Durante algum tempo, entendeu-se que o simples vínculo da atividade com a segurança pública inviabilizaria sua remuneração por taxa em razão de ser um serviço classificado, automaticamente, como *uti universi*, conforme moldes dos autores de Direito Administrativo. Considera-se, entretanto, a necessidade de se aprofundar sobre a natureza da atividade e suas repercussões para definir se seria específica e divisível.

Nessa toada, destaca-se que o CBM exerce funções tanto preventivas quanto repressivas, sendo possível justificar a cobrança de taxas com base em cada uma dessas vertentes. Na taxa de polícia, prevalece o caráter preventivo e a atividade plenamente referível

ao contribuinte, de modo que o fato de decorrer de poder fiscalizatório firma a especificidade da taxa, da qual, geralmente, decorre uma utilidade certa e imediata para o beneficiário, como uma autorização para funcionamento, por exemplo.

É certo que, de forma mediata, esse combate a incêndios por meio de atividade fiscalizatória implica, também, benefício a toda a sociedade, a partir da minoração da possibilidade de ocorrer os sinistros que afetariam a incolumidade pública. Contudo, no caso, entende-se que prevalece o benefício concreto da atividade prestada ao contribuinte.

Assim, observadas as demais regras referentes ao tema, considera-se que essa atividade pode ser considerada específica e divisível e, por consequência, passível de ser remunerada por taxa de polícia.

Diferentemente, a taxa de serviço remunera a utilização efetiva ou potencial de atividade que, conforme exposto neste trabalho, deveria ter cunho somente repressivo, concernentes à extinção de incêndio, resgate e salvamento. Acredita-se que esse serviço tem caráter geral e indivisível, porque refere-se à incolumidade pública. Beneficia, também, o proprietário do imóvel referente à taxa, mas acredita-se que os benefícios à coletividade prevalecem nesse caso.

Nesse exato sentido, de constitucionalidade das atividades referentes ao poder de polícia, preventivas, e inconstitucionalidade quanto às taxas de serviço, cobradas pela disponibilidade, o STF julgou a questão da seguinte forma a ADI 2908, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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. (...) 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, 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. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (Grifou-se). (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI 2908, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6/11/2019).**

Conclui-se, portanto, que o impedimento à instituição da taxa de serviço não decorre da natureza intrínseca da atividade de segurança pública, e sim na inviabilidade de sua fruição

individual pelo contribuinte, conforme será demonstrado. Antes de tratar sobre o caráter uti universi do serviço de extinção de incêndios, serão abordadas irregularidades verificadas em algumas leis, inclusive na Lei Complementar Estadual nº 247/2002 do Rio Grande do Norte, discutida no Tema 1282, que podem viciar a cobrança, bem como tratar sobre a base de cálculo adotada, justificativa que também já foi usada para invalidar a cobrança, a fim de examinar de maneira ampla a constitucionalidade material desta espécie tributária.

5.3. Da abrangência de serviços não relacionados ao imóvel referente ao tributo

Merece destaque a correspondência entre a base de cálculo da taxa e o serviço prestado. Conforme exposto no segundo capítulo, embora não se exija uma exata precisão matemática, deve haver uma equivalência razoável entre o valor cobrado pela taxa e o custo da ação estatal, de modo que não é possível uma total desvinculação entre o custo da manifestação estatal e o importe tributário cobrado (Sabbag, 2021).

Com efeito, sendo a taxa um tributo vinculado, sua cobrança pressupõe a prestação, efetiva ou potencial, de um serviço estatal referível ao contribuinte. No caso das taxas de extinção de incêndio, busca, salvamento e resgate, a delimitação precisa do serviço, vinculada à atuação do Estado em imóveis específicos e situações individualizadas, reforça a necessidade de que haja uma correspondência razoável entre o custo dessa atuação e o montante exigido do contribuinte.

Entretanto, considera-se que, muitas vezes, tal determinação é ignorada. Por exemplo, a Lei nº 4.184/99 do Estado de Sergipe previa como fato gerador da Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio a utilização, efetiva ou potencial, de serviço *“de combate a incêndio, pânico, resgate e remoção em acidentes automobilísticos, salvamentos aquáticos, terrestres e aéreos, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”*, devida por proprietários de imóveis residenciais, cuja base de cálculo considerava a área do imóvel o tipo padrão de construção” (Sergipe, 1999).

Verifica-se, primeiramente, que, apesar do nome de “segurança contra incêndio”, os serviços públicos abrangidos mencionados como fato gerador da taxa transcendiam às ações relacionadas exclusivamente a esses sinistros, abarcando várias outras atividades do corpo de bombeiros, como é o caso de salvamentos aquáticos e remoção em acidentes automobilísticos. Nota-se, ainda, no que se refere ao serviço de combate a incêndio, que não foram especificadas as atividades nele consubstanciadas, dificultando, como já exposto, a transparência.

Ademais, em que pese a possível correspondência entre os elementos da base de cálculo e o custo do serviço relacionado à extinção de incêndio na residência, é evidente que não há qualquer vinculação entre a área do imóvel do qual é proprietário e o serviço de salvamento aquático do qual venha, eventualmente, a se beneficiar. O fato de possuir uma residência maior não implica maior chance de que o proprietário venha a sofrer um afogamento ou que seu resgate no mar seja mais dispendioso.

Esse argumento, contudo, não foi veiculado diretamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade em que foi discutida a juridicidade da taxa, tendo sido a irregularidade da base de cálculo aduzida pela utilização da área do imóvel como componente da base de cálculo, supostamente vedado por esse elemento compor a base de cálculo do IPTU. Essa ideia, inclusive, não prosperou, tendo os ministros compreendido que, como não havia integral identidade, era regular a utilização da área do imóvel na base de cálculo da taxa, assunto que será tratado no tópico posterior. Mesmo assim, o tributo foi declarado inconstitucional por outra razão, concernente ao caráter *uti universi* do serviço.

A mesma irregularidade atinente à inclusão de atividades desvinculadas à base de cálculo ocorreu na Lei Complementar Estadual nº 247/2002 do Rio Grande do Norte, cuja constitucionalidade foi julgada no caso paradigma do Tema 1282/STF.

O artigo 2º da referida Lei Complementar criou as “Taxas de Serviços Prestados”, tendo como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos discriminados no Anexo Único da Lei Complementar, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelo CBMRN, enquanto o artigo 4º estabelece como contribuintes das Taxas de Serviços “*toda pessoa, física ou jurídica, que utiliza, efetiva ou potencialmente*” os mencionados serviços (Rio Grande do Norte, 2002).

