



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO E O CONFLITO ENTRE O ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRJ E O STF

Gabriel Moura Cury

Rio de Janeiro  
2024

GABRIEL MOURA CURY

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO E O CONFLITO ENTRE O ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRJ E O STF

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato*  
*Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro. Professores Orientadores:  
Mônica C. F. Areal  
Nelson C. Tavares Junior  
Ubirajara da Fonseca Neto  
Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro  
2024

## **A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O CONFLITO ENTRE O ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRJ E O STF**

Gabriel Moura Cury

Graduado pela Universidade Estácio de Sá.  
Pós-Graduado pela Escola de Magistratura do  
Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) em Direito  
do Consumidor e Responsabilidade Civil.  
Advogado.

**Resumo** – o Estado do Rio de Janeiro realiza a cobrança de taxa de incêndio como contraprestação ao serviço de prevenção e combate a incêndios. A constitucionalidade da cobrança de taxa em razão dos serviços prestados pelos corpos de bombeiros militares, órgãos de segurança pública, é objeto de divergência doutrinária e jurisprudencial. Diante disso, no presente trabalho, visa-se à análise desses posicionamentos divergentes, com a finalidade de sustentar a inconstitucionalidade do referido tributo, considerado sua natureza e base de cálculo, bem como enfrentar o problema da divergência entre o TJRJ e o STF, e suas possíveis soluções processuais.

**Palavras-chave** – Direito Tributário. Direito Constitucional. Taxa de incêndio. FUNESBOM. Inconstitucionalidade.

**Sumário** - Introdução. 1. Taxa de incêndio: um debate sobre a divisibilidade e especificidade do serviço de prevenção e combate ao incêndio. 2. A base de cálculo da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro à luz da CRFB/88 e do CTN. 3. A problemática da divergência entre o órgão especial do TJRJ e o STF à luz do princípio da isonomia. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo científico tem por objeto a análise da (in)constitucionalidade da taxa de incêndio e o conflito entre a decisão do órgão especial do TJRJ e as decisões do STF sobre o tema.

O Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de custear o serviço de prevenção e combate a incêndio prestado pelo Corpo de Bombeiro Militar, instituiu a taxa de incêndio, destinada ao Fundo Especial do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro – FUNESBOM.

Porém, no campo doutrinário, consolidou-se o entendimento de que o serviço de prevenção e combate a incêndio deveria ser custeado mediante impostos, devido a sua indivisibilidade e ausência de especificidade. Já no campo jurisprudencial, a matéria mostrou-se controvertida, de modo que o STF proferiu decisões com fundamentos divergentes daqueles emitidos pelo órgão especial do TJRJ no julgamento do incidente de arguição de inconstitucionalidade nº 0000115-34.2020.8.19.0028.

Nesse contexto, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro defende a constitucionalidade da referida taxa, pois ela teria características distintas daquelas de outros estados-membros que foram reconhecidas pelo STF como inconstitucionais. Diante disso, mostra-se necessário analisar as especificidades da taxa de incêndio instituída pelo Estado do Rio de Janeiro, à luz das disposições constitucionais, em confronto com as decisões judiciais sobre o tema.

O tema em questão torna-se ainda mais relevante, diante da recente decisão do STF de afetar o RE 1.417.155 (tema de repercussão geral nº 1.282), reconhecendo a repercussão geral quanto a constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros.

No primeiro capítulo, busca-se investigar se o serviço de prevenção e combate a incêndio atende aos requisitos de divisibilidade e especificidade exigidos pelo artigo 145, II, da CRFB/88, a fim de estabelecer a constitucionalidade ou não do custeio desse serviço mediante taxa.

Já no segundo capítulo, faz-se uma análise da base de cálculo da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro, à luz dos dispositivos constitucionais, para verificar se a forma de cálculo desse tributo observa os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente.

Por fim, o terceiro capítulo traz à baila a divergência entre o órgão especial do TJRJ e o STF sobre o tema, enfatizando a possível violação ao princípio da isonomia, bem como investiga as consequências e as possíveis soluções jurídicas a serem adotadas pelos contribuintes. Assim, procura-se fornecer orientações que possam ser úteis tanto para os contribuintes quanto para os operadores do direito.

Dessa forma, tem-se uma visão abrangente sobre a taxa de incêndio, os principais argumentos de ambas as perspectivas, a fim de enriquecer o debate e fornecer informações para os contribuintes, as autoridades e os profissionais do Direito.

A pesquisa segue uma abordagem qualitativa, com objetivo explicativo, buscando analisar o instituto da taxa de incêndio, sua natureza e base de cálculo, a fim de verificar a tese da sua (in)constitucionalidade, e as possíveis consequências para os contribuintes. Para tanto, utiliza-se um procedimento de pesquisa bibliográfica, tendo como fontes a doutrina, a legislação e a jurisprudência.

