



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete Desembargador Jairo Ferreira Júnior

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5010024-44.2021.8.09.0000

ÓRGÃO ESPECIAL

REQUERENTE: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO BENS E SERVIÇOS DO ESTADO DE GOIÁS - FECOMÉRCIO/GO

REQUERIDO: ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: DES. JAIRO FERREIRA JÚNIOR

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. LEI ESTADUAL Nº 17.914 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012. TAXA PELA UTILIZAÇÃO POTENCIAL DE SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TESE 16 – STF. REQUISITOS LEGAIS DEMONSTRADOS. 1. Defere-se a medida cautelar, quando evidenciada, de plano, a plausibilidade jurídica do pedido invocado (fumus boni iuris) e, sobretudo, o periculum in mora, considerando, neste caso, que a ação direta de inconstitucionalidade questiona a constitucionalidade de lei estadual que alterou o Código Tributário do Estado de Goiás e previu a possibilidade de cobrança de Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar. 2. A manutenção do Corpo de Bombeiros é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa. Isso porque, as funções desempenhadas pelos Corpos de Bombeiros mostram-se essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, que detém o monopólio legítimo da força. Trata-se de atividades inseridas no campo de atuação precípua das unidades da Federação, revelando-se serviço cuja viabilização decorre da arrecadação de impostos. Impróprio é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Estado a criar tributo sob o rótulo “taxa”. 3. A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 21/03/2022
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: NADIA TAVARES CARDOSO MORAIS - Data: 21/03/2022 11:10:22

precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos. Tese 16 – STF. 4. Patente a presença do *periculum in mora*, considerando que se a normativa guerreada permanecer em vigor até o julgamento final desta demanda, há possibilidade de que produza efeitos prejudiciais para a estrutura administrativa e funcional dos contribuintes. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em sessão pelos integrantes do Órgão Especial, por maioria dos votos, em deferir a cautelar, nos termos do voto do Relator.

Votaram com o relator o Des. Leobino Valente Chaves, o Des. Kisleu Dias Maciel Filho, o Des. Carlos Alberto França, o Des. José Paganucci Jr, a Des^a. Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, o Des. Nicomedes Domingos Borges e o Des. José Carlos de Oliveira.

Votaram divergente o Des. Marcus da Costa Ferreira, o Des. Anderson Máximo de Holanda, a Des^a. Beatriz Figueiredo Franco, o Des. Zacarias Neves Coelho, o Des. Gerson Santana Cintra, o Des. Guilherme Gutemberg Isac Pinto.

Ausentes ocasionais o Des. Gilberto Marques Filho e o Des. Walter Carlos Lemes.

Ausentes no início o Des. Carlos Escher, Des. Luiz Eduardo de Sousa.

Ausentes justificados o Des. João Waldeck Felix de Sousa, a Des^a Nelma Branco Ferreira Perilo e a Des^a. Sandra Regina Teodoro Reis.

Presidiu a sessão o Desembargador Carlos Alberto França.

Presente ao julgamento o Dr. Marcelo André de Azevedo, representante da Procuradoria-Geral de Justiça.

VOTO

Cuida-se, como visto, de MEDIDA CAUTELAR na ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO BENS E SERVIÇOS DO ESTADO DE GOIÁS - FECOMÉRCIO/GO, em desfavor do ESTADO DE GOIÁS E OUTROS, visando a impugnação parcial do art. 1º da Lei nº 17.914 de 27 de dezembro de 2012, que alterou a Lei nº 11.651/1991 – Código Tributário Estadual, inserindo o texto constante na letra “b”, inciso II, do art.113 e o art. 114-E, que obrigam o pagamento de Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar, ainda, o inciso III, do art. 414-A no Decreto Estadual nº 4.852/1997 - RCTE, que regulamentou a cobrança da referida taxa.



Extrai-se dos autos que a FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO BENS E SERVIÇOS DO ESTADO DE GOIÁS - FECOMÉRCIO/GO ajuizou a presente demanda argumentando que “a Lei nº 17.480/2011 criou o Fundo em 08/12/2011 e estabeleceu que uma de suas receitas será o produto da arrecadação da TAXA. Ato contínuo, foi publicada a Lei nº 17.488, de 12 de dezembro de 2011, que introduziu alterações no Código Tributário do Estado de Goiás - Lei 11.651/91, com a primeira inserção da Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios no sistema tributário estadual. A partir do advento da Lei nº 17.488/2011, o Anexo III do CTE passou a trazer a previsão expressa sobre valores a serem pagos em função taxa para utilização potencial do serviço de extinção de incêndios”(mov. 01, fl.05).