O primeiro item do anexo único do referido dispositivo legal dispõe sobre as 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 (anual). Estabelece, ainda, que todo imóvel residencial até 120m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20, sendo acrescido R\$ 0,21 para cada m² do imóvel com área construída que exceda esse patamar. Esses valores são superiores se o imóvel for comercial (Rio Grande do Norte, 2002):

ANEXO ÚNICO

TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM – TAXAS DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.

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 – (ANUAL)

1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.1.1 acima de 120 m2 (por cada m2) 0,21

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120m2 que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20

1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.2.1 Acima de 120 m2 (Por cada m2) 0,33

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.3.1 Acima de 80 m2 (Por cada m2) 0,38

A mesma taxa anual é prevista para municípios situados no interior do Estado do Rio Grande do Norte, variando o valor cobrado entre municípios de acordo com o fato de o município ter mais de 70 mil habitantes.

Depreende-se que o fato gerador é amplo, abrangendo não apenas sinistros em imóveis, mas também busca e salvamento em outros ambientes, excluindo-se apenas acidentes automobilísticos. Assim, em análise perfunctória, em razão da referência a ocorrências em “outros ambientes”, interpreta-se que a taxa serviria para remunerar, por exemplo, o resgate de pessoas envolvidas em um incêndio em via pública e o salvamento de uma pessoa afogada no mar.

Nota-se, ainda, que, apesar disso, o tributo é cobrado dos imóveis, variando o valor de acordo com a sua natureza. O imóvel pode ser utilizado como parâmetro para a dificuldade de se extinguir um incêndio nele, mas não tem qualquer relação com serviços prestados em outros ambientes além das edificações. Dessa forma, assim como ocorre no caso de Sergipe, a base de cálculo não corresponde ao serviço prestado e, por ser muito ampla, acaba servindo para remunerar serviços não prestados no próprio imóvel do contribuinte.

Observa-se que essa constatação diverge das circunstâncias nas quais alguns ministros permitiram a cobrança da taxa no Tema 1282, ao firmar a individualização do contribuinte, que, ao fazer um paralelo com as taxas de coleta de resíduos domiciliares, consideraram válida a taxa de incêndio atinente a sinistros relacionados ao imóvel, mas não permitiam a mesma cobrança quando referente a incêndios ocorridos em via pública.

Mesmo assim, não foi abordado que, por prever como fato gerador o combate a incêndios, busca e salvamento em outros ambientes além dos residenciais, a norma pode

remunerar, indevidamente, serviços por eles considerados *uti universi*, e que, além disso, não têm a adequada correspondência entre a base de cálculo e o serviço prestado.

Contudo, sem realizar o devido debate sobre esses aspectos, o STF considerou específicos e divisíveis esses serviços e declarou a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 247/2002 do Rio Grande do Norte.

5.4. A base de cálculo da taxa de incêndio: adequação constitucional e correspondência com o custo do serviço

Em regra, na base de cálculo das taxas em alusão, são consideradas as dimensões do imóvel ou a área construída, cumulada com outros fatores, como o fato de ser residencial ou comercial, conforme se depreende do anexo único, tabela I, da Lei Complementar do Rio Grande do Norte nº 247/2002, acima transcrita.

De forma análoga, a Lei nº 14.938/2003 de Minas Gerais, prevê, em seu artigo 115, §1º, que, para a cobrança da taxa pela disponibilidade do serviço de extinção de incêndio, será considerada a área do imóvel sob risco de incêndio e pânico, edificada ou não, excluídas as áreas destinadas a jardinagem, reflorestamento, mata nativa e as áreas consideradas impróprias por terem características geológicas ou topográficas que impossibilitem a sua exploração (Minas Gerais, 2003).

Sobre o assunto da base de cálculo, dois pontos são discutidos. No primeiro, alguns autores entendem pela impossibilidade de utilização da área do imóvel na base de cálculo da taxa, tendo em vista a vedação, prevista no artigo 145, § 2º, da CF/88 (Brasil, 1988) e no artigo 77, parágrafo único, do CTN¹⁹ (Brasil, 1966), de que essa espécie tributária adote base de cálculo de impostos, no caso, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Nessa conjuntura, alguns autores, como Raphael Frattari (2005), sustentam que a área construída do imóvel é critério típico do IPTU, de modo que essa previsão violaria o preceito constitucional que expressamente veda a adoção de base de cálculo própria de impostos para a instituição de taxas.

¹⁹Constituição Federal

Art. 145. (...) § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.
Código Tributário Nacional

Art. 77. (...) Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Esse posicionamento, inclusive, já foi acolhido pelo STF, no final da década de 90, ao julgar inconstitucional a taxa de prevenção de incêndio no Município de Sorocaba²⁰ e da taxa de segurança contra incêndio no Estado do Espírito Santo²¹, que adotavam como base de cálculo, respectivamente, o metro quadrado de área ocupada ou construída e o valor unitário do metro quadrado.

Contudo, esse entendimento não vem prevalecendo. Em julgados mais recentes, inclusive no julgamento da ADI 2908/SE, acima mencionada, e dos Temas 16 e 1282 do STF, considerou-se que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, que não é calculado tomando como parâmetro exclusivo o tamanho do imóvel, mas a soma de diversos elementos, como a localização, o tempo de construção, reformas, ampliações e o valor de aluguéis na região. Atualmente, a assentada jurisprudência da Suprema Corte é no sentido de que o art. 145, § 2º, da CF (Brasil, 1988), veda apenas a adoção de base de cálculo idêntica à de impostos, não havendo óbice à utilização de um ou mais de seus elementos.

Esse entendimento foi consolidado pela aprovação, em 2010, da Súmula Vinculante 29, com a seguinte redação: “*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*” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, tese definida no RE 576.321, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13/2/2009).

Assim, interpreta-se que a utilização do elemento da dimensão do imóvel na base de cálculo não viola determinação constitucional e que está amparado em súmula vinculante, de modo que não há irregularidades.

Outro ponto controverso atinente à base de cálculo diz respeito à equivalência entre o valor cobrado e o custo do serviço disponibilizado. De acordo com o destacado anteriormente, para a observância da referibilidade, deve haver uma proporção razoável entre esses dois valores.

Para tanto, em regra, são levados em consideração critérios técnicos e científicos baseados na probabilidade de ocorrência de sinistros e na dificuldade de se efetivar a prestação do serviço de extinção de incêndio e de resgate, por exemplo.