## 1. TAXA DE INCÊNDIO: UM DEBATE SOBRE A DIVISIBILIDADE E ESPECIFICIDADE DO SERVIÇO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO INCÊNDIO

Entre os tributos previstos na CRFB/88, a taxa se apresenta como espécie tributária que visa remunerar uma atividade do Estado efetivamente prestada ou disponibilizada ao contribuinte.<sup>1</sup> Ela está prevista no artigo 145, II da CRFB/88<sup>2</sup> e suas normas gerais são estabelecidas pelos artigos 77 a 80 do CTN<sup>3</sup>.

São duas as espécies de taxa previstas pela legislação: a taxa de fiscalização e a taxa de serviço. A primeira resulta do exercício do poder de polícia administrativa, e a segunda visa remunerar os serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

A competência para a instituição de taxas é do ente federativo que presta o serviço ou exerce a fiscalização. No caso dos serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares, caso seja possível a sua cobrança, a taxa deverá ser instituída pelo estado-membro ou pelo Distrito Federal, pois estes órgãos de segurança pública estão subordinados aos Governadores dos estados e do Distrito Federal, na forma do art. 145, § 6º da CRFB/88<sup>4</sup>.

Diante disso, o Estado do Rio de Janeiro instituiu uma taxa para o serviço de prevenção e extinção de incêndios, popularmente conhecida como taxa de incêndio, conforme artigos 104 e 107 do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro – Decreto-Lei nº 5, de 15 de março de 1975<sup>5</sup>, regulamentado pelo Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 30-31

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

<sup>5</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 5, de 15 de março de 1975**. Institui o Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/3997a1158a18789d03256aee00647cd6?OpenDocument>. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>6</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980**. Regulamenta a cobrança da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndio. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1980. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos\\_Estaduais/Dec\\_Est\\_N\\_03856.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos_Estaduais/Dec_Est_N_03856.pdf). Acesso em: 01 ago. 2024.

Porém, o serviço prestado pelos Corpos de Bombeiro Militares é um serviço de segurança pública, exercido para a preservação da ordem pública e para incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do artigo 144, V, da CRFB/88<sup>7</sup>.

Com isso, há posicionamento doutrinário no sentido de que se trata de serviço que não preenche os requisitos da divisibilidade e especificidade, exigidos pela legislação vigente, sendo classificado como serviço público geral ou genérico, ou serviço *uti universi*, “no qual os administrados fruam coletivamente da atividade estatal”<sup>8</sup>. Esses serviços devem, portanto, ser remunerados mediante impostos, uma vez que são atividades desenvolvidas em benefício de toda a comunidade<sup>9</sup>.

Com efeito, serviços públicos que comportam cobrança mediante taxa são aqueles específicos e divisíveis, isto é, serviços *uti singuli*. Diz-se específica a atividade estatal utilizada individualmente por cada contribuinte e divisível aquela passível de mensuração desse uso individual.<sup>10</sup>

Nessa linha, Luciano Amaro explica que o essencial é, em verdade, a divisibilidade do serviço. Ao se aparelhar para executar o serviço, o Estado cumpre o requisito da especificidade, mas somente quando o segrega das demais tarefas estatais, a eles é possível vincular a cobrança de taxas.<sup>11</sup>

Feitas essas considerações, percebe-se que o serviço prestado pelos corpos de bombeiros militares é considerado um serviço de segurança pública, conforme artigo 145, *caput* da CRFB/88<sup>12</sup>. Tomada em seu sentido normativo, a segurança pública é definida por Lincoln D’Aquino Filocre da seguinte maneira<sup>13</sup>:

Segurança Pública é o conjunto de princípios, norma e valores jurídicos que orientam ações preventivas e reativas, de natureza pública, voltadas ao alcance ou à manutenção da ordem pública e que tem como fim último proporcionar os indivíduos, na convivência social a fruição das relações e que tem como fim último proporcionar aos

<sup>7</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

<sup>8</sup> COSTA, Regina Helena. **Código tributário nacional comentado**: em sua moldura constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 197.

<sup>9</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant’anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 38

<sup>10</sup> COSTA, Regina Helena. **Código tributário nacional comentado**: em sua moldura constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 197.

<sup>11</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book.

<sup>12</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 de ago. 2024.

<sup>13</sup> FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Grupo Almedina, 2017. E-book.

indivíduos, na convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado – e a segurança material – proteção contra agressões de todo tipo.

Nota-se, portanto, que é uma atividade destinada a toda a coletividade<sup>14</sup>, pois a função dos órgãos de segurança pública é evitar a violação de direitos, não se limitando a atender o cidadão, individualmente<sup>15</sup>.

De fato, quando se trata de incêndio, ele não tem o potencial de apenas afetar determinado proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, da unidade imobiliária, os quais são considerados contribuintes da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980<sup>16</sup>.