Verbera que “Após o advento da Lei nº 17.914/2012 ocorreu a revogação dos §§ 1º a 11 do art. 114 da Lei nº 11.651/1991 – CTE, sendo inserido no Código Tributário Estadual a nova redação da letra “b”, no inciso II, do art.113 e o art. 114-E”(mov. 01, fl.07).

Explica que “A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade objetiva invocar a jurisdição constitucional deste Egrégio Tribunal de Justiça para ver expurgada do ordenamento jurídico tributário a Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar, nos moldes dispostos na Lei nº 17.914/2012, que alterou o Código Tributário Estadual, alterando texto da letra “b”, no inciso II, do art.113, bem como inserindo o art. 114- E. Todavia, necessário destacar que o Corpo de Bombeiros Militar faz parte dos órgãos que integram a Segurança Pública do Estado de Goiás. Ainda, desenvolve atividade essencial do Estado, sendo que entre outras funções, o Corpo de Bombeiros é responsável pela prevenção e o combate a incêndios, razão pela qual, as referidas atividades devem ser custeadas com a arrecadação proveniente da cobrança de impostos, e não por taxas, conforme disposição da Constituição Federal e Constituição Estadual”(mov. 01, fl.09).

Deblatera que “a Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios ofende diretamente a Constituição Federal e a Constituição Estadual, prova de tal assertiva é o firme posicionamento do TRIBUNAL PLENO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca da taxa discutida neste feito, o que evidencia a probabilidade do direito invocado nos autos pela Autora, o qual será concedido em favor de todas as empresas com sede no Estado de Goiás, vez que como acima esclarecido, a Taxa de Serviços Estaduais é imposta sobre todos “os imóveis com edificação não residencial”, logo, a taxa é imposta diretamente sobre todas empresas estabelecidas no Estado. O perigo do dano também se faz evidente, vez que flagrante os prejuízos financeiros sofridos pelos empresários com sede no Estado de Goiás, que anualmente tem sido obrigados ao pagamento de Taxa de Serviço Estadual para combate a incêndios pelo Corpo de Bombeiros, cujo mérito e inconstitucionalidade de sua cobrança já foi declarada em diversas oportunidades pelo STF (ADI 1942 e ADI 2908), restando flagrante a ilegalidade da cobrança.”(mov. 01, fl.15).

Ao final, requer “a) Tendo em vista o disposto no texto constitucional e teor das decisões já proferidas pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal sobre a ilegalidade da cobrança da taxa anual objeto desta ADI, seja concedida a tutela de urgência, inaudita altera pars, de modo a determinar a imediata suspensão da cobrança da Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar, até julgamento final deste feito;”(mov. 01, fl.17).

No mérito, requer “seja convalidada a tutela inicial e declarada a inconstitucionalidade, in totum, da cobrança da Taxa pela Utilização Potencial de

Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar, por clara afronta ao texto constitucional, ao ordenamento jurídico tributário e o entendimento consolidado pelo STF acerca da matéria. Conseqüentemente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 113, II, "b" e do art. 114-E, ambos da Lei 11.651/91 (CTE), alterados e/ou incluídos no CTE pelo art. 1º da Lei nº 17.914/2012, para imposição aos empresários o pagamento de Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios, de conseqüência, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 414-A, III, do Decreto Estadual nº 4.852/1997, com a supressão total da legislação que institui a cobrança na taxa no CTE e no RCTE; e) Ainda, seja atribuído ao julgamento os efeitos ex tunc, praticando, assim, um ato de justiça, permitindo-se aos empresários a restituição/compensação dos valores das taxas recolhidas indevidamente, haja vista a declaração de ilegalidade de sua cobrança pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal"(mov. 01, fl.18).

Consoante ocorre nas ordinárias postulações de natureza provisória e emergencial, é legalmente autorizada a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, a fim de garantir a utilidade e a eficácia de futura prestação jurisdicional de mérito.

Para tanto, indispensável a observância dos requisitos ínsitos ao provimento liminar, quais sejam: a fundada plausibilidade jurídica da tese esposada (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão vindicada (*periculum in mora*).