Com efeito, na taxa de extinção de incêndios instituída pelo Estado de Minas Gerais, na Lei 14.938 (Minas Gerais, 2003), além da área do imóvel construída, é considerado o Coeficiente de Risco de Incêndio das edificações residenciais, graduados de acordo com a

²⁰ Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 185050, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 7/3/1997

²¹ Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 120954, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 13/12/1996

área de construção do imóvel, expressa em metros quadrados, e o Fator de Graduação de Risco, em razão do grau de risco de incêndio na edificação. A graduação da base de cálculo de acordo com esses aspectos técnicos parece observar a equivalência exigida.

Ademais, no que tange aos imóveis comerciais, no âmbito do Estado do Ceará, pela Lei 10.421/1980, houve, ainda, graduação da base de cálculo da taxa anual de Segurança Contra Incêndio de acordo com o ramo explorado pela empresa (Ceará, 1980), além da área do imóvel. Por exemplo, estabelecimentos industriais e comerciais que exploravam gasolina, álcool, querosene, explosivos, produtos químicos e produtos petroquímicos e outros que tenham grau de inflamabilidade idênticos possuíam a porcentagem da Unidade Fiscal mais elevada que estabelecimentos que exploravam papel, tecidos em geral e algodão.

Verifica-se, assim, que o valor varia de acordo com parâmetros técnicos, atinentes ao grau de inflamabilidade dos produtos com os quais os estabelecimentos trabalham e a sua área. De fato, um incêndio em um estabelecimento grande que trabalha com explosivos tem potencial de expansão e de lesividade bem maior que um estabelecimento que trabalha com papéis, de forma que esse parâmetro é correspondente, portanto, ao custo despendido para extinguir o incêndio.

A fim de enriquecer a pesquisa acadêmica, contactou-se o Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará solicitando informações sobre o número de ocorrências de incêndio em cada imóvel. A partir desses dados, enviados de junho de 2021 a maio de 2025, constatou-se que incêndios em residências unifamiliares representam cerca de 50% das ocorrências anuais, seguidos de edificações comerciais de baixa carga, aproximadamente 15%, e residência multifamiliar, cerca de 10% (Anexo I).

Não houve, contudo, informações sobre a dificuldade de se combater o incêndio e as proporções tomadas por cada um, o que pode ser aferido regularmente pelo grau de inflamabilidade. No entanto, entende-se que, apesar de menos frequentes, incêndios em estabelecimentos que explorem substâncias com grau mais alto de inflamabilidade demandam mais esforços do Corpo de Bombeiros para extinguir eventual incêndio do que em residências.

Assim, considera-se adequado considerar as dimensões e o risco de incêndio, desde que os fatores considerados tenham pertinência com a dificuldade de extinguir o incêndio, como é o caso. Acredita-se que esses dados são suficientes para estimar uma proporção razoável entre o custo do eventual serviço e o valor da taxa. Portanto, no que tange à base de cálculo, desde que os serviços sejam referidos ao próprio imóvel, não se verificam vícios.

5.5. Do caráter *uti universi* do serviço público de extinção e combate a incêndios

A atividade de extinção de incêndios está intrinsecamente vinculada à segurança pública, conforme expressamente previsto em dispositivos constitucionais que tratam da matéria, como o artigo 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O objetivo principal desses dispositivos é a preservação da ordem pública e a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Dessa forma, o serviço de extinção de incêndios visa à preservação da segurança e da incolumidade pública, configurando-se como de interesse coletivo. Embora pouco explorado pela doutrina tributária e pela jurisprudência, esse aspecto das taxas de incêndio merece atenção. Nessa conjuntura, entende-se que o interesse coletivo do serviço é corroborado pelo fato de que o crime de incêndio está inserido no título de delitos contra a incolumidade pública e de crime de perigo comum. A seguir, se adentrará nos aspectos analisados por penalistas, ao abordar o crime de causar incêndio, para demonstrar a intrínseca relação entre a extinção desses sinistros e a incolumidade pública, e a consequente característica *uti universi* desse tipo de serviço.

A parte especial do Código Penal Brasileiro está dividida em diversos títulos e capítulos, que indicam os bens jurídicos tutelados por cada tipo penal neles contidos. O Título VIII versa sobre os crimes contra a incolumidade pública, tratando o primeiro capítulo deste título sobre os crimes que geram perigo comum. O primeiro artigo inserido neste rol criminaliza a conduta de causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem (Brasil, 1940):

TÍTULO VIII
DOS CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA
CAPÍTULO I
DOS CRIMES DE PERIGO COMUM
Incêndio
Art. 250 - Causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem:
Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.

A perspectiva coletiva do bem jurídico tutelado pelos tipos penais previstos no referido título é bastante evidenciada pelos penalistas, sendo destacada a possibilidade de atingir número indeterminado de pessoas conforme se depreende das considerações de Bitencourt (2024, p. 243):

O título VIII da Parte Especial do Código Penal ocupa-se dos crimes contra a incolumidade pública, e, reconhecendo-se que se trata de modalidade de crimes que têm como uma de suas características a **possibilidade de atingir número**

indeterminado de pessoas, o Estado antecipa-se e pune condutas perigosas, isto é, aquelas que possam **colocar em risco efetivo a segurança da coletividade**, por isso mesmo, a denominação de crimes de perigo, de perigo concreto, efetivo, real. Com efeito, a seleção de determinadas condutas constantes deste Título, tipificadas como crimes contra a incolumidade pública, significa que o **Estado optou por eleger a criminalização de referidos comportamentos para evitar o perigo ou risco coletivo**. Essa política criminal do Estado **tem relação com a garantia de bem-estar e segurança de pessoas indeterminadas ou de bens diante de situações que possam representar ameaça concreta de danos indiscriminadamente**. (Grifou-se).

O conceito de incolumidade pública é explorado pelos penalistas e devidamente relacionado com a proteção de perigo de uma quantidade indefinida de pessoas. Com efeito, incolumidade é o estado daquilo que está livre de perigo, intacto, ileso. O penalista André Estefam (2024, p. 114) considera que a proteção à incolumidade pública *“se refere à colocação, a salvo de perigos, de um número indeterminado de pessoas, ou abrangente de uma generalidade de interesses, dos bens e direitos de todos numa dada comunidade cívica”*. Com isso, o autor antevê uma das mais importantes características das infrações previstas no Título VIII da Parte Especial do Código Penal: o fato de que o comportamento criminoso deve expor a perigo uma quantidade indefinida de seres humanos.

Esse risco coletivo, evidenciado pelo título do capítulo em que está inserido o artigo, Crimes de Perigo Comum, distingue dos crimes de perigo individual, os quais atingem uma só pessoa ou um grupo determinado delas, previstos, por exemplo, nos arts. 130 a 136 do Código Penal (Brasil, 1940).

