

TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A SINISTRO

Roberto Botelho

Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Bacharel em Ciências Jurídicas, pelas Faculdades Metropolitanas Unidas; Mestre em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Professor na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

SUMÁRIO

1. Prolegômenos - 2. Noções Gerais - 2.1. Norma Jurídica Tributária - 2.2. Competência tributária - 2.3. Tributos e suas Espécies - 2.4. Taxas - 3. Taxas de Serviço Público - 3.1. Conceito de Serviço Público - 4. Taxa de Prevenção e Combate a Sinistro 4.1. Escorço Histórico - 4.2. competência - 4.3. Serviço Público Específico e Divisível - 4.4. Base de Cálculo - Custo do Serviço - 5. Da Possibilidade do Estado-Membro Outorgar ao Município a Capacidade Arrecadatória da Taxa - 6. Conclusões - 7. Bibliografia

1 - Prolegômenos

Preliminarmente, antes de passarmos a discorrer e tratar sobre o tema central ora proposto, faz-se necessário, que fique assente algumas noções e conceitos do Direito Tributário brasileiro para o cabal entendimento da questão.

2 - Noções gerais

Aqui, fixaremos apenas e tão-somente as noções básicas sobre o tema em estudo para o entendimento do desenvolvimento de nosso trabalho monográfico.

2.1. - Norma jurídica tributária

Para analisarmos a norma jurídica, mister se faz distinguir os seus componentes, pois é ela quem disciplina o complexo dos direitos e obrigações, que vinculam os indivíduos; normatizando-se, assim, a relação jurídica.

Ao estabelecer o direito de um, a norma jurídica impõe, ao outro, o dever, a obrigação de cumpri-lo. É exatamente esse vínculo, entre o sujeito do direito e o sujeito do dever, que forma o conteúdo da relação jurídica.

GIORGIO DEL VECCHIO ¹ a define como sendo “um vínculo entre pessoas, em razão do qual uma parte pode pretender algo a que a outra está obrigada”.

E prossegue:

¹ Vecchio, Giorgio Del. *Filosofía del dechecho*, 3ª ed., revista por Legaz & Lacambra, Barcelona, Bosch, 1942, p. 358.

“... advirtamos que a relação jurídica tem sempre um substrato real nas coisas e nas pessoas. O Direito não cria os elementos ou termos da relação, encontra-os já naturalmente constituídos e não faz mais do que determiná-los, discipliná-los: reconhece algo preexistente, ao qual dá ou imprime sua forma, fixando os limites da exigibilidade recíproca. A miúdo, a relação é dupla e complexa, isto é, a mesma que está investida da faculdade e do direito, está também investida de uma obrigação e vice-versa”. (grifo original).

A experiência jurídica é a experiência social do homem, em prever e impor um determinismo artificial ao comportamento dos homens - (fazer ou não fazer) - utilizando, como instrumento, a regra de conduta predeterminada. Esta regra de conduta é a norma jurídica.²

As normas jurídicas só têm como objeto o comportamento humano; o alvo é, sempre, o de regular comportamentos.

Isto é enfatizado, de forma excelente, por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: “O direito não disciplina pensamentos, propósitos, intenções, mas regula comportamentos de um em relação a outro ou a outros. Eis por que todo direito pressupõe pelo menos duas pessoas. Eis por que na ilha de Robinson Crusoe não havia direito.

O direito existe para regular relações entre as pessoas: comportamentos humanos relacionados. Mesmo quando parece que uma norma jurídica está disciplinando uma relação entre uma pessoa e uma coisa, na verdade, ela está regendo uma relação entre pessoas; estabelecendo que alguém deve dar, fazer ou não fazer alguma coisa para outrem”³. (grifos originais).

Para JUAN MANUEL TERAN⁴ o objeto da norma é, sempre, um comportamento humano, não bastando apenas a presença do sujeito, sendo preciso a imputação de algo como dever de comportamento.

No mesmo lineamento assevera LOURIVAL VILANOVA,⁵ insigne jusfilósofo, que “o conteúdo possível do jurídico é a conduta humana e, quando os fatos do mundo puramente natural são relevantes para o direito, é sempre em função da conduta humana”.

O sistema do direito positivo é, portanto, integrado por dois tipos de normas jurídicas: as normas de estrutura e as normas de comportamento.

As normas de estrutura estabelecem, em seu bojo, de que maneira as regras devem ser criadas, modificadas ou extintas dentro do sistema jurídico-legal.

É, inclusive, o que leciona LOURIVAL VILANOVA,⁶ afirmando que “as normas que estatuem como criar outras normas, isto é, normas - de - normas, ou proposições - de -

² Bobbio, Norberto. Studi sulla teoria generale del diritto, Torino, 1955, págs. 34/37 e Teoria della norma giuridica, Torino, 1958, p. 3/34.

³ Ataliba, Geraldo. Hipótese de incidência tributária, 3ª ed., ampl. (2ª tiragem), Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 20.

⁴ Teran, Juan Manuel. Filosofía del derecho, Ed. Porrúa, México, p. 89-90.

⁵ Vilanova, Lourival. Sobre o conceito de direito, Imprensa Oficial, Recife, 1947, p. 67.

⁶ Vilanova, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo, Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 109.

proposições não são regras sintáticas fora do sistema. Estão no interior dele”.

As normas de comportamento, por sua vez, estabelecem o dever-ser, que é especificado em: permitido, obrigatório ou proibido, regrado, por seu turno, a conduta.

Há, no sistema jurídico brasileiro, uma unidade, sendo de difícil limitação a área que respeita ao Direito Tributário.

A norma jurídica tributária é composta de hipótese, mandamento e sanção e só é considerada obrigação tributária aquela que surge por força do mandamento legal, uma vez que as obrigações pecuniárias decorrentes da sanção não são tributárias.

Ora, esta definição, por si só, pode ser aplicada à todas as normas jurídicas e a delimitação exata e incontestada da norma jurídica tributária é feito impossível; assim, somente para fins desse estudo doutrinário é que nos permitiremos tratar desse modo.

Vamos buscar sua definição nos ensinamentos de ALFREDO AUGUSTO BECKER, ao expressar que norma tributária é a que trata de tributo e “... é a que, incidindo sobre fato lícito, irradia relação jurídica em cujo pólo negativo situa-se, na posição de sujeito passivo, uma pessoa qualquer e em cujo pólo positivo, situa-se, na posição de sujeito ativo, um Órgão estatal de função executiva e com personalidade jurídica”.⁷ (grifos originais).

Assim, a relação jurídica tributária pressupõe uma vinculação do sujeito passivo ao sujeito ativo. Ao sujeito passivo impõe-se o dever de efetuar uma preestabelecida prestação, enquanto ao sujeito ativo atribui-se o direito de obter a prestação, sendo certo que o tributo é o objeto da prestação.