O incêndio é “o fogo intenso que tem forte poder de destruição e de causação de prejuízos”<sup>17</sup>, é algo capaz de se propagar por radiação, convecção, condução e, também, por projeção das partículas inflamadas pelo vento<sup>18</sup>.

Apesar de gerar danos à propriedade privada, o incêndio também atinge uma gama indeterminada de pessoas. Dessa forma, não há como atribuir apenas aos contribuintes da taxa, em razão da titularidade de direitos sobre a propriedade, os custos pelo serviço que beneficiam a comunidade como um todo.

Reforça essa compreensão, o fato do crime de incêndio, tipificado no artigo 250 do Código Penal<sup>19</sup>, ser considerado um crime contra a incolumidade pública. Trata-se de crime vago, que tem como sujeito passivo toda a sociedade<sup>20</sup>.

Assim, considerando a potencialidade lesiva do incêndio, passível de atingir sujeitos indeterminados, bem como a própria natureza dos serviços de segurança pública prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares, tem-se que o serviço de combate a incêndio não atende o requisito de divisibilidade, constitucionalmente exigido.

---

<sup>14</sup> FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno**: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Grupo Almedina, 2017. E-book.

<sup>15</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant’anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 38.

<sup>16</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980**. Regulamenta a cobrança da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndio. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1980. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos\\_Estaduais/Dec\\_Est\\_N\\_03856.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos_Estaduais/Dec_Est_N_03856.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>17</sup> NUCCI, Guilherme de S. **Código Penal Comentado**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book.

<sup>18</sup> PORTUGAL. Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores. **Riscos naturais incêndios**. Disponível em: <https://www.prociv.azores.gov.pt/sensibilizacao/riscos/ver.php?id=4>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>19</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>20</sup> NUCCI. *Op. Cit.*

Trata-se, portanto, de serviço *uti universi*, que tem como beneficiários toda a coletividade, não podendo seu custo ser atribuído há apenas uma parcela dos usuários do serviço, de modo que deve ser custeado pela receita dos impostos, estes sim tributos não vinculados a uma atividade estatal.

Esse, porém, não foi o entendimento do órgão especial do TJRJ, ao julgar o incidente de arguição de inconstitucionalidade nº 0000115-34.2020.8.19.0028<sup>21</sup>. Na ocasião, o Tribunal entendeu que o fato da taxa de incêndio incidir sobre imóveis construídos confere ao tributo o caráter de divisibilidade, pois passível de utilização separada por cada usuário.

Parece, no entanto, que o Tribunal ignorou a própria natureza do serviço de segurança pública e a capacidade do incêndio de lesionar terceiros, estranhos a relação tributária. Ainda, está em desconformidade com o tema de repercussão geral nº 16 do STF, que teve como *leading case* o Recurso Extraordinário nº 643.247 – SP<sup>22</sup>, sendo fixada a seguinte tese:

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.

A referida decisão, apesar de tratar da incompetência dos Municípios para a instituição da taxa de incêndio, deixou claro que a prevenção e combate a incêndio é serviço essencial a ser custeado por impostos. Ainda assim, alguns estados-membros, entre eles o Estado do Rio de Janeiro, permanecem efetuando a cobrança de taxa de incêndio, levando o STF a afetar o Recurso Extraordinário nº 1.417.155- RG<sup>23</sup> para rediscutir a matéria.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (órgão especial). **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0000115-34.2020.8.19.0028**. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETOS Nº 3856 E Nº 23695 - TAXA DE INCÊNDIO COBRADA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CONSTITUCIONALIDADE DO TRIBUTO – REJEIÇÃO DO INCIDENTE – Incidente de arguição de inconstitucionalidade no bojo de ação declaratória de inexistência de débito. Questão prejudicial envolvendo a análise da constitucionalidade da taxa de incêndio cobrada pelo Estado do Rio de Janeiro. Remessa dos autos ao Órgão Especial por força de cláusula constitucional de reserva de plenário. Constitucionalidade da taxa de incêndio que se reconhece [...]. Relator: Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, 05 de julho de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000404B64E3CCD5858E46BD3BA3435D69DAEC50F345B0435&USER=>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 643.247/ SP. 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. Relator Ministro Marco Aurélio, 01 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.417.155 Rio Grande do Norte**. Repercussão geral em recurso extraordinário. Direito tributário. Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por

## 2. A BASE DE CÁLCULO DA TAXA DE INCÊNDIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO À LUZ DA CRFB/88 E DO CTN

As taxas de serviço, como visto, são tributos devidos em razão da utilização, potencial ou efetiva, de um serviço específico público e divisível. Por essa razão, sua base de cálculo corresponde ao custo do serviço desempenhado pelo Estado, sendo chamadas de tributos retributivos, ou seja, que visam remunerar o serviço público colocado à disposição ou efetivamente prestado ao contribuinte<sup>24</sup>.