Assim, para viabilização da medida excepcional, faz-se imperativo que ambos os pressupostos estejam evidenciados nos autos.

Numa análise não exauriente das alegações e dos documentos que instruem a inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade, verifica-se que merece acolhida a medida acautelatória deduzida pela requerente, porquanto se encontram satisfatoriamente demonstrados os reportados pressupostos.

A Constituição Federal dispõe que:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Como é cediço, há normas da Constituição da República que, mesmo não enunciadas expressamente na Constituição Estadual, são consideradas como dela integrantes, por imposição do denominado princípio da simetria (ex. normas básicas do processo legislativo federal).

Nessa perspectiva, o poder constituinte dos Estados não é originário, mas decorre da Constituição Federal. Além disso, ao estipular que as Constituições Estaduais devem observar os princípios da Constituição Federal, percebe-se de forma clara que o poder de auto-organização concedida aos Estados não é irrestrito.

Nesse sentido, eis o que dispõe a Constituição da República de 1988:

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

I - impostos;



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;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Sobre o tema, o Código Tributário Nacional dispõe:

*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.*

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. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)

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. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

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 de poder.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 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 necessidades públicas;

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

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

De outro turno, eis o teor da Lei Estadual 17.914/2012 que alterou a Lei no 11.651/91, que institui o Código Tributário do Estado de Goiás, para tratar das taxas de serviços estaduais.

Art. 1o Os dispositivos a seguir enumerados da Lei no 11.651, de 26 de dezembro de 1991, Código Tributário do Estado de Goiás –CTE–, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 112.

.....

Parágrafo único.

.....

II – a Taxa de Serviços Estaduais –TSE–, o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, discriminados na Tabela Anexo III.

.....

Art. 113.

.....



II –

.....

b) o proprietário, titular do domínio ou possuidor, a qualquer título, cadastrado conforme dispuser o regulamento, de bem imóvel edificado na zona urbana ou rural do Estado de Goiás, tratando-se da taxa devida pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar – CBM;

Art. 114-E. O valor da TSE devido pela utilização efetiva ou potencial do serviço de extinção de incêndios é determinado de acordo com o Coeficiente de Risco de Incêndio, expresso em megajoule (MJ), que corresponde à quantificação de risco de incêndio na edificação, obtido pelo produto dos seguintes fatores:

I – Carga de Incêndio Específica, expressa em megajoule por metro quadrado (MJ/m²), em razão da natureza da ocupação ou do uso do imóvel, respeitada a classificação constante da Tabela C-1 do Anexo C da NBR 14432 da Associação Brasileira de Normas Técnicas –ABNT;

II – área edificada do imóvel, expressa em metros quadrados;

III – Fator de Graduação em Risco, em razão do grau de Risco de Incêndio na edificação, conforme a seguinte escala:

a) carga de incêndio específica até 300MJ/m²: Fator de Graduação de Risco igual a 0,50 (cinquenta centésimos);

b) carga de incêndio específica de 300MJ/m² a 2.000MJ/m²: Fator de Graduação de Risco igual a 1,00 (um inteiro);

c) carga de incêndio específica acima de 2.000MJ/m²: Fator de Graduação de Risco igual a 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).

Eis o teor do Decreto Estadual nº 4.852/1997 - RCTE, que regulamentou a cobrança da referida taxa:

Art. 414-A. Ocorre o fato gerador das taxas:

I - tratando-se da Taxa Judiciária, no momento do ingresso em juízo;

II - tratando-se de Taxa de Serviços Estaduais, no momento da prestação de serviço constante do Anexo III;

III - tratando-se de Taxa de Serviços Estaduais pela utilização potencial de serviço de extinção de incêndio:

a) na data do início de utilização do imóvel;

b) no dia primeiro de janeiro de cada ano, em relação ao imóvel cuja utilização iniciou-se em exercício anterior.

Nesse ponto, destaca-se que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4411, firmou o entendimento no seguinte sentido:

“TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa”

Nessa linha de inteligência, conclui-se, a priori, pela presença inconteste do *fumus boni iuris*, visto que, no caso dos autos, discute-se matéria semelhante, qual seja, a (in)constitucionalidade da cobrança de taxa pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar – CBM, serviço público geral e indivisível.

Ora, em síntese, destaca-se que a manutenção do Corpo de Bombeiros é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa.