O fato de o tipo penal visar à salvaguarda coletiva não impede, contudo, que também proteja bens e interesses individuais eventualmente atingidos pelo incêndio provocado. Isso decorre da pluriofensividade dos crimes contra a incolumidade pública, doutrinariamente classificados desse modo em razão de tutelar tanto o âmbito individual quanto coletivo. André Estefam (2024, p. 114) explica esse assunto, fundamentando constitucionalmente as incriminações e utilizando, inclusive, como exemplo a proteção dos interesses do proprietário de um imóvel incendiado:

Os crimes contra a incolumidade pública têm natureza pluriofensiva, ou seja, tutelam mais de um valor fundamental; **além da incolumidade das pessoas, no sentido de colocá-las a salvo de danos à sua vida, saúde etc., também protege os interesses individuais (patrimoniais ou pessoais) daqueles que são potencial ou efetivamente atingidos pela conduta (como o proprietário do imóvel incendiado)**. Segundo Antolisei, “uma consideração realística dos crimes em comento, ademais, leva a crer que **a incolumidade pública não é o único objeto jurídico das normas incriminadoras que os configuram, juntamente com tal bem, são protegidos os interesses individuais que são lesados ou colocados em risco em decorrência dos fatos delituosos**”. (...)

O fundamento constitucional das incriminações contidas no Título VIII encontra-se nos arts. 5º, caput, e 144, caput, quando proclamam constituir a segurança pública

direito fundamental, dever do Estado e da sociedade. Não só. A pluriofensividade das infrações atentatórias à incolumidade pública faz com que sua existência seja também fundamentada na proteção à vida, à saúde e ao patrimônio, valores expressamente albergados em nossa Lei Fundamental. (Grifou-se)

Portanto, evidencia-se que incêndios representam um perigo coletivo e um risco à incolumidade pública, razão pela qual o legislador, com fulcro nos dispositivos constitucionais relativos à segurança pública e à proteção à vida, saúde e patrimônio, resolveu criminalizar a conduta de provocar esse sinistro e inseriu o artigo que versa sobre ele no rol atinente à proteção dos mencionados bens jurídicos. Ao tipificar essa conduta, o legislador protege, adicionalmente, interesses individuais, fato que, entretanto, não desclassifica o crime como de proteção à incolumidade pública, seu principal viés.

Acredita-se que o mesmo ocorre com o serviço público de extinção de incêndios, prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar, consubstanciado, por exemplo, nas atividades de manutenção permanente de uma corporação em estado de prontidão para a extinção de incêndios. Considerando que o Código Penal os qualifica como de perigo comum, é evidente no ordenamento jurídico seu interesse coletivo, tendo, pois, caráter *uti universi*.

Para chegar nessa premissa, utilizou-se a interpretação sistemática e o princípio hermenêutico da coerência do ordenamento jurídico, segundo o qual não se presumem antinomias ou incompatibilidades em sistemas jurídicos. De acordo com Maximiliano (2011, p. 126):

Supõe-se que o legislador, e também o escritor do Direito, exprimiram o seu pensamento com o necessário método, cautela, segurança; de sorte que haja unidade de pensamento, coerência de ideias; todas as expressões se combinem e harmonizem. Militam as probabilidades lógicas no sentido de não existirem, sobre o mesmo objeto, disposições contraditórias ou entre si incompatíveis, em repositório, lei, tratado, ou sistema jurídico.

Ressalta-se que, conforme exposto pelos penalistas, apesar de a criminalização da conduta de provocar incêndio proteger também interesses individuais, esse fato não descaracteriza seu enquadramento como crime de perigo comum e de proteção à incolumidade pública. Analogamente, o eventual benefício individual do serviço de combate a incêndios, como do proprietário do imóvel em que houve princípio de incêndio, não compromete seu caráter *uti universi*, sendo necessário considerar uma perspectiva macro do incêndio.

Nesse exato sentido, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do Estado do Mato Grosso publicou um artigo por meio do qual, didaticamente, demonstrou que um incêndio atinge a ordem pública em diversos aspectos (Rodrigues, online, 2016):

A pergunta é: apenas os homicídios, latrocínios, roubos e furtos atentam contra a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio? É razoável supor que não. Eventos adversos provocados pela natureza tais como furacões, tornados, enchentes, terremotos, incêndios florestais (naturais e antropogênicos), (...), incêndios urbanos e outros, colocam em risco tais bens jurídicos, rompendo-se a ordem pública e atingindo a vida e a propriedade dos cidadãos, notadamente nas dimensões tranquilidade e salubridade públicas. (...)

Vamos a um exemplo didático. **Um incêndio em uma edificação quebra a ordem pública (há limitação na liberdade de ir e vir; aumenta-se a probabilidade de crimes eventuais oportunistas; alguma regra do ordenamento jurídico foi deixada de ser cumprida etc) e coloca em risco a incolumidade das pessoas (risco de morte no incêndio) e do patrimônio (perda do imóvel e demais pertences ali depositados).** Havendo a quebra da ordem pública impõe-se ao sistema de segurança pública a sua imediata restauração (repressão imediata). Assim, o corpo de bombeiros, por ser a instituição melhor vocacionada para liderar essa restauração, desloca-se à ocorrência e inicia os socorros e demais providências para restaurar a “quebra” da ordem. Outras instituições do sistema também são acionadas e cumprem suas atribuições: a polícia militar apoia o isolamento da área e coíbe crimes eventuais oportunistas; a polícia técnica atuará na investigação das causas do incêndio (embora o corpo de bombeiros também possa fazê-lo); a polícia judiciária civil poderá atuar após a restauração da ordem investigando indícios de possível crime. (Grifou-se).

Dessa forma, ainda que o incêndio esteja, em princípio, concentrado apenas em um imóvel, o sinistro, em si, afeta a ordem, a segurança e a incolumidade pública, conforme demonstrado. Salienta-se, ademais, o risco de um incêndio tomar proporções maiores e atingir a via pública próxima a que ele se situa, eventuais veículos particulares nela estacionados ou transeuntes.

Diante do exposto²², considera-se que toda a coletividade é beneficiada pelo serviço de extinção de incêndios, de utilidade genérica, de modo que não se trata de atividade específica nem divisível, não preenchendo, conseqüentemente, os pressupostos constitucionais exigidos para a instituição de taxas.

Em continuidade à análise do tema, verifica-se que alguns argumentos ventilados para sustentar a constitucionalidade da taxa, especialmente no que se refere à individualização do beneficiário, dizem respeito à inexistência de uma sede do Corpo de Bombeiros na maioria dos municípios brasileiros, de modo que seria limitado o número de pessoas abrangidas pelo serviço de extinção de incêndios.