Nos termos do artigo 145, § 2º da CRFB/88<sup>25</sup>, as taxas não podem ter base de cálculo própria dos impostos, isto é, não podem se dar em razão de uma manifestação de riqueza do contribuinte. Isso, porém, não impede que ela contenha um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, bastando que não haja integral identidade entre uma e outra, nos termos da súmula vinculante nº 29 do STF.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a base de cálculo da taxa de incêndio é a área construída da unidade imobiliária, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980<sup>26</sup>. Assim, não se confunde com a base de cálculo própria de impostos sobre a propriedade, como o IPTU, que tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, conforme o disposto no artigo 33 do CTN<sup>27</sup>.

Portanto, a base de cálculo da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro não viola o art. 145, § 2º da CRFB/88<sup>28</sup>. Isso, porém, não é suficiente para determinar sua constitucionalidade, pois, conforme explicado, seu valor deve refletir o custo do serviço prestado.

---

estados-membros. Presença de matéria constitucional e de repercussão geral. Relator Ministro Dias Toffoli, 07 de novembro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773119923>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>24</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 42.

<sup>25</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 de ago. 2024.

<sup>26</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980**. Regulamenta a cobrança da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndio. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1980. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos\\_Estaduais/Dec\\_Est\\_N\\_03856.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos_Estaduais/Dec_Est_N_03856.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>28</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 de ago. 2024.

Nessa linha, verifica-se que a referida taxa de incêndio é calculada considerando o metro quadrado da área construída, sendo estabelecido um valor de UFERJ para cada faixa de metragem, conforme o disposto na tabela anexa ao artigo 107 do Código Tributário Estadual<sup>29</sup>, também encontrada no artigo 4º do Regulamento da Taxa de Incêndio<sup>30</sup>, e atualizado pela Portaria CBMERJ nº 1235, de 16 de outubro de 2023<sup>31</sup>.

Ressalta-se que o UFERJ foi utilizado até 31 de dezembro de 1995, sendo convertido em UFIR pelo Decreto nº 21.945, de 27 de dezembro de 1995<sup>32</sup>, e, posteriormente, a partir de 1º de novembro de 2001, substituído pelo UFIR-RJ, em razão do Decreto nº 27.518, de 28 de novembro de 2000<sup>33</sup>.

Percebe-se que ao longo dos anos permaneceu o critério de cobrança original, desde sua instituição, vindo apenas a ser atualizado conforme as unidades fiscais de referência, sem, contudo, encontrar-se na legislação pertinente qualquer referência ao custo do serviço.

Ocorre que, quando se fala em incêndio, não é apenas o tamanho da área construída que determina como será realizada sua prevenção e eventual extinção. Diante disso, o Estado de Minas Gerais, por exemplo, estabelece valor conforme o coeficiente de risco de incêndio (CRI), resultado da multiplicação da carga de incêndio específica (CIE) pelo fator de graduação de risco (FGR) e pela área construída, chegando a seguinte fórmula:  $CRI = CIE \times FGR \times A$ <sup>34</sup>.

Além disso, no Rio de Janeiro, a cobrança considera uma faixa de metros quadrados, de modo que dois usuários com imóveis muito distintos pagam o mesmo valor pelos serviços prestados.

<sup>29</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 5, de 15 de março de 1975**. Institui o Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1975. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/3997a1158a18789d03256aee00647cd6?OpenDocument>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>30</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980**. Regulamenta a cobrança da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndio. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1980. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos\\_Estaduais/Dec\\_Est\\_N\\_03856.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos_Estaduais/Dec_Est_N_03856.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>31</sup> BRASIL. **Portaria CBMERJ nº 1235, de 16 de outubro de 2023**. Fixa os prazos de pagamento da taxa de prevenção e extinção de incêndio, referente ao exercício de 2023, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Comandante-Geral do CBMERJ, 2023. Disponível em: <https://www.funesbom.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/PORTARIA-CBMERJ-No-1235-DE-16-DE-OUTUBRO-DE-2023.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>32</sup> BRASIL. **Decreto nº 21.945, de 27 de dezembro de 1995**. Adota a Unidade Fiscal de Referência – UFIR para a finalidade que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1995. Disponível em: [https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web\\_id=80748](https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=80748). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>33</sup> BRASIL. **Decreto nº 27.518, de 28 de novembro de 2000**. Institui a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 2000. Disponível em: [https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web\\_id=81041](https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=81041). Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>34</sup> BRASIL. Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. **Critérios para o cálculo da taxa de incêndio**. Disponível em: [https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/taxas/taxa\\_incendio/criterios.html](https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/taxas/taxa_incendio/criterios.html). Acesso em: 10 ago. 2024.