2.2. - Competência tributária

Competência é a faculdade legal atribuída a uma entidade a um órgão, para emitir decisões por força das atribuições que os agentes do Poder Público exercem e a competência tributária é a que outorga a determinada pessoa política, a real possibilidade de criar tributos, observando-se, para tal, o processo legislativo a que essa criação está subordinada.

A nossa Lei Fundamental é quem traçou o Ordenamento Jurídico Nacional, que tem por objetivo central garantir a coexistência pacífica entre as entidades federativas e, para tanto, estabeleceu a distribuição de competência administrativa e tributária e o fez, de forma rígida.

Para corroborar o nosso posicionamento, permitimo-nos aproveitar da manifestação de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que

⁷ Becker, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário, Editora Saraiva, 2ª ed., 1972, p. 237.

⁸ Silva, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 9ª ed., rev., Malheiros Editores, p.

competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios".⁸

A atividade normativa, que a matéria tributária abarca, "... é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na faculdade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos".⁹

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, é, portanto, o instrumento que atribuiu a competência tributária, ao delimitar, juridicamente, o poder tributário.

Somente as pessoas jurídicas de Direito Público, que detenham capacidade legislativa são às quais podem ser atribuída a competência tributária, uma vez que ela só pode ser expressada, exteriorizada, por intermédio de lei.

Conforme leciona HUGO DE BRITO MACHADO:

"A técnica de atribuição de competência é de grande importância porque tem a virtude de descentralizar o poder político, mas tem o inconveniente de não se prestar como instrumento para a minimização das desigualdades econômicas entre os Estados e entre os Municípios. Ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isto é que se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias".¹⁰ (grifo original).

Pela atribuição de competência, a entidade tributante deve restringir a sua atividade legiferante, àquela área determinada constitucionalmente e, dessa forma, deve ater-se à parcela de poder impositivo que lhe foi destinado, sob pena de resvalar para a inconstitucionalidade.

Afirma PAULO DE BARROS CARVALHO:

"Manifesta-se, de fato, a competência tributária, ao desencadearem-se os mecanismos jurídicos do processo legislativo, acionado, respectivamente, nos planos federal, estadual e municipal. Por esse iter, rigidamente seguido em obediência às proposições prescritivas existentes, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaboram as leis (acepção larga), que são promulgadas e, logo depois, expostas ao conhecimento geral pelo ato da publicação. Vencidas as dificuldades desse curso formativo, ingressam os textos legislados no ordenamento em vigor, surgindo a disciplina jurídica de novas situações tributárias, no quadro do relacionamento da comunidade social. Foi exercida a competência, enriquecendo-se o direito positivo com o acréscimo de outras unidades normativas sobre tributos".¹¹ (grifo original).

A Carta Magna federal não cria tributos, mas determina quem tem a competência para criá-los, bem como por qual instrumento e, nesse sentido, assim se manifestou o saudoso professor GERALDO ATALIBA:

"O nosso diploma constitucional, embora minucioso, extenso, abrangedor e quase que exaustivo, simplesmente limitou-se a conferir competências legislativas, para que o Congresso Nacional, ou as Assembléias Legislativas dos Estados ou Câmaras Municipais cri-

⁸ Machado, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 10ª ed., ampl., Malheiros Editores, 1966, p. 24.

¹⁰ Machado, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 10ª ed., ampl., Malheiros Editores, 1966, p. 24.

¹¹ Carvalho, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 152.

em os diversos tributos.

É, entretanto, a Constituição levada a mencioná-los - ao menos os privativos - como condição de discriminação. Com efeito, como poderia reparti-los uns à União, outros aos Estados e Municípios, se não os mencionasse expressamente?

A menção que lhes faz a Lei Magna é bastante para identificação rigorosa dos impostos, de tal forma que o legislador ordinário possa saber quais os fatos geradores de que pode dispor".¹² (grifo original).

A competência e o poder de tributar sofrem limitações, ou seja, restrições impostas às entidades dotadas desse poder, sendo certo que toda atribuição de competência implica, necessariamente, em limitação.

Em sentido restrito, entende-se como limitações do poder de tributar o conjunto de regras estabelecidas pelo Estatuto Político federal, pelos arts. 150 a 152, nos quais residem princípios fundamentais do Direito Constitucional Tributário, a saber: legalidade (art. 150, inc. I); isonomia (art. 150, inc. II); irretroatividade (art. 150, inc. III, alínea "a"); anterioridade (art. 150, inc. III, alínea "b"); proibição de confisco (art. 150, inc. IV); liberdade de tráfego (art. 150, inc. V); imunidades (art. 150, inc. VI); e outras limitações (arts. 151 e 152).

2.3. - Tributos e suas espécies

O poder de tributar é dividido entre os entes políticos que integram a Federação e que dispõem de capacidade legislativa, de acordo com o art. 145, da Lei Suprema federal, onde se vê que o tributo é categoria genérica, que se divide em espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria.

O conceito de tributo é encontrado no art. 3º, da Lei Federal n.º 5172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

"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".

Assim sendo, a classificação das espécies de tributos vem e está definida pela própria nomenclatura constitucional sendo, portanto, a que tem de ser seguida, dela não podendo se desviar, sob pena de resvalar para a ilegalidade do ato praticado pelo administrador público e, inclusive, com possibilidade de ser responsabilizado administrativa, penal e civilmente e, também, por força do princípio da legalidade, que está inserto no art. 37, da Lei das Leis.

No dizer de GENARO CARRIÓ:

¹² Ataliba, Geraldo. Sistema constitucional tributário brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, 1966, p. 120.

“... las clasificaciones no son ni verdaderas ni falsas, son serviciales o inútiles; sus ventajas o desventajas están supeditadas al interés que guía a quien las formula, y a su fecundidad para presentar un campo de conocimiento de una manera más fácilmente comprensible o más rica en consecuencias prácticas deseables”.¹³

Diversos conceitos de tributos são encontrados, haja vista terem sido exarados por juristas e financistas e, em face das controvérsias, a lei brasileira conceituou o que se entende por tributo, conceito esse que prevalece com seus elementos, quais sejam: é prestação pecuniária; compulsória; em moeda ou em valor que nela se possa exprimir; que não constitua sanção de ato ilícito; instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O imposto é, segundo o art. 16, do Código Tributário Nacional, “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador tributário, uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

As características fundamentais do imposto são, portanto, a de cobrança geral e a de não ser contraprestacional.

A taxa somente pode ser arrecadada para custear o gasto com o exercício regular do poder de polícia ou com os serviços públicos de sua respectiva atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos, efetivamente, à sua disposição.

A contribuição de melhoria, por sua vez, é instituída em decorrência de obras públicas.