Isso porque, aos Corpos de Bombeiros Militares compete, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil – artigo 144, V e §5º. No último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndios.

Assim, verifica-se que as funções desempenhadas pelos Corpos de Bombeiros mostram-se essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, que detém o monopólio legítimo da força. Trata-se de atividades inseridas no campo de atuação precípua das unidades da Federação, revelando-se serviço cuja viabilização decorre da arrecadação de impostos. Impróprio é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Estado a criar tributo sob o rótulo “taxa”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, razão pela qual deve ser remunerada mediante imposto.

Em tempo, é pertinente salientar que o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, ao julgar o RE nº 643.247/SP, reconheceu, por maioria, a inconstitucionalidade da lei do Município de São Paulo que instituiu a “taxa de incêndio” e, à unanimidade, assim se posicionou:

TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO - INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo. (RE 643247 / SP - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO- j. 01/08/2017 - Tribunal Pleno).

A tese fixada foi a seguinte – TEMA 16:

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

Nesse toar, patente a presença do *periculum in mora*, considerando que se a normativa guerreada permanecer em vigor até o julgamento final desta demanda, há

possibilidade de que produza efeitos prejudiciais para a estrutura administrativa e funcional dos contribuintes.

Assim, como bem pontuou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, “Somando-se ao sinal do bom direito o critério da conveniência, concorrem os requisitos autorizadores da concessão do provimento de tutela provisória”(mov. 46, fl. 225).

Corroborando esse entendimento, insta colacionar o seguinte precedente deste Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO E PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO. INCONSTITUCIONALIDADE. TEMA 16/STF. REPETIÇÃO DE INDÉBITO TRIBUTÁRIO. TRIBUTO ESTADUAL. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. TEMA 905/STJ. SENTENÇA REFORMADA. 1. A prevenção e o combate a incêndios são atividades desenvolvidas pelo Corpo de Bombeiros, sendo consideradas atividades de segurança pública. A segurança pública é atividade essencial do Estado e, por isso, é sustentada por meio de impostos, e não por taxa. 2. Anteriormente, o STJ possuía o entendimento de que era legítima a cobrança da taxa de incêndio, quando preenchesse os requisitos da divisibilidade e da especificidade. No entanto, após julgamento do RE nº 643.247, em sede de repercussão geral (Tema 16/STF), passou a entender ser inconstitucional a cobrança da referida taxa. 3. Conforme entendimento do STJ (Tema 905), o índice de correção e a taxa de juros de mora na repetição do indébito dos tributos estaduais devem ser iguais aos que incidem sobre os correspondentes débitos tributários pagos em atraso, quais sejam, juros de mora correspondentes a 0,5% ao mês (art. 167, caput, da Lei nº 11.651/91), a partir do trânsito em julgado da sentença, conforme Súmula 188 do Superior Tribunal de Justiça, e correção monetária pelo IGP-DI (art. 168, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.651/91), desde o pagamento indevido (Súmula 162 STJ). APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA. (TJGO, Apelação (CPC) 5491898-66.2017.8.09.0051, Rel. Des(a). FRANCISCO VILDON JOSE VALENTE, 5ª Câmara Cível, julgado em 17/08/2020, DJe de 17/08/2020).

Na confluência do exposto, presentes os requisitos necessários, DEFERE-SE a medida cautelar requestada, de modo a determinar a imediata suspensão da cobrança da Taxa pela Utilização Potencial de Serviço de Extinção de Incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar, até julgamento final deste feito.

Oficiem-se a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS e do GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, por meio da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, dando-lhes ciência acerca deste *decisum* e solicitando-lhes que prestem as informações que reputar necessárias, no prazo de trinta (30) dias (art. 6º da Lei nº 9.868/99).

Cite-se o Procurador-Geral do Estado de Goiás, ou a quem o substitua, acerca dos termos desta ação direta de inconstitucionalidade, para, no prazo de 15 (quinze) dias, promover a defesa do ato impugnado (art. 60, §3º, da Constituição Estadual1).

Após, colha-se parecer da Procuradoria-Geral de Justiça.

É como VOTO.

DESEMBARGADOR JAIRO FERREIRA JÚNIOR
RELATOR

Datado e Assinado digitalmente conforme arts. 10 e 24 da Resolução nº 59/2016 do TJGO

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 21/03/2022
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: NADIA TAVARES CARDOSO MORAIS - Data: 21/03/2022 11:10:22