A título de exemplo, verifica-se que, para imóveis residenciais acima de 300 m<sup>2</sup> é cobrado o mesmo valor, de forma que a propriedade de 300 m<sup>2</sup> tem uma taxa de incêndio no mesmo valor de uma mansão de 1.000 m<sup>2</sup>, demonstrando que a tributo cobrado não reflete o real custo do serviço, além de favorecer o grande proprietário em detrimento de residências mais modestas.

Com isso, tem-se uma clara violação do princípio da isonomia tributária que, segundo Quintanilha<sup>35</sup>, autoriza o tratamento diferenciado entre contribuintes, conforme sua riqueza e capacidade de contribuir com o Estado. Tem como corolário a capacidade contributiva, pela qual as pessoas devem ser tributadas de acordo com sua capacidade econômica<sup>36</sup>, o que se aplica as taxas, segundo orientação do STF<sup>37</sup>.

Portanto, além da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro não representar o real custo do serviço efetivamente prestado ou posto à disposição do contribuinte, ela viola a isonomia tributária e a capacidade contributiva, na medida em que tributa com os mesmos valores contribuintes em situações fáticas e econômicas muito distintas.

### 3. A PROBLEMÁTICA DA DIVERGÊNCIA ENTRE O ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRJ E O STF À LUZ DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Ao longo dos anos, a jurisprudência do STF oscilou entre a constitucionalidade e a inconstitucionalidade da cobrança de taxa como contraprestação ao serviço de prevenção e combate a incêndio. A título de exemplo, a Corte analisou a taxa instituída pelo Estado de Pernambuco, gerando duas súmulas sobre o tema.

Primeiro, o STF concluindo pela sua inconstitucionalidade, editando a súmula nº 274. Esta teve como um de seus precedentes o RE 48879<sup>38</sup>, no qual a maioria dos Ministros concluiu

---

<sup>35</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 101.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 707.948 com Agravo**. Hipótese de cabimento do recurso extraordinário pela letra c não configurada. Alegada violação do art. 150, IV, da Constituição Federal. Ausência de fundamentação. Tributário. Taxa. Capacidade contributiva. Aplicabilidade. Taxa de Utilização de Serviços Públicos Notariais ou de Registros (TSNR). Base de cálculo. Alíquota. Correspondência com o serviço prestado [...] Relator Ministro Dias Toffoli, 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8713070>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 48879/PE**. Taxa de bombeiros. Recurso de mandado de segurança. Provimento. Código Tributário do Estado de Pernambuco, art. 786. O imposto único não exclui, de modo absoluto, a incidência de taxas remuneratórias de serviço público. O serviço de incêndio participa da natureza dos encargos de ordem geral da administração pública, a que incumbe prestá-lo ou pô-lo a

que o serviço de combate a incêndio se destina a toda população, tal como os serviços de defesa nacional, de ensino privado e de polícia, de modo que devem ser custeados por impostos.

Posteriormente, diante de nova previsão de taxa de incêndio pelo Estado de Pernambuco, o Supremo modificou sua posição, editando a súmula nº 549. Em um dos precedentes deste enunciado, o RMS 16163<sup>39</sup>, entendeu pela constitucionalidade da taxa de incêndio, considerando que o serviço contra fogo interessa a todos os moradores de uma cidade, para a segurança dos bens e da propriedade.

Assim, nos precedentes acima mencionados, em um primeiro momento, o STF entendeu que o serviço prestado pelos Corpos de Bombeiros Militares atende a toda a sociedade e, posteriormente, analisou a questão por um viés privatista, associando o combate a incêndios à defesa da propriedade privada.

Tem-se que, ao editar a súmula nº 574, o Supremo ignorou questões relevantes como o fato de o combate a incêndio ser um serviço que beneficia toda a população, diante da capacidade do fogo de se propagar no espaço, sendo potencialmente lesivo a terceiros, e não apenas aos proprietários, possuidores e titulares do domínio útil.

Contudo, analisando o tema à luz da CRFB/88<sup>40</sup>, que em seu art. 145, II, reproduziu a norma prevista no art. 77 do CTN<sup>41</sup>, o STF se manifestou pela inconstitucionalidade da taxa de incêndio em diversas ocasiões.

Primeiro, ao tratar da taxa de incêndio instituída pelo Município de São Paulo, no RE 643247/SP (tema de repercussão geral nº 16)<sup>42</sup>, o Supremo fixou a tese de que o serviço de prevenção e combate a incêndios é serviço de segurança pública, essencial, que deve ser viabilizado pela arrecadação de impostos e, ainda, que não cabe a ao Município criação de taxas para tal fim.