2.4. - Taxas

De acordo com a lição de HUGO BRITO MACHADO:

“Enquanto o imposto é uma espécie de tributo cujo fato gerador não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (CTN, art. 16), a taxa, pelo contrário, tem seu fato gerador vinculado a uma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Por isto é que se diz, reproduzindo idéia de A. D. Giannini (Instituzioni di Diritto Tributario, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1948, p. 39), que a taxa é um tributo vinculado. A primeira característica da taxa, portanto, é ser um tributo cujo fato gerador é vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Esta característica a distingue do imposto; entretanto, não basta para sua identificação específica, porque também a contribuição de melhoria tem seu fato gerador vinculado a atividade estatal específica. Acrescente-se, pois, que a taxa é vinculada a serviço público, ou ao exercício do poder de polícia”.¹⁴ (grifo original).

O direito positivo vigente prevê, então, apenas duas espécies de taxas: a) taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e b) taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia.

¹³ Carrió, Genaro. Notas sobre derecho y lenguaje, Buenos Aires, 1973, p. 72.

¹⁴ Machado, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 10ª ed., ampl., Malheiros Editores, 1966, p. 321.

Sobre a matéria, assim é o magistério de PAULO DE BARROS CARVALHO:

“a) Taxas cobradas pela prestação de serviços públicos:

*Sobre tal rubrica é necessário dizer que os serviços públicos ensejadores de taxa são aqueles que se contiverem no âmbito de atribuições da pessoa política que institui o gravame, segundo as regras constitucionais. Os serviços poderão ser efetiva ou potencialmente prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, conforme anuncia o art. 77 do Código Tributário Nacional. E o parágrafo único desse dispositivo adverte que, além de não poderem ter hipóteses de incidência e bases impositivas iguais às dos impostos, é vedado cobrá-las em função do capital das empresas, o que é óbvio, porém oportuno consignar, porque se não fora desse modo estaríamos diante de um imposto”.*¹⁵

Acerca dos serviços públicos que habilitam a estatuição de taxas, muito elucidativas são as explicações do art. 79, da Lei federal n.º 5.172/66:

“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 de seus usuários”.

E o autor continua,

“b) Taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia:

*A mais da prestação de serviços públicos, as taxas podem ser cobradas sempre que o Estado (acepção lata) exercitar o poder de polícia”.*¹⁶

A propósito, assim dispõe o art. 78 e seu parágrafo único, sobre o que considera poder de polícia:

“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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio

¹⁵ Carvalho, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 32/34.

¹⁶ Carvalho, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 32/34.

de poder”.

Arrematando, PAULO DE BARROS CARVALHO conclui 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, como já lecionara Alberto Xavier¹⁷ e como bem sintetiza Edvaldo Brito,¹⁸ em recente e preciosa colaboração ao 43º Congresso da “International Fiscal Association”.*¹⁹

3 - Taxas de serviço público

Aqui, passaremos a abordar a assunto para que possamos chegar a bom termo, a um posicionamento, levando-se em conta as influências doutrinárias e a própria legislação.

3.1. - Conceito de serviço público

O conceito de serviço público tem sido uma das mais árduas missões, acarretando muitas divergências doutrinárias, contemplando as mais acentuadas controvérsias.

O Código Tributário Nacional não estabeleceu, diversamente do que fez em relação ao poder de polícia, o que se deve entender por serviço público e os estudiosos da matéria não chegaram, ainda, a um consenso sobre a definição do que seja serviço público.

Destarte, podemos situar o problema oferecendo alguns conceitos, sem, no entanto, enfrentarmos os posicionamentos adotados pelos autores que se debruçaram sobre o assunto, que é, realmente, deveras apaixonante.

A conceituação é variável e dispare, considerando-a RENATO ALESSI “una delle più incerte e nebulose di tutto quanto il campo del diritto pubblico”.²⁰

Para MAURICE HAURIUO o serviço é “um agrupamento organizado de funcionários atuando o poder e a competência da Administração para fornecer ao público um serviço regular, contínuo e contribuindo para a polícia da cidade”.²¹

Assim sendo, HUGO DE BRITO MACHADO comenta da seguinte forma:

*“... podemos entender por serviço público toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas. Não se confunde com o poder de polícia porque é sempre atividade prestacional de natureza material”.*²²

¹⁷ Xavier, Alberto. Manual de direito fiscal, Lisboa, 1974, v. I, p. 43.

¹⁸ Brito, Edvaldo. El sistema tributário brasileiro, no 43º Congresso da International Fiscal Association, 10 a 15 de setembro de 1989, Rio de Janeiro, Seminário “E”, p. 29 e 30.

¹⁹ Carvalho, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 32/34.

²⁰ Alessi, Renato. Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano, 1953, p. 344.

²¹ Hauriou, Maurice. Précis de droit administratif, 4ª ed., 1938, p. 109.

²² Machado, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 10ª ed., ampl., Malheiros Editores, 1966, p. 324.

²³ Mello, Celso Antônio Bandeira de. Abastecimento de água - serviço público - regime jurídico - tarifas, Revista de Direito Público n.º 55/56, 1980, p. 95/96.

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:²³

“... é inerente à idéia e ao regime de serviço público o afluxo de um plexo de normas e de princípios nutridos pela finalidade de assegurar ágil moneio, por parte do Estado, dos instrumentos jurídicos requeridos para cabal satisfação do interesse do público, vincando-se, dessarte, o predomínio do interesse coletivo, no serviço, sobre quaisquer interesses privados que lhe possam servir de cerceio”.

E prossegue, o autor, enfatizando que:

“Do quanto se expôs até agora resulta que todas as dificuldades no reconhecimento da existência “in concreto” de um serviço público ocorreram em virtude da dissociação dos elementos subjetivos, objetivo-material e formal, dantes encontradiços nas missões estatais que recebiam tal nome. Esta dissociação levou ao dissídio interpretativo, pois as conclusões serão diferentes conforme se adote um critério subjetivo, objetivo-material ou formal para apurar se existe ou não serviço público. De outro lado, resulta igualmente claro que nas hipóteses em que o serviço apresente tão marcada tipicidade, ao ponto de persistir apresentando a conjugação dos vários elementos, nenhuma dúvida ou entredúvida pode prosperar, vez que será reconhecível como serviço público por quaisquer dos critérios existentes”.

Diz ainda LÉON DUGUIT que serviço público “é toda atividade cujo cumprimento é assegurado, regulado e controlado pelos governantes por ser indispensável à realização da interdependência social e de tal natureza que não pode ser assumido senão pela intervenção da força governante”.²⁴ (grifo original).

ANDRÉ DE LAUBADÈRE o caracteriza como sendo “a atividade exercida por uma coletividade pública tendo em vista dar satisfação a uma necessidade de interesse geral”.²⁵ (grifo original).

A seu turno, CIRNE LIMA o define como sendo “todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa”.²⁶

Para o ilustre jurista CAIO TÁCITO:

“Todas essas classificações do serviço público apresentam um traço comum através da sua diversidade de critérios: o reconhecimento da antinomia entre duas modalidades ou categorias de ação administrativa.