²² Importa frisar, nesse contexto, que a incursão no Direito Penal, ao abordar o crime de incêndio e o conceito de incolumidade pública, possui caráter meramente ilustrativo e complementar. A análise penal foi utilizada neste trabalho com o intuito de reforçar a natureza coletiva e indivisível do serviço de extinção e combate a incêndios, contribuindo para a correta compreensão de sua estrutura e finalidade. Tal abordagem, todavia, não substitui os fundamentos constitucionais e tributários que, por si só, já conduzem à conclusão de que esse tipo de atividade estatal não se amolda aos requisitos de especificidade e divisibilidade exigidos pelo art. 145, II, da Constituição Federal para a instituição válida de taxas. Assim, o referencial penal deve ser compreendido como elemento de reforço hermenêutico, que confirma, a partir de outra esfera do ordenamento jurídico, a impossibilidade de individualização do serviço e sua afetação à coletividade como um todo.

Acredita-se que esse argumento não procede. Em que pese, de fato, serem poucos os entes municipais que contam com corporação própria sediada exclusivamente nele, é comum que os Estados estabeleçam áreas integradas de atuação, responsáveis por dirigir e atuar nas ocorrências do(s) município(s) de determinada área. Por exemplo, no Estado do Ceará, há 22 áreas integradas de segurança, que abrangem todos os municípios do Estado (Ceará, Secretaria da Defesa Pública e Assistência Social, online, s/d).

É evidente que, no caso de áreas que abrangem múltiplos municípios, a efetividade da extinção de incêndios e minoração de danos patrimoniais e humanos pode ser menor que as áreas exclusivamente referentes a um único município, em razão de a extinção de sinistros necessitar de uma rápida atuação. Entretanto, é importante destacar que os municípios são agrupados de acordo com critérios técnicos e logísticos, considerando a densidade populacional e histórico médio de ocorrências, por exemplo. Assim, acredita-se que não merece prosperar o argumento segundo o qual é limitado o número de beneficiários do serviço repressivo de extinção de incêndios e, conseqüentemente, seriam individualizáveis os cidadãos beneficiados.

Com isso, foram explicitadas as razões pelas quais entende-se o caráter *uti universi* do serviço de extinção de incêndios. Nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal (Brasil, 1988), a taxa somente pode ser exigida em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Sendo o serviço de combate a incêndios indivisível, sua remuneração por taxa viola o texto constitucional, conforme ostensivamente demonstrado.

Mesmo assim, o recente julgamento do Tema 1282 não considerou diversos desses aspectos e considerou constitucionais tais taxas, permitindo que estados continuem cobrando e abrindo margem para que outros Estados instituam essas espécies tributárias que, entretanto, em flagrante inobservância aos ditames legais e constitucionais.

Diante disso, considera-se aplicável ao caso concreto a célebre frase de Sacha Calmon (2022, p. 122): *“É a ânsia arrecadatória, pouco a pouco, destruindo as bases científicas do Direito Tributário como plasmado na CF e no CTN”*.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a (in)constitucionalidade material da taxa de incêndio, examinando-a à luz dos critérios técnico-jurídicos exigidos pela Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente após a virada interpretativa ocorrida entre os Temas 16 e 1282.

A partir do estudo das espécies tributárias e, em especial, da taxa de serviço, verificou-se que a cobrança dessa exação está condicionada à observância do pressuposto constitucional de especificidade e divisibilidade do serviço público remunerado. Para que seja válida, a taxa deve ser vinculada a uma atuação estatal individualizável e fruível por determinado contribuinte ou grupo determinado de contribuintes, não podendo incidir sobre atividades de interesse geral, típicas de impostos. Notou-se, ainda, a necessidade de haver uma equivalência razoável entre o custo da atividade prestada ou posta à disposição e o valor cobrado do contribuinte.

A análise das atribuições do Corpo de Bombeiros Militar e da natureza do serviço de extinção e combate a incêndios revelou, primeiramente, a problemática de se considerar, como fato gerador da taxa de serviço, o serviço de combate a incêndios. Demonstrou-se que as atividades de cunho preventivo, em regra, decorrem do poder de polícia, podendo ensejar, portanto, a cobrança da subespécie taxa de polícia, não taxa de serviço, sob pena, inclusive, de bis in idem. Esse problema resta ainda mais evidente pelo fato de as legislações instituidoras da taxa de serviço não especificarem as atividades consubstanciadas no serviço em alusão, o que compromete a transparência e a legalidade. Dessa forma, reputou-se mais adequado que as leis em alusão versem apenas sobre o serviço repressivo de extinção de incêndios, busca e salvamento.

Ademais, constatou-se que algumas legislações estaduais ampliam indevidamente as atividades do serviço subjacente à taxa, incluindo atividades sem conexão com o imóvel tributado, comprometendo, assim, a correspondência entre o custo do serviço e o valor cobrado. Isso aconteceu, inclusive, na Lei Complementar Estadual nº 247/02, do Rio Grande do Norte, que inclui na hipótese de incidência ações de combate a incêndios, busca e salvamento em outros ambientes além do imóvel ao qual se refere a taxa. O STF, contudo, ao analisar a lei, não abordou esse ponto e a reputou constitucional.

Nas situações em que esse vício não ocorre, ou seja, quando a hipótese de incidência diz respeito apenas a serviços de extinção de incêndio e salvamento pertinentes ao próprio imóvel considerado na base de cálculo da taxa, considera-se que este elemento pode variar de

acordo com o tamanho do imóvel e sua destinação, uma vez que essas variáveis têm relação com a dificuldade de extinguir incêndios e as probabilidades de tomar maiores proporções, observando, assim, a proporcionalidade e a referibilidade.

Acerca da virada jurisprudencial do STF, de 2017 para 2025, não foram verificadas alterações substanciais nas circunstâncias fáticas sobre o assunto para ensejar a reapreciação do tema, razão pela qual a alteração tem o condão de afetar a segurança jurídica.

No que se refere ao recente julgamento do Tema 1282, ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha validado a cobrança da taxa de incêndio, compreende-se, à luz da interpretação sistemática do ordenamento jurídico e com base no princípio da coerência normativa, que o serviço de extinção de incêndios possui natureza *uti universi*, e, portanto, não atende aos critérios de especificidade e divisibilidade exigidos pelo artigo 145, II, da Constituição Federal.

A interdisciplinaridade com o Direito Penal reforçou tal entendimento, ao demonstrar que o delito de incêndio é classificado como crime de perigo comum, voltado à proteção da incolumidade pública. Assim, mesmo quando o atendimento ocorre em imóvel privado, a lógica da atuação estatal transcende o benefício individual, alcançando, em verdade, toda a sociedade.