---

disposição, não apenas de determinado número ou classe de estabelecimentos comerciais ou industriais, mas, sim, a toda a população de uma localidade [...]. Relator: Min. Ribeiro da Costa, 06 de agosto de 1963. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=148035>. Acesso em 01 ago. 2024.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso em Mandado de Segurança 16163/PE**. Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco; constitucionalidade - Recurso de mandado de segurança desprovido. Votos vencidos. Relator Min. Victor Nunes, 03 de abril de 1968. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=113552>. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>40</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 643247/ SP. 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. Relator Ministro Marco Aurélio, 01 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 10 ago. 2024.

Apesar desse tema versar sobre taxa imposta por um Município, que não é o ente federativo ao qual os Corpos de Bombeiros Militares estão vinculados, ficou claro que o serviço de prevenção e combate a incêndios deve ser custeado por impostos.

Porém, muitos estados-membros mantiveram a cobrança da referida taxa, o que levou o STF a se pronunciar novamente pela inconstitucionalidade, no caso das taxas instituídas pelo Estado de Sergipe e pelo Estado de Minas Gerais, na ADI 2908/SE<sup>43</sup> e na ADI 4411/MG<sup>44</sup>. Em ambos os julgados, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da taxa de prevenção e combate a incêndio, pois o tributo tem como fato gerador a atividade essencial, geral e indivisível, prestada pelos Corpos de Bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.

A situação, até então, parecia ser simples de resolver. Com a posição do STF pela inconstitucionalidade, especialmente diante do tema de repercussão geral nº 16, que reconheceu a necessidade de custear o serviço de prevenção e combate a incêndio com a receita de impostos, bastaria o contribuinte ingressar com uma demanda para ter reconhecido o direito de não pagar o tributo. Caso as instâncias ordinárias negassem o pedido, seria possível ajuizar Reclamação perante o STF, na forma do art. 988 do CPC<sup>45</sup>.

Contudo, em 2021, ignorando os precedentes do STF, o TJRJ entendeu pela constitucionalidade da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro, concluindo que ela corresponde a contraprestação de um serviço específico e divisível pelas seguintes razões: 1) o serviço é posto à disposição de forma individualizada e mensurável a determinados contribuintes, o que se comprova pelo fato de não ser cobrada a taxa em Municípios não abrangidos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndio; e 2) a taxa incide sobre imóveis

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2908/SE. 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.** [...]. Relator Min. Cármen Lucia, 11 de outubro de 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751318187>. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4411/MG. 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. Relator Min. Marco Aurélio, 18 de agosto de 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910256>. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>45</sup> BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

construídos, de modo que o serviço pode ser utilizado separadamente por cada um dos usuários, como proprietários, possuidores e titulares do domínio útil<sup>46</sup>.

Na ocasião, o voto divergente da Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo, além de observar que o serviço de prevenção e combate a incêndio não goza de divisibilidade, pois prestado de forma indistinta a toda população, reconheceu a existência de jurisprudência do STF pela inconstitucionalidade de taxas sobre serviços de prevenção e combate a incêndio.

Nota-se, portanto, que o TJRJ e o STF, até o momento, divergem quanto aos requisitos de especificidade e divisibilidade, exigidos pela legislação vigente. Esse fato leva o contribuinte do Estado do Rio de Janeiro a experimentar uma situação de insegurança jurídica, pois o Tribunal local diverge da compreensão da mais alta Corte do país.

Essa situação gerou debates nas redes sociais<sup>47</sup>, pois os contribuintes, muitas vezes leigos, não sabem se devem ou não pagar a taxa de incêndio. Como resposta aos cidadãos, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro emitiu nota de esclarecimento<sup>48</sup> defendendo que: 1) a taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro tem características distintas daquelas julgadas inconstitucionais pelo STF; e 2) a arrecadação se destina ao reequipamento do Corpo de Bombeiros, nas áreas de salvamento e combate e prevenção de incêndio, proporcionando maior proteção à população do Estado do Rio de Janeiro.

Primeiro, observa-se que, a alegação de que a taxa de incêndio instituída pelo Estado do Rio de Janeiro é dotada de características distintas das taxas instituídas por outros estados-membros, julgadas inconstitucionais pelo STF, não corresponde à realidade. A taxa do Rio de Janeiro, assim como a de Minas Gerais e Sergipe, é cobrada como contraprestação ao serviço