Temos, de uma parte, uma forma de ação geral e indivisível do serviço público, que atende diretamente a interesses coletivos indiscriminados (*uti universi*) e corresponde a uma atividade soberana e privativa do Estado.

De outra parte, ocorrem prestações de serviço que, embora genéricas quanto à sua disponibilidade, visam a satisfazer interesses que se podem individualizar entre determina-

²⁴ Duguit, Léon. *Traité de droit constitutionnel*, 2ª ed., 1923, t. II, p. 55.

²⁵ Laubadère, André. *Traité de droit administratif*, 3ª ed., 1963, vol. I, p. 518.

²⁶ Lima, Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*, 3ª ed., 1954, p. 84.

das pessoas, que as usufruem diretamente (*uti singuli*). Tais prestações administrativas não são privativas do Estado *ratione materiae*, não emanam de seu poder soberano, embora possam constituir monopólio estatal *de lege*.

A essas duas categorias é que se deve atribuir, respectivamente, a designação de *serviço público geral* e *serviço público especial*, segundo a terminologia de Vitti del Marco (Principii di Economia Finanziaria - 1934).

“Não se trata de uma discriminação de base territorial ou quantitativa, mas de um conceito qualitativo, vinculado à natureza intrínseca do serviço público, ontologicamente considerado”.²⁷ (grifos originais).

Ainda, de acordo com os ensinamentos de JEAN RIVERO é “um conjunto de agentes e de meios que uma pessoa pública afeta a uma atividade”.²⁸

Diz GASTON JÈZE:²⁹

“Em resumo, o serviço público é um *procedimento técnico* - e não o único através do qual se satisfazem necessidades de interesse geral.

...

Dizer que em determinada hipótese existe serviço público equivale a afirmar que os agentes públicos, para dar satisfação regular e contínua a certa categoria de necessidades de interesse geral, podem aplicar os procedimentos de direito público, isto é, um regime jurídico especial ...”. (grifos originais).

Após assentados alguns conceitos e noções básicas do Direito Tributário Brasileiro, já poderemos passar a analisar o cerne da questão a qual nos propusemos, ou seja, sobre a constitucionalidade da taxa de prevenção e combate a sinistro.

4 - Taxa de prevenção e combate a sinistro

A taxa, como uma das espécies de tributo, importará, sempre, em uma contraprestação devida por parte daquele que se utilizou, efetivamente, de um serviço ou que tenha, diretamente, dele se beneficiado.

4.1. - Escorço histórico

As Organizações e os equipamentos para o combate e a extinção de incêndios já existem a milênios e são históricos os sinistros de yenormes proporções, desde Roma, no ano

²⁷ *Tácito, Caio. Serviço público especial - taxa de incêndio - constitucionalidade, Revista de Direito Administrativo n.º 78, 1964, p. 440.*

²⁸ *Rivero, Jean. Droit administratif, 2ª ed., 1962, p. 369.*

²⁹ *Jèze, Gaston. Principios generales del derecho administrativo, vol. II, t. I, p. 19, trad. argentina, da 3ª ed. francesa.*

64 até o de Londres, em 1666 e, ainda, mais recentemente, inúmeros outros, causados pelos motivos mais diversos e variados.

Mas os serviços de bombeiros só foram institucionalizados, após o avanço da tecnologia moderna, o treinamento de pessoal especializado e, em determinados locais, submetidos à disciplina militar, onde estão, logicamente, mais evidentes as pilastras basilares que são a hierarquia e a disciplina.

Na França, os serviços de bombeiros aparecem no fim do século XVII, organizados e submetidos à disciplina militar, semelhante à dos Batalhões de Engenharia do Exército napoleônico, que lhes deu o nome e que é até hoje utilizado: “SAPEURS-POMPIERS”.

Aqui, somente para fins de registro, permito-me trazer à colação a pesquisa de ALIOMAR BALEEIRO que, estudando sobre as origens dos serviços de bombeiros em diversos países, assim alinhavou:

“Nos Estados Unidos, até época recente, as companhias de seguro mantinham equipamentos e pessoal, que desapareceram absorvidos pelos corpos de bombeiros das municipalidades. Cresce o movimento de opinião em favor de os Estados assumirem esse serviço no interesse da coordenação e eficiência (A. Buehler, Public Finance, 1940, pág. 90), tomando-os aos Municípios.

Mas desde o momento em que a tecnologia profissionalizou a atividade dos bombeiros, ela passou ao Estado e veio a constituir um serviço em permanente prontidão nas cidades mais habitadas e de maior desenvolvimento industrial e comercial. Ainda hoje, mesmo nos países mais ricos, o serviço de prevenção e extinção de incêndios está restrito às áreas urbanas mais importantes, embora em alguns Estados norte-americanos já exista a fire protection tecnicamente organizada em certas áreas florestais. É compreensível, pois, que os poderes públicos tenham preferido o processo da taxa para manutenção dos corpos de bombeiros, de sorte que o ônus respectivo recaia nos grupos beneficiados e mais interessados, por suas propriedades, na defesa contra os danos e riscos do fogo.

A França, por lei de 13 de abril de 1898, art. 17, estabeleceu uma taxa anual de 6 frs. por milhão de frs. de capital assegurado pelas companhias e associações de seguros contra incêndio, destinando o produto a subvenções às municipalidades que mantivessem corpos de bombeiros providos de material idôneo (taxe de sapeurs-pompiers). Essa taxa serve também para indenizar voluntários acidentados na ajuda à extinção de incêndios (Lei de 28-7-1927, arts. 2 e 4; Lei de 27-7-1930, arts. 2º e 4º).

Essa taxa francesa era já adotada pela cidade de New York desde 1824, que a fazia incidir sobre as companhias estrangeiras de seguro contra fogo na base de 10%. Vermont imitou-a em 1825, seguindo-se outros Estados, que depois estenderam a taxa às companhias seguradoras nacionais. Houve Estados que preferiram aplicar a taxa de incêndios sobre os dividendos das seguradoras, ou sobre o capital ou ainda sob a forma de licenças. Outros Estados admitiram deduções dos dividendos e das indenizações pagas a fim de que a taxa onerasse apenas o líquido (Buehler, obra cit., pág. 631).

Acredita-se que nas cidades de 50.000 a 100.000 habitantes, nos Estados Unidos, o custo per capita da proteção contra fogo é de 2 dólares, subindo a 3 dólares nas cidades

menores e baixando a \$ 1,25 nas maiores. Contemporaneamente, as municipalidades americanas preferiram assentar a taxa nos hidrantes que, à margem das vias públicas asseguram a alimentação das bombas e mangueiras a cada quarteirão ou bloco em caso de sinistro. 'O ônus é de cerca de 45 dólares por hidrante; todavia varia grandemente de uma cidade para outra' - escreve A. E. Buck (*Municipal Finance*, 1937, pág. 539), que critica esse método no pressuposto de que os proprietários e empresários, por espírito de poupança pedem menos hidrantes do que o número ótimo para segurança. Outras vezes, a taxa recai sobre o diâmetro ou sobre o volume de água da rede de hidrantes no local.