Dessa forma, conclui-se que a cobrança da taxa de incêndio não se compatibiliza, sob a perspectiva material, com os pressupostos constitucionais exigidos para sua instituição. Trata-se da disponibilidade de serviço de interesse coletivo, sem possibilidade de mensuração individual da utilidade auferida por cada contribuinte, o que afasta sua subsunção ao regime jurídico das taxas. Embora o entendimento atual do STF autorize sua cobrança, a presente pesquisa sustenta, criticamente, a sua inconstitucionalidade material, contribuindo para o debate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAÚJO, Francisco B. **Manual de instruções técnico-profissional: Salvamento**. Online. Brasília, DF: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, s.d. Disponível em: <https://www.cbm.df.gov.br/downloads/edocman/legislacoes/manuaisoperacionais/manual%20de%20salvamento.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

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

BARROS, Nathália dos Santos Paes de. **A observância de teses firmadas em repercussão geral pela Administração Pública**. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, n. 17, dez. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Revista-PGE-Artigo-Nathalia.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BECHO, Renato L. **Lições de Direito Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. ISBN 9788502619678. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502619678/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal: parte especial**. v.4. 18. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553629295. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629295/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Diário Oficial da União, p. 23911, col. 2, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

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. Diário Oficial da União, seção 1, p. 12451, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a profissão de Bombeiro Civil e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, Brasília, 13 jan. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11901.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017**. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nº s 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p.1, Brasília, 31 mar. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Diário Oficial da União, seção 1, p. 2, Brasília, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.942/PA**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 15/2/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur338170/false>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2424/CE**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/6/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96550/false>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2551/MG**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 20/4/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2908/SE**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 6/11/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751318187>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3770/PR**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/9/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411760/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5794/DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 22/4/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur402320/false>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6211/AP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 5/5/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423230/false>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 77.940/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Gallotti, DJ 17/6/1974. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=173367>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 89.976/RJ**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 10/10/1980. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;re:1980-09-04;89876->. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 100.033/RS**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ 27/10/1983. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur143711/false>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 120954/ES**, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 13/12/1996. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur117647/false>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 185050/SP**, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 7/3/1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118504/false>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 206.777/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 30/4/1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101443/false>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 416.601/DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 30/9/2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14737086/inteiro-teor-103122644>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário nº 473611 AgR/MG**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ 3/8/2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5616/false>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 588.322/RO**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 3/9/2010, Tema 217. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2622137&numeroProcesso=588322&classeProcesso=RE&numeroTema=217>. Acesso em 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 643.247/SP**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. DJe 19/12/2017, Tema 17. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.282.951 AgR/MG**, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1º/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437399/false>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.417.155/RN**. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe 26/3/2025, Tema 1282. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur532780/false>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 274**. Tribunal Pleno. DJ 6/7/1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula274/false>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 549**. Tribunal Pleno. DJ 10/12/1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula549/false>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 29**. Tribunal Pleno. Tese definida no RE 576.321, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13/2/2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CARLSON, Jennifer Anne. **The economics of fire protection: from the great fire of London to Rural/Metro**. In: INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS (IEA). 9th IEA Discussion Paper, abr. 2005. Disponível em: <http://iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook354pdf.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CARVALHO, PAULO DE BARROS. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Diário Oficial do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em 17 mai. 2025.

CEARÁ. Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará. Online. **CBMCE apagou 448 incêndios em residências no primeiro quadrimestre de 2025**. 22 maio 2025. Disponível em: <https://www.bombeiros.ce.gov.br/2025/05/22/cbmce-apagou-448-incendios-em-residencias-no-primeiro-quadrimestre-de-2025/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CEARÁ. **Lei nº 10.421, de 9 de setembro de 1980**. Estabelece novo disciplinamento à cobrança das taxas instituídas pela lei n.º 9.729, de 28 de agosto de 1973, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará de 18 set. 1980. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/como-consultar/item/9755-lei-n-10-421-de-09-de-setembro-de-1980-d-o-de-18-09-80>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CEARÁ. **Lei n.º 11.403, de 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a Taxa de Aprovação de Projetos de Construção e a Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio, instituídas pela Lei n.º 9.729, de 28 de agosto de 1973, alterada pela Lei n.º 10.421, de 9 de setembro de 1980, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará de 29 dez. 1987. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/846-lei-n-11-403-de-21-12-87-d-o-de-29-12-87>. Acesso em: 4 jun. 2025.

CEARÁ. **Lei n.º 15.838, de 27 de julho de 2015.** Dispõe sobre a taxa de fiscalização e prestação de serviço público. Diário Oficial do Estado do Ceará de 30 jul. 2015. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2018/11/LEI-N.%C2%BA-15.838-D-E-27.07.15-D.O.-30.07.15.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

CEARÁ. Secretaria da Defesa Pública e Assistência Social. **Áreas Integradas de Segurança (AIS).** s/d. Online. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/ais/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

COÊLHO, Sacha Calmon N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. ISBN 9788530993900. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993900/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e Código Tributário Nacional.** 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553627499. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627499/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

ESTEFAM, André. **Direito Penal - Parte Especial.** Vol.3. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620654. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620654/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

FALCÃO, Marina de Moura. **Taxa de incêndio: análise crítica da constitucionalidade da cobrança.** Monografia – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/24120/1/Monografia%20Marina%20Falc%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

FORTALEZA. **Lei n.º 11.323, de 21 de dezembro de 2022.** Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza de 22 dez. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2022/1133/11323/lei-ordinaria-n-11323-2022-institui-taxa-pela-utilizacao-efetiva-ou-potencial-do-servico-publico-de-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-no-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 jun. 2025.

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

GOIÁS. Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. **História da Corporação.** Online. Goiânia: CBMGO, 2016. Disponível em:

<https://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/HIst%C3%B3rico.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da R. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649808. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649808/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado do Mato Grosso de 1989**. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-mt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.938, de 29 de dezembro de 2003**. Altera a Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975. Consolida a legislação tributária no Estado, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso de 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/14938/2003/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

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

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.435. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 21 mai. 2025.

OLIVEIRA, James E. **Constituição Federal Anotada e Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-4667-8. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4667-8/>. Acesso em: 06 jun. 2025

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. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Disponível em:

<https://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/14579>. Acesso em: 4 jun. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620906. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620906/>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 247, de 19 de dezembro de 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. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte de 20 dez. 2002. Disponível em:

<https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2019/07/16/bbb65cfcad939e590ba27c0b5606c484.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

RODRIGUES, Alessandra Teodoro. **A incidência de taxa no serviço de fiscalização contra incêndio**: aspectos constitucionais e tributários norteadores do poder de polícia. 2018.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Tributário) – Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/40546201-2578-43f9-b292-1e78f86e748f/content>. Acesso em: 30 jul. 2025.