---

<sup>46</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (órgão especial). **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0000115-34.2020.8.19.0028**. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETOS Nº 3856 E Nº 23695 - TAXA DE INCÊNDIO COBRADA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CONSTITUCIONALIDADE DO TRIBUTO – REJEIÇÃO DO INCIDENTE – Incidente de arguição de inconstitucionalidade no bojo de ação declaratória de inexistência de débito. Questão prejudicial envolvendo a análise da constitucionalidade da taxa de incêndio cobrada pelo Estado do Rio de Janeiro. Remessa dos autos ao Órgão Especial por força de cláusula constitucional de reserva de plenário. Constitucionalidade da taxa de incêndio que se reconhece [...]. Relator: Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, 05 de julho de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000404B64E3CCD5858E46BD3BA3435D69DAEC50F345B0435&USER=>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>47</sup> MAGALHÃES, Luiz Ernesto Magalhães; LYRA, Julio Cesar. **Taxa de incêndio: devo pagar ou não?** Entenda a polemica. Globo, Rio de Janeiro, 22 de fev. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/taxa-de-incendio-devo-pagar-ou-nao-entenda-polemica-2-25404136#:~:text=Especialistas%20em%20Direito%20Tribut%C3%A1rio%20ouvidos,STF%20e%20de%20forma%20individual>. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>48</sup> BRASIL. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Nota de esclarecimento sobre a taxa de incêndio**. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/02/nota-de-esclarecimento-sobre-a-taxa-de-incendio>. Acesso em 01 ago. 2024.

de prevenção e combate a incêndio, este considerado como um serviço de segurança pública, geral e indivisível, a ser custeado pela receita de impostos.

Ainda, a Procuradoria informa que os recursos arrecadados com a taxa de incêndio são destinados à proteção da população do Rio de Janeiro, reforçando a ideia de indivisibilidade do tributo, que tem como contribuinte apenas o proprietário, o possuidor e o detentor do domínio útil, apesar de beneficiar uma gama indeterminada de pessoas.

Nesse cenário, o contribuinte do Rio de Janeiro se vê em uma situação de desigualdade frente ao contribuinte de outros estados-membros, nos quais as taxas de incêndio foram reconhecidas como inconstitucional. Eles pagam por um serviço que atende a toda população e, assim, suportam um custo maior para manter suas residências e atividades econômicas, em clara violação ao princípio da isonomia, previsto no art. 5º, *caput*, da CRFB/88<sup>49</sup>, segundo o qual todos são iguais perante a lei.

No âmbito tributário, a isonomia se traduz na ideia de que os contribuintes somente poderão ser tratados de forma desigual, desde que estejam em uma situação fática desigual<sup>50</sup>. No caso, porém, os contribuintes do Rio de Janeiro estão na mesma situação fática dos contribuintes dos demais estados-membros, pois o serviço de prevenção e combate a incêndio é o mesmo, mas apenas em alguns estados-membros existe a obrigação de pagar por serviço de caráter geral, que beneficia toda a população, enquanto em outros, os Corpos de Bombeiros são mantidos pela receita de impostos, assim como os demais órgãos de segurança pública.

Em 2023, chegou ao STF o RE 1.417.155/RN (tema de repercussão geral nº 1.282)<sup>51</sup>, interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, em razão do reconhecimento, pelo TJRN, da inconstitucionalidade das taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis e em veículos.

Ao julgar pela repercussão geral, o STF afastou o tema de repercussão geral nº 16, alegando que este está limitado a taxa instituída por Municípios<sup>52</sup>, desconsiderando que fixou

---

<sup>49</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

<sup>50</sup> QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 102

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.417.155 Rio Grande do Norte**. Repercussão geral em recurso extraordinário. Direito tributário. Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros. Presença de matéria constitucional e de repercussão geral. Relator Ministro Dias Toffoli, 07 de novembro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773119923>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.417.155 Rio Grande do Norte**. Repercussão geral em recurso extraordinário. Direito tributário.

a tese de que o serviço de prevenção e combate a incêndio deveria ser custeado por impostos. Assim, concluiu que não há repercussão geral sobre o tema, o que causa diferença de tratamento entre os estados-membros<sup>53</sup>.

Com isso, novamente, o contribuinte se encontra em uma situação de incerteza. Enquanto a questão pendente de julgamento pelo STF, não se pode mais afirmar, com certeza, que a Corte considera o serviço de prevenção e combate a incêndio como geral, indivisível, destinados a toda a população.

Dessa forma, ainda permanece para o contribuinte a opção de questionar a constitucionalidade da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro. Porém, agora, após o esgotamento das instâncias ordinárias, não mais será possível o ajuizamento de Reclamação, considerando a atual posição da Corte quanto ao tema de repercussão geral nº 16. Então, resta ao contribuinte a possibilidade de interpor recurso extraordinário, na forma do art. 1.029 e seguintes do CPC<sup>54</sup>.

## CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o trabalho apresentado objetivou demonstrar a inconstitucionalidade da cobrança de taxa de incêndio. Buscou-se, a partir dos apontamentos da doutrina e da jurisprudência, evidenciar que o tema não é unânime e que provoca relevantes discussões de interesse do contribuinte e da comunidade jurídica.

Primeiro, verificou-se que o serviço de prevenção e combate a incêndio é um serviço de segurança pública, destinado a defesa de direitos de toda a população. Ainda, demonstrou-se que o incêndio que se pretende evitar e combater, em razão de sua capacidade de propagação no espaço, não tem o poder de atingir esse ou aquele sujeito, mas sim a comunidade como um todo, o que descaracteriza o serviço prestado como específico e divisível.