Na Holanda, tributou-se o seguro contra incêndio e se submeteu a uma taxa substitutiva o imóvel não segurado (S. Gargas, *Finances Municipales aux Pays-Bas*, separ. da R.S.L.F., julho-st., 1930, pág.28).

No Luxemburgo, aplica-se exclusivamente ao serviço contra incêndios, desde 1905, a tributação de 3% sobre o total dos prêmios de seguro contra fogo, além da taxa fixa anual sobre os seguradores (A. Neyens, *Les Impôts dans le Grand-Duché de Luxemburg*, separ. da R.S.L.F., jan./março, 1922, pág. 22).

Das taxas de incêndio sobre empresas seguradoras na Alemanha, cuida A. Wagner, embora como socialista de cátedra defenda a estatização do seguro (*Traité des Sciences des Finances*, trad. de Fonjat, 2º vol., 1909, págs. 56 e 57).

Na Inglaterra, a taxa para combate a incêndios provocou vários estudos e inquéritos sociais desde o século XIX, prevalecendo na maioria das municipalidades a regra de que pelo menos metade do custo dos serviços de bombeiros deve recair nos seguradores, ficando o resto sobre os ombros dos proprietários. Na cidade de Birmingham, as companhias entraram em acordo com as autoridades municipais e espontaneamente assumiram parte considerável das despesas com o corpo de bombeiros. Discutiu-se, também, na Inglaterra o lucro marginal ou suplementar dos seguradores, que não reduziram as tarifas quando foram aperfeiçoados os equipamentos e, conseqüentemente, reduzidos os riscos (ver, sobre esses e outros aspectos do problema G. Montemartini, *Municipalização dei Pubblici Servizi*, 1902, págs. 71 a 74). Algumas cidades inglesas discutiram os efeitos da repercussão da taxa sobre os segurados. Os especialistas, como, p. ex., Huebner, (na *Encyclopaedia of Soc. Sciences*, vb. *Fire Insurance*, inclusive *Fire Protection*, por Ingberg, acentuam a maior ou menor eficiência dos serviços públicos de prevenção e combate ao incêndio como elemento de consideração no cálculo das tarifas de seguro. Aliás, nenhum homem de negócios ignora que a existência de inflamáveis, explosivos e mercadorias ou coisas suscetíveis de combustão espontânea agravam os prêmios de seguro e justificam cláusulas de exoneração de responsabilidade do segurador se aquelas mercadorias forem introduzidas no local segurado, sem o pagamento dos sobreprêmios".³⁰ (grifos originais e nossos).

4.2. - Competência

O nosso Código Supremo, de 5 de outubro de 1988, procedeu, na distribuição de com-

petência administrativa e tributária, de forma rígida e, sendo a competência administrativa, pressuposto da competência tributária, deve-se levar em conta a distribuição estabelecida, na forma como segue: o art. 21, trata da competência da União; o art. 23, trata da competência comum entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal, bem como os Municípios; os §§ 1º e 2º, do art. 25, são relativos aos Estados-membros, quando se tratar de legislação concorrente e suplementar, respectivamente, e ainda, no art. 30, incs. V, VI, VII, VIII, IX é a competência relativa aos Municípios.

A competência significa, “*in casu*”, na capacidade plena para instituir, sempre por intermédio de lei, o tributo, determinando-lhe qual é a hipótese de incidência, o sujeito passivo, a base de cálculo, a alíquota, bem como quais são as sanções cabíveis, no caso de descumprimento da norma impositiva.

Dessa forma, as taxas serão instituídas pelas pessoas jurídicas de direito público, que receberam, da Magna Carta federal, a capacidade legislativa e, portanto, são elas: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, isso tudo, de acordo com a esfera de competência administrativa de cada uma dessas pessoas, respeitados, é claro, por ser mandamento constitucional, quanto aos Municípios, os interesses que lhes são peculiares ou de interesse local, na forma do inc. I, do art. 30 e, ainda, o que pertine ao Distrito Federal que, na forma do § 1º, do art. 32, é-lhe reservado a competência legislativa do Estado-membro e a do Município, concomitantemente.

Nessa esteira foi que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, em seu Capítulo III, do Título V, ao tratar da Segurança Pública, assim disciplinou:

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

...

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

...

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

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

A Constituição do Estado de São Paulo, nas Seções I e III, do Capítulo III, do Título III, estabeleceu o que segue, por força dos arts. 139, §§ 1º, 2º e 3º, 141, § 2º e 142:

“Art. 139. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

³⁰ *Baleeiro, Aliomar. Taxa - conceito - serviços públicos gerais e especiais - constitucionalidade da taxa de bombeiros de Pernambuco, Revista de Direito Administrativo n.º 79, p. 440/442.*

§ 1º O Estado manterá a Segurança Pública por meio de sua polícia, subordinada ao Governador do Estado

§ 2º A polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

§ 3º A Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros, é força auxiliar, reserva do Exército.

...

Art. 141. À Polícia Militar, órgão permanente, incumbem, além das atribuições definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

...

§ 2º Lei Orgânica e Estatuto disciplinarão a organização, o funcionamento, direitos, deveres, vantagens e regime de trabalho da Polícia Militar e de seus integrantes, servidores militares estaduais, respeitadas as leis federais concernentes.

...

Art. 142. Ao Corpo de Bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil, tendo seu quadro próprio e funcionamento definidos na legislação prevista no § 2º do artigo anterior". (grifos nossos).

Portanto, a competência para a criação dos serviços (competência administrativa) atinentes aos Corpos de Bombeiros é do Estado-membro e, por via de consequência, também o é a competência para instituição do tributo (competência tributária), o qual buscará remunerar aqueles serviços.

Corroborando essas afirmativas, trazemos à baila os ensinamentos de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO,³¹ nos exatos e profícuos dizeres:

"As competências públicas outorgadas pela Constituição não são bens disponíveis, não podem ser transacionadas, gratuita ou onerosamente, pelas pessoas jurídicas públicas nelas investidas. É sabido e ressabido que sua disposição escapa ao alvedrio de quem as possui. Por isso não há como intercambiá-las. São comandos impositivos para as entidades que as receberam. Em nada se assemelham a bens jurídicos transmissíveis.

...

Vale dizer: o que pode ser trespassado são encargos de execução, de cumprimento, de atuação. Mas as decisões que os conformam pertencem sempre ao titular de sua dicção. E assim é, exatamente para não tisonar e muito menos desfazer a distribuição constitucional de competências".