RODRIGUES, Julio Cezar. **O Corpo de Bombeiros Militar e a Segurança Pública**. Online. Mato Grosso: Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso, 2016. Disponível em:

<https://www.bombeiros.mt.gov.br/-/o-corpo-de-bombeiros-militar-e-a-seguranca-publica>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. E-book. ISBN 9786559640317. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559640317/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.257, de 6 de janeiro de 2015**. Institui o Código Estadual de Proteção Contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo de 7 jan. 2015. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1257-06.01.2015.html>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 8.822, de 24 de novembro de 1978**. Dispõe sobre a instituição da Taxa de Combate a Sinistros, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo de 25 nov. 1978. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-8822-de-24-de-novembro-de-1978>. Acesso em: 12 de jun. de 2025.

SCAMARDI, André Gustavo Possi; NANYA, Luciana Mayumi. **Corpo de Bombeiros da Polícia Militar: uma revisão da literatura**. Revista Científica da UNILAGO, São José do Rio Preto, v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilago.edu.br/index.php/revista-cientifica/article/view/538>. Acesso em: 3 jun. 2025.

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

SERGIPE. **Lei 4.184, de 22 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a Taxa de Aprovação de Projetos de Construção e a Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Sergipe de 23 dez. 1999. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=164544>. Acesso em: 3 jun. 2025.

TEIXEIRA, Cristina Vânia; SOARES, Doralice Favaro. **Análise do Novo Código de Segurança contra Incêndio e Pânico do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná**. III Simpósio de Pós Graduação em Engenharia Urbana, 2012. Disponível em www.eventos.uem.br/index.php/simpgeu/simpgeu/paper/download/886/754. Acesso em 2 jun. 2025.

**ANEXO - DADOS FORNECIDOS PELO CBM-CE SOBRE REGISTROS DE
OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIOS**



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

ASSESSORIA DE INTELIGÊNCIA BOMBEIRO MILITAR

Dados registrados de 01 de junho de 2021 até 31 de maio de 2025 referentes aos registros dos tipos e subtipos de ocorrências:

INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROCESSAMENTO DE LIXO
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMELHADOS
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMELHADO
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CONSTRUÇÃO PROVISÓRIA
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - LOCAL DOTADO DE ABAST. COMBUSTÍVEL

INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - C/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - CULTURA FÍSICA
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - EXPOSIÇÃO OBJETOS/ANIMAIS
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - COMÉRCIO
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.
INCÊNDIO - DEP. MAT. INCOMBUSTÍVEL/BAIXA CARGA DE INCÊNDIO
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - S/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - HANGARES
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSP. VETERINÁRIO E SIMILAR
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - ED. FORÇAS ARMADAS/POLICIAIS
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - DEPÓSITO
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - TÚNEL
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - TREIN. PROFISSIONAL
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - ESPECIAL

Os dados do ano de 2021 foram registrados a partir de 01 de junho, ano da criação do COD(Controle Operacional Diário).

OCORRÊNCIAS 2021	QUANTIDA DE	% DO TOTAL
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR	693	46,11%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA	223	14,84%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR	179	11,91%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA	128	8,52%

INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO	36	2,40%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA	33	2,20%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO	24	1,60%
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO	23	1,53%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO	22	1,46%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL	15	1,00%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO	14	0,93%
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL	11	0,73%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.	11	0,73%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA	10	0,67%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO	9	0,60%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO	9	0,60%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMBLHADO	9	0,60%
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMBLHADOS	6	0,40%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING	5	0,33%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO	4	0,27%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS	4	0,27%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.	4	0,27%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA	3	0,20%
INCÊNDIO - DEP. MAT. INCOMBUSTÍVEL/BAIXA CARGA DE INCÊNDIO	3	0,20%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS	2	0,13%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL LIBERDADE RESTRITA	2	0,13%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROCESSAMENTO DE LIXO	2	0,13%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - LABORATÓRIO	2	0,13%

INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - OBJ. DE VALOR INESTIMÁVEL	1	0,07%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ESTAÇÃO E TERMINAL PASSAGEIROS	1	0,07%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CONSTRUÇÃO PROVISÓRIA	1	0,07%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO	1	0,07%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO	1	0,07%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - S/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	1	0,07%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - LOCAL DOTADO DE ABAST. COMBUSTÍVEL	1	0,07%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - HANGARES	1	0,07%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSP. VETERINÁRIO E SIMILAR	1	0,07%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - ED. FORÇAS ARMADAS/POLICIAIS	1	0,07%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - INDÚSTRIA	1	0,07%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - COMÉRCIO	1	0,07%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA	1	0,07%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - SERV. REPARAÇÃO	1	0,07%
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR	1	0,07%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - TREIN. PROFISSIONAL	1	0,07%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - CULTURA FÍSICA	1	0,07%
Total geral	1503	100,00%
	QUANTIDA	% DO
OCORRÊNCIAS 2022	DE	TOTAL
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR	921	47,55%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA	312	16,11%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR	251	12,96%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA	139	7,18%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA	44	2,27%
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO	39	2,01%

INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL	27	1,39%
INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO	25	1,29%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA	19	0,98%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO	18	0,93%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMELHADO	14	0,72%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO	13	0,67%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO	13	0,67%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO	10	0,52%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.	10	0,52%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO	8	0,41%
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL	8	0,41%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.	7	0,36%
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMELHADOS	6	0,31%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO	5	0,26%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING	5	0,26%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS	4	0,21%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROCESSAMENTO DE LIXO	4	0,21%
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR	4	0,21%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - LOCAL DOTADO DE ABAST. COMBUSTÍVEL	3	0,15%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA	3	0,15%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - LABORATÓRIO	3	0,15%
INCÊNDIO - DEP. MAT. INCOMBUSTÍVEL/BAIXA CARGA DE INCÊNDIO	3	0,15%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO	2	0,10%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - C/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	2	0,10%

INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - ED. FORÇAS ARMADAS/POLICIAIS	2	0,10%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - INDÚSTRIA	2	0,10%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA	1	0,05%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - EXPOSIÇÃO OBJETOS/ANIMAIS	1	0,05%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO	1	0,05%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS	1	0,05%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - S/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	1	0,05%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL LIBERDADE RESTRITA	1	0,05%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - DEPÓSITO	1	0,05%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROPRIEDADE EM TRANSFORMAÇÃO	1	0,05%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PÁTIO DE CONTEINERS	1	0,05%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - SERV. REPARAÇÃO	1	0,05%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - CULTURA FÍSICA	1	0,05%
Total geral	1937	100,00%
	QUANTIDA	
OCORRÊNCIAS 2023	DES	% DOTOTAL
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR	1015	47,70%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA	322	15,13%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR	253	11,89%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA	190	8,93%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA	52	2,44%
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO	39	1,83%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO	31	1,46%
INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO	31	1,46%

INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING	21	0,99%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL	18	0,85%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO	14	0,66%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO	14	0,66%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.	12	0,56%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMBELHADO	10	0,47%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO	9	0,42%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - TANQUES/PARQUE DE TANQUES	9	0,42%
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL	8	0,38%
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMBELHADOS	8	0,38%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA	8	0,38%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO	5	0,23%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO	5	0,23%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS	5	0,23%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.	5	0,23%
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR	5	0,23%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - TREIN. PROFISSIONAL	5	0,23%
INCÊNDIO - DEP. MAT. INCOMBUSTÍVEL/BAIXA CARGA DE INCÊNDIO	5	0,23%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO	4	0,19%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS	3	0,14%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PÁTIO DE CONTEINERS	3	0,14%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA	2	0,09%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - LOCAL DOTADO DE ABAST. COMBUSTÍVEL	2	0,09%

INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - C/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	2	0,09%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL LIBERDADE RESTRITA	2	0,09%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROPRIEDADE EM TRANSFORMAÇÃO	2	0,09%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - LABORATÓRIO	2	0,09%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - EXPOSIÇÃO OBJETOS/ANIMAIS	1	0,05%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO	1	0,05%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - S/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	1	0,05%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - HANGARES	1	0,05%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSP. VETERINÁRIO E SIMILAR	1	0,05%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - DEPÓSITO	1	0,05%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA	1	0,05%
Total geral	2128	100,00%
	QUANTIDA	% DO
OCORRÊNCIAS 2024	DE	TOTAL
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR	1315	51,09%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA	376	14,61%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR	268	10,41%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA	221	8,59%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA	54	2,10%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO	48	1,86%
INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO	36	1,40%
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO	29	1,13%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL	27	1,05%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO	19	0,74%

INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA	19	0,74%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.	14	0,54%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROCESSAMENTO DE LIXO	13	0,51%
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR	13	0,51%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO	12	0,47%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO	12	0,47%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO	10	0,39%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING	10	0,39%
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL	8	0,31%
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMELHADOS	8	0,31%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMELHADO	6	0,23%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CONSTRUÇÃO PROVISÓRIA	5	0,19%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS	5	0,19%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - LOCAL DOTADO DE ABAST. COMBUSTÍVEL	5	0,19%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO	4	0,16%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO	4	0,16%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS	4	0,16%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA	3	0,12%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - C/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	3	0,12%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - CULTURA FÍSICA	3	0,12%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - EXPOSIÇÃO OBJETOS/ANIMAIS	2	0,08%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO	2	0,08%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - COMÉRCIO	2	0,08%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA	2	0,08%

INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.	2	0,08%
INCÊNDIO - DEP. MAT. INCOMBUSTÍVEL/BAIXA CARGA DE INCÊNDIO	2	0,08%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - S/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	1	0,04%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - HANGARES	1	0,04%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSP. VETERINÁRIO E SIMILAR	1	0,04%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - ED. FORÇAS ARMADAS/POLICIAIS	1	0,04%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - DEPÓSITO	1	0,04%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - TÚNEL	1	0,04%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - TREIN. PROFISSIONAL	1	0,04%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - ESPECIAL	1	0,04%
Total geral	2574	100,00%
<i>OCORRÊNCIAS 2025(JAN - MAIO)</i>	QUANTIDA DE	% DO TOTAL
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR	451	47,37%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - BAIXA CARGA	149	15,65%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA MULTIFAMILIAR	112	11,76%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - MÉDIA/ALTA CARGA	82	8,61%
INCÊNDIO - RESIDÊNCIA HAB. COLETIVA	26	2,73%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ ALTO POTENCIAL DE INCÊNDIO	24	2,52%
INCÊNDIO - DEP. MAT. ALTA CARGA DE INCÊNDIO	14	1,47%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - EM GERAL	13	1,37%
INCÊNDIO - DEP. MAT. MÉDIA CARGA DE INCÊNDIO	13	1,37%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ MÉDIO POTENCIAL DE INCÊNDIO	11	1,16%
INCÊNDIO - INDUSTRIAL - LOCAL C/ BAIXO POTENCIAL DE INCÊNDIO	6	0,63%
INCÊNDIO - HOTEL RESIDENCIAL	5	0,53%

INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - RECREAÇÃO PÚBLICA	4	0,42%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOC. RELIGIOSO/VELÓRIO	4	0,42%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - AGÊNCIA BANCÁRIA	4	0,42%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - LOCAL PARA REFEIÇÃO	3	0,32%
INCÊNDIO - HOTEL E ASSEMELHADOS	3	0,32%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - HOSPITAL E ASSEMELHADO	3	0,32%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - PRESTAÇÃO DE SERV.	3	0,32%
INCÊNDIO - ED. COMERCIAL - SHOPPING	3	0,32%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CENTRO ESPORTIVO/LOCAL DIVERSÃO	2	0,21%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - CENTRAL DE COMUNICAÇÃO/ENERGIA	2	0,21%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - CULTURA FÍSICA	2	0,21%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CONSTRUÇÃO PROVISÓRIA	1	0,11%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - CLUBE SOCIAL E DIVERSÃO	1	0,11%
INCÊNDIO - REUNIÃO DE PÚBLICO - ARTE CÊNICA E AUDITÓRIO	1	0,11%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - SERV. CONSERVAÇÃO, MANUT. E REPAROS	1	0,11%
INCÊNDIO - POSTOS E GARAGENS - C/ ACESSO DE PÚBLICO S/ ABASTECIMENTO	1	0,11%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - LOCAL DE CUIDADOS ESPECIAIS	1	0,11%
INCÊNDIO - HOSPITAIS E REP. PÚBLICAS - CLÍNICAS CONSULT. MED. ODONTO.	1	0,11%
INCÊNDIO - EXPLOSIVOS - COMÉRCIO	1	0,11%
INCÊNDIO - ESPECIAIS E TANQUES - PROCESSAMENTO DE LIXO	1	0,11%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - SERV. REPARAÇÃO	1	0,11%
INCÊNDIO - ESCRITÓRIOS - LABORATÓRIO	1	0,11%
INCÊNDIO - ED. PRÉ-ESCOLAR	1	0,11%
INCÊNDIO - ED. ESCOLAR - ESPECIAL	1	0,11%
Total geral	952	100,00%