No caso específico da taxa de incêndio do Estado do Rio de Janeiro, além do contribuinte estar sendo cobrado por um serviço geral e indivisível, a base de cálculo da taxa

---

Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros. Presença de matéria constitucional e de repercussão geral. Relator Ministro Dias Toffoli, 07 de novembro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773119923>. Acesso em: 10 ago. 2024.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

cobrada não reflete o real custo da atividade, bem como favorece o grande proprietário, violando a isonomia entre os contribuintes e o princípio da capacidade contributiva.

Apesar de sua inconstitucionalidade, a taxa de incêndio permanece sendo cobrada pelo Estado do Rio de Janeiro, e o TJRJ a considera constitucional, divergindo da jurisprudência do STF, que decidiu pela inconstitucionalidade da taxa de incêndio do Estado de Minas Gerais e do Estado de Sergipe, com base na indivisibilidade do serviço prestado.

Porém, a temática voltou a ser objeto de discussão perante o Supremo, que entendeu que o tema ainda não é objeto de repercussão geral, o que gera tratamento distintos pelos estados-membros. Com isso, a questão permanece em aberto, aguardando a decisão do tema de repercussão geral nº 1.282, deixando o contribuinte em uma situação de insegurança jurídica e, ainda, de desigualdade frente aqueles que não mais são obrigados a pagar o tributo.

Contudo, espera-se que os profissionais do direito, especialmente os integrantes dos Tribunais, atentem-se para a natureza do serviço prestado pelos Corpos de Bombeiros, para a capacidade do incêndio em atingir terceiros, de modo a reconhecer que o serviço de prevenção e combate a incêndio atende a toda a população, não estando limitado a defesa da propriedade de determinados sujeitos.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 de ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5, de 15 de março de 1975**. Institui o Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/3997a1158a18789d03256aee00647cd6?OpenDocument>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.856, de 29 de dezembro de 1980**. Regulamenta a cobrança da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndio. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1980. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos\\_Estaduais/Dec\\_Est\\_N\\_03856.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Decretos_Estaduais/Dec_Est_N_03856.pdf). Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 21.945, de 27 de dezembro de 1995.** Adota a Unidade Fiscal de Referência – UFIR para a finalidade que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1995. Disponível em: [https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web\\_id=80748](https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=80748). Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 27.518, de 28 de novembro de 2000.** Institui a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 2000. Disponível em: [https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web\\_id=81041](https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=81041). Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Institui o Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Portaria CBMERJ nº 1235, de 16 de outubro de 2023.** Fixa os prazos de pagamento da taxa de prevenção e extinção de incêndio, referente ao exercício de 2023, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Comandante-Geral do CBMERJ, 2023. Disponível em: <https://www.funesbom.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/PORTARIA-CBMERJ-No-1235-DE-16-DE-OUTUBRO-DE-2023.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Nota de esclarecimento sobre a taxa de incêndio.** Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/02/nota-de-esclarecimento-sobre-a-taxa-de-incendio>. Acesso em 01 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. **Critérios para o cálculo da taxa de incêndio.** Disponível em: [https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/taxas/taxa\\_incendio/criterios.html](https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/taxas/taxa_incendio/criterios.html). Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 48879/PE.** Taxa de bombeiros. Recurso de mandado de segurança. Provimento. Código Tributário do Estado de Pernambuco, art. 786. O imposto único não exclui, de modo absoluto, a incidência de taxas remuneratórias de serviço público. O serviço de incêndio participa da natureza dos encargos de ordem geral da administração pública, a que incumbe prestá-lo ou pô-lo a disposição, não apenas de determinado número ou classe de estabelecimentos comerciais ou industriais, mas, sim, a toda a população de uma localidade [...]. Relator: Min. Ribeiro da Costa, 06 de agosto de 1963. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=148035>. Acesso em 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso em Mandado de Segurança 16163/PE.** Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco; constitucionalidade - Recurso de mandado de segurança desprovido. Votos vencidos. Relator Min. Victor Nunes, 03 de abril de 1968. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=113552>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 707.948 com Agravo**. Hipótese de cabimento do recurso extraordinário pela letra c não configurada. Alegada violação do art. 150, IV, da Constituição Federal. Ausência de fundamentação. Tributário. Taxa. Capacidade contributiva. Aplicabilidade. Taxa de Utilização de Serviços Públicos Notariais ou de Registros (TSNR). Base de cálculo. Alíquota. Correspondência com o serviço prestado [...] Relator Ministro Dias Toffoli, 26 de maio de 2015. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8713070>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 643247/ SP. 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. Relator Ministro Marco Aurélio, 01 de agosto de 2017. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2908/SE. 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**. [...] Relator Min. Cármen Lucia, 11 de outubro de