E, prosseguindo na mesma esteira, assim se manifesta ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA:³²

"Temos para nós que, também em relação aos tributos vinculados, a competência tributária de cada pessoa política é rígida, privativa e intransmissível. A este propósito ... as

³¹ Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Revista de Direito Público* n.º 55/56, São Paulo e *Revista dos Tribunais*, jul/dez., 1986, p. 100.

taxas ... só podem ser criadas pela pessoa política que: a) possuir competência administrativa para realizar a atuação estatal (que deve consistir, no caso das taxas, na prestação de um serviço público ...).

Lembramos, de passagem, que as competências administrativas foram repartidas, pela Suprema Carta, entre a União, os Estados e os Municípios.

...

Só quando a pessoa política tem competência administrativa para realizar a atuação estatal e efetivamente a realiza, é que poderá nascer o tributo vinculado. Evidentemente, para atuar, a pessoa política depende de uma lei, que a tanto a autorize.

Percebemos que, nos tributos vinculados, há duas relações jurídicas, que se combinam, mas não se confundem; a saber: a) uma relação de direito administrativo, que obriga a pessoa política a realizar a atuação estatal, isto é, a prestar um determinado serviço público ... b) uma relação jurídica tributária, que nasce com a ocorrência da atuação estatal anteriormente descrita na hipótese de incidência tributária. Logo, o fato impositivo das taxas ... é, sempre, uma atuação estatal, mas esta surge por imposição da lei da pessoa política que detém a competência administrativa para efetuar-la". (grifos originais).

E ainda, às fls. 179 e 180 da mesma obra, o autor afirma que:

"As competências tributárias são indelegáveis. Cada pessoa política recebeu da Constituição a sua e não pode renunciá-la, nem delegá-la a terceiros.

...

Ora, as leis e os convênios podem, quando muito, delegar a capacidade tributária ativa ou, se quisermos, a atribuição para executar aquilo que a pessoa política competente estabeleceu e decidiu". (grifo original).

No tocante aos serviços de prevenção e combate a sinistro (incêndio), entendemos e defendemos que devam ser remunerados por taxa, que deverá ser criada por intermédio de lei específica, portanto, submetendo-se ao processo legislativo da respectiva Casa das Leis.

Sobre o tema, assim se manifesta ALIOMAR BALEEIRO:³³

"É mais racional o emprêgo de taxas, se o serviço não alcança senão uma parte do território do Estado ou município, pois não parece razoável que toda a população pague o funcionamento duma atividade que só poderá ser praticamente utilizada por parte dela.

...

É compreensível, pois, que os poderes públicos tenham preferido o processo da taxa para manutenção dos corpos de bombeiros, de sorte que o ônus respectivo recaia nos grupos beneficiados e mais interessados, por suas propriedades, na defesa contra os danos e riscos do fogo".

Cabe-nos salientar que os Tribunais brasileiros têm aceito, também, essa hipótese, nos exatos termos da súmula transcrita:

³² Carrazza, Roque Antônio. Princípios constitucionais tributários e competência tributária, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1986, p. 177/178.

³³ Baleeiro, Aliomar. Taxa - conceito - serviços públicos gerais e especiais, constitucionalidade da taxa de bombeiros de Pernambuco, Revista de Direito Administrativo n.º 79, jan/mar, 1965, p. 439/440.

“SÚMULA n.º 549:

*A Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula n.º 274”.*³⁴

Decidiu, também, por unanimidade a 3ª Câmara do 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, no Acórdão n.º 351.083 de Campinas, São Paulo, em 25 de agosto de 1986, sendo relator o juiz LUCIANO LEITE:

“TAXA: Serviços Urbanos - Prevenção e combate a sinistros - Base de cálculo - Inexistência de semelhança com a estabelecida para a instituição do IPTU - Pagamento devido.

*É devida a taxa relativa a serviços de prevenção e combate a sinistros, que implicam instalação e manutenção dos serviços correspondentes. Tais serviços estão à disposição de todos os Municípios, tratando-se, portanto, de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte”.*³⁵

As taxas são tributos vinculados e que decorrem de uma atividade estatal dirigida ao obrigado - contribuinte - e são sempre recolhidas, em função de um serviço prestado ou de uma atividade exercida pela Administração Pública, havendo uma vinculação direta entre o sujeito ativo (o Estado, em sentido amplo), que presta ou põe à disposição do contribuinte um serviço público, divisível ou especial, com o sujeito passivo, que se utiliza, efetiva ou potencialmente, daquele serviço.

Assim, a Administração Pública, executando os serviços de prevenção e combate a incêndios, posteriormente, poderá procurar recompor o seu patrimônio com os gastos efetuados, mediante a cobrança da taxa pertinente, cujo fato gerador tributário é a utilização efetiva ou a possibilidade de utilização, pelo contribuinte, dos serviços prestados para a prevenção e combate a incêndios.

BERNARDO RIBEIRO DE MORAES assegura que “o fundamento jurídico da taxa está justamente no seu fato gerador, que deverá ser sempre uma situação em que exista uma atividade especial do Estado dirigida ao contribuinte”.³⁶

A atividade especial do Poder Público, diretamente relacionada, dirigida ao obrigado (sujeito passivo), sendo exigida somente das pessoas que a recebem é um dos elementos essenciais que caracterizam a taxa; para que essa subsista, mister se torna que haja um liame entre a atividade da Administração Pública e o contribuinte.

4.3. - Serviço público específico e divisível

É necessário para a caracterização da taxa, que os serviços públicos prestados ou colo-

³⁴ Noronha, Jardel e Martins, *Odaléa*. Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal, p. 10.

³⁵ *Revista dos Tribunais*, 1986, v. 612, p. 120.

³⁶ Moraes, Bernardo Ribeiro. *Doutrina e prática das taxas*, São Paulo, Editora *Revista dos Tribunais*, 1976, p. 69.

cados à disposição pelo Estado sejam específicos e divisíveis e, ainda, destinados ao contribuinte.

No magistério de RUBENS GOMES DE SOUSA, “o traço que define a taxa e a distingue do imposto é o caráter específico da sua cobrança, dirigida tão-somente contra os que se utilizem ou disponham do serviço ou atividade estatal remunerado”.³⁷

O caráter específico da taxa é espelhado no fato de ela ser exigida daqueles que se encontram na relação direta e imediata com a atividade estatal.

A divisibilidade se faz presente quando o serviço prestado funciona em condições em que se possa averiguar a utilização individual pelo usuário; quando o serviço pode ser destacado, unitariamente, e repartido entre os vários contribuintes que dele usufruirão.

Ainda, de acordo com os ensinamentos de RUBENS GOMES DE SOUSA, os serviços prestados pelo Poder Público, são divisíveis quando “podem ser individualizados e destacados do complexo dos serviços e atividades gerais do Estado”.³⁸

Para o nosso direito positivo, repisamos aqui, por ser oportuno, os exatos termos do art. 79 e incisos. I, alíneas “a” e “b”, II e III, todos do Código Tributário Nacional:

“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 em efetivo funcionamento;

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

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

BERNARDO RIBEIRO DE MORAES³⁹ comenta que:

“São Serviços Públicos Específicos, também denominados Individuais ou Particulares, aqueles que proporcionam vantagem ao indivíduo ou a grupos de indivíduos, embora haja sempre um interesse público em jogo. Conquanto o serviço público tenha uma feição geral, que origina benefícios à coletividade, neste tipo de atividade estatal há uma utilidade específica para determinada pessoa, que goza dele de forma ‘ut singuli’, individualmente, particularmente.

...

Divisível é o serviço público que pode ser prestado a indivíduos ‘ut singuli’. É o serviço que é suscetível de se dividir em prestações individualmente utilizadas. Permite, as-

³⁷ Sousa, Rubens Gomes de. *Revista de Direito Administrativo* n.º 53, jul/set., 1958, p. 303.

³⁸ Sousa, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Financieras, 1954, p. 124.

³⁹ Moraes, Bernardo Ribeiro. *Doutrina e prática das taxas*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 140/142/144.

sim, uma divisão de seu custo, determinando em que medida cada um dos usuários aproveita a atividade estatal.

...
A existência do serviço público é indispensável para legitimar a taxa". (grifos originais).

Um serviço público que não pode ser individualizado ou especializado, não poderá ser custeado por taxa, por ser impossível determinar-se a quem, especialmente e especificamente, interessa ou beneficia, ou quem, diretamente, o provocou.

Aspecto fundamental e assente na doutrina é que no serviço custeado por taxa, o Estado terá de, inexoravelmente, atender ao interesse de alguns particulares por igual, levando, para tanto, sempre em conta o interesse público, que tem de ser perseguido de forma ininterrupta pelo Poder Público.

Sobre a predominância do interesse público discorre LAFERRIÈRE:

"Sa raison d'être (a da taxa) est de pourvoir à la satisfaction de l'intérêt général que l'État a mission d'assurer. ... Mais si le fonctionnement d'un service, outre la satisfaction de l'intérêt commun qui est raison d'être, procure à certains un avantage spécial, il paraît justifié d'imposer à ses bénéficiaires une prestation particulière ou une participation particulière aux dépenses qu'entraîne le recours qu'ils y font. La taxe intervient à l'occasion d'une activité qui s'exerce plus aux moins dans l'intérêt général".⁴⁰

O argentino GIULIANI FONROUGE no mesmo sentido, averba que:

"Los servicios del Estado se organizan en función del interés público y no del particular. Cuando se aplica una tasa por inscripción de actos jurídicos se contemplan razones de seguridad pública y de certeza del derecho; cuando se inspeccionan comercios, establecimientos fabriles o que desarrollan tareas peligrosas o insalubres, se atiende a circunstancias de seguridad colectiva, de salud pública, de higiene del trabajo. ... Que esas tareas reportem beneficios o ventajas de orden individual es cuestión accidental o accessoria, y no es extraño el caso de que pueda derivar en perjuicio del obligado al pago de la tasa, como ocurre en el supuesto de multas aplicadas por inflaciones al régimen que la determina, pues aquélla es exigible en tanto se leve a cabo la actividad administrativa prevista por la ley, aunque el afectado no hubiere requerido el servicio o no recibiere la visita de los funcionarios".⁴¹

Para a cobrança da taxa de prevenção e combate a sinistro é imprescindível que a atividade seja, efetivamente prestada, ocorrendo o fato gerador tributário e, portanto, a con-

⁴⁰ Laferrière e Waline. Sciences et legisl. financ., 1952, p. 235.

seqüente obrigação tributária.

Os Tribunais brasileiros, assim decidiram:

- Recurso de Revista nº 148.471, que está publicado na Revista dos Tribunais, vol. 447, jan., 1973, p. 167:

“... serviço público prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, gera para o ente administrativo o direito de exigir a sua contraprestação.

...

Pouco importa não se utilize o contribuinte diretamente do serviço, pois desde que o Poder Público põe o serviço à sua disposição, fica ele sujeito ao pagamento da respectiva taxa”.

- Recurso Extraordinário nº 54.491, que está publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 33, jul., 1965, p. 147:

“Decidiu o Supremo Tribunal Federal Pleno que a taxa, como espécie do gênero tributo, é compulsória, isto é, uma vez prestado o serviço, o contribuinte, usando-o ou não, é obrigado a efetuar seu pagamento”.

O contribuinte deverá recolher a taxa quando, efetivamente, usufruir dos serviços prestados ou quando esses serviços forem colocados à sua disposição, em perfeito funcionamento, de molde que não poderá ocorrer solução de continuidade.

Nos exatos termos da alínea “b”, do inc. I, do art. 79, do Código Tributário Nacional, consideram-se serviços públicos os utilizados, potencialmente, pelo contribuinte “quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento”.

Ensina-nos ALIOMAR BALEEIRO:⁴²

“Beneficia-se o contribuinte não só quando efetivamente se utiliza do serviço, mas também quando ele é criado e mantido permanentemente para que possa invocá-lo numa emergência.

...

Não sofre controvérsia a tese de que a taxa também se legitima quando o serviço funciona em permanente prontidão ao dispor do grupo que a paga ou quando o serviço é instituído para proteção do público contra risco criado pelo grupo dos contribuintes.

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”.

⁴¹ *Fonrouge, Giuliani. Derecho financ. 1962, vol. II, p. 797.*

⁴² *Baleeiro, Aliomar. Taxa - conceito - serviços públicos gerais e especiais, constitucionalidade da taxa de bombeiros de Pernambuco, Revista de Direito Administrativo n.º 79, jan/mar, 1965, p. 439 a 443.*

4.4. - Base de cálculo - custo do serviço

A base de cálculo da taxa de prevenção e combate a sinistro é o custo do serviço prestado e este custo deve representar, o quanto possível, o montante despendido para a realização do fato gerador tributário.

Conforme ALFREDO AUGUSTO BECKER, “em se tratando de taxa, unicamente o valor do serviço estatal ou coisa estatal poderá ser tomado como base de cálculo que, depois de convertida em cifra pelo método de conversão, sofrerá a aplicação da alíquota da taxa”.⁴³ (grifos originais).

Sobre o assunto, manifesta-se PAULO DE BARROS CARVALHO:

*“Temos para nós que a base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária. Paralelamente, tem a virtude de confirmar, infirmar ou afirmar o critério material expresso na composição do suposto normativo. A versatilidade categorial desse instrumento jurídico se apresenta em três funções distintas: a) medir as proporções reais do fato; b) compor a específica determinação da dívida; e c) confirmar, infirmar ou afirmar o verdadeiro critério material da descrição contida no antecedente da norma”.*⁴⁴

Uma vez estipulada, pelo legislador, a base impositiva da taxa em epígrafe, compete-lhe, também, especificar sua forma de rateio ou critério de mensuração, qual seja: a alíquota deste tributo, que é matéria de reserva legal, integrante da estrutura da regra-modelo de incidência.

Alíquota é o elemento que, incidindo sobre a base de cálculo, resulta na importância que cada contribuinte terá de recolher aos Cofres Públicos.

De acordo com PAULO DE BARROS CARVALHO,⁴⁵ a alíquota, no Direito Tributário brasileiro é matéria submetida ao regime da reserva legal, integrando a estrutura da regra-modelo de incidência.

E continua, ensinando que:

“Congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nasceu pelo acontecimento do fato típico. E por manter elo tão íntimo com a base de cálculo, sua presença no contexto normativo é obrigatória, visto que a grandeza mensuradora do critério material da hipótese é exigência constitucional inarredável, consoante se vê dos arts. 145, § 2º, e 154, I”.

⁴³ Becker, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário, Editora Saraiva, 2ª ed., 1972, p. 348.

⁴⁴ Carvalho. Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 226/227.

⁴⁵ Carvalho. Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993, p. 235.

5 - Da possibilidade do estado-membro outorgar ao município a capacidade arrecadatória da taxa

Escudado no sagrado Estatuto Básico federal, que em seu art. 144 e respectivos §§ 5º e 6º e, ainda, na Constituição do Estado de São Paulo, nos seus arts. 139 e §§, 141, § 2º e 142, todos já pré-citados e, ainda, diante de tudo o que expusemos neste estudo, podemos afiançar que as competências - administrativa e tributária - são indelegáveis, contudo, delegáveis o são, o exercício da atividade inerente ao serviço, ou seja, a execução do serviço, bem como a capacidade arrecadatória, qual seja: a função de arrecadar e fiscalizar o tributo, na forma do art. 7º, do Código Tributário Nacional e, inclusive, aplicar seu produto - medida fundamental - em proveito de seus objetivos.

Por lei específica, então, poderá o Estado-membro instituir o tributo e conferir ao Município, a sua capacidade arrecadatória, atribuindo-lhe os encargos relativos aos serviços.

Deverá, para tanto, ser formalizado, queremos crer, por intermédio de um convênio, por ser o instrumento que se amolda a esse interesse e que, por força do princípio da legalidade, virá devidamente regrado por lei, uma vez que a competência instituidora é, inegavelmente, indelegável.

6 - Conclusões

Compulsando Acórdãos de nossos Tribunais, constatamos que o Poder Judiciário aborda o tema da taxa de prevenção e combate a sinistros, somente no tocante à divisibilidade e especificidade dos serviços prestados, não se referindo às competências administrativas e tributárias, o que procuramos levar a efeito neste trabalho, e resumindo, a título do conclusão, destacamos o seguinte:

a) ser constitucional, de forma plena, a taxa de prevenção e combate a sinistro, por conter em si, os caracteres individualizadores do fato gerador tributário das taxas de serviços explicitados no inc. II, do art. 145, da Constituição da República, bem como no art. 77, do Código Tributário Nacional, quais sejam: “serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”;

b) o Estado-membro pode, observada a sua legislação específica e respeitada as peculiaridades locais, se entender conveniente e oportuno ao interesse público, razão portanto de mérito administrativo, instituir, por intermédio de lei, que se submeterá ao processo legislativo da respectiva Casa das Leis, a taxa de bombeiros, para recomposição dos gastos efetuados com a prestação de serviços que lhe pertine, desde que estes serviços funcionem em permanente prontidão; e ainda,

c) o Estado-membro poderá, também, atribuir ao Município, onde o serviço é efetivamente executado, a capacidade arrecadatória, bem como, por intermédio de convênio, delegar a execução dos serviços pertinentes.

7 - Bibliografia

Alessi, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. A. Giuffrè Editore, Milano, 1953.

Ataliba, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*, 3ª ed., ampl. (2ª tiragem), Editora Revista dos Tribunais, 1984.

——— *Sistema constitucional brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais, 1966.

Baleeiro, Aliomar. *Taxa - conceito - serviços públicos gerais e especiais, constitucionalidade da taxa de bombeiros de Pernambuco*, Revista de Direito Administrativo n.º 79, jan/mar, 1965.

Becker, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. Editora Saraiva, 2ª ed., 1972.

Bobbio, Norberto. *Studi sulla teoria generale del diritto*. Torino, 1955.

——— *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958.

Brito, Edvaldo. *El sistema tributário brasilêno*, 43º Congresso da International Fiscal Association, Rio de Janeiro, 1989.

Carrazza, Roque Antônio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986.

Carrió, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, 1973.

Carvalho, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*, 6ª ed., atual., Editora Saraiva, 1993.

Duguit, Léon. *Traité de droit constitutionnel*, 2ª ed., 1923.

Fonrouge, Giuliani. *Derecho financ.*, vol. II, 1962.

Hauriou, Maurice. *Précis de droit administratif*, 4ª ed., 1938.

Jêze, Gaston. *Princípios generales del derecho administrativo*, vol. II, t. I, p. 19, trad. argentina, da 3ª ed. francesa.

Lafevrière e Waline. *Science et legisl., financ.*, 1952.

ima, Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*, 3ª ed., 1954.

Laubadère, André. *Traité de droit administratif*, 3ª ed., vol. I, 1963.

Machado, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*, 10ª ed., ampl., Malheiros Editores, 1966.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Abastecimento de Água - Serviço Público - Regime Jurídico - Tarifas*. Revista de Direito Público n.º 55/56, 1980.

Moraes, Bernardo Ribeiro. *Doutrina e prática das taxas*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976.

Nogueira, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*, Editora Saraiva, 14ª ed., atual.,

1995.

Noronha, Jardel e Martins, Odaléa. *Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal*.

Oliveira, Régis Fernandes de. *Taxas de polícia*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980.

Rivero, Jean. *Droit Administratif*, 2ª ed., 1962.

Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 9ª ed., rev., Malheiros Editores.

Sousa, Rubens Gomes de. *Revista de Direito Administrativo* n.º 53, jul/set., 1958.

——— *Compêndio de legislação tributária*, 2ª ed., Financeiras, Rio de Janeiro, 1954.

Tácito, Caio. *Serviço público especial - taxa de Incêndio - constitucionalidade*, *Revista de Direito Administrativo* nº 78, 1964.

Teran, Juan Manuel. *Filosofía del derecho*, Ed. Porrúa, México.

Vecchio, Giorgio Del. *Filosofía del derecho*, 3ª ed., revista por Legaz & Lacambra, Barcelona, Bosch, 1942.

Vilanova, Lourival. *Sobre o conceito de direito*, Imprensa Oficial, Recife, 1947.

——— *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*, Editora Revista dos Tribunais, 1977.

Xavier, Alberto. *Manual de direito fiscal*, vol. 1, Lisboa, 1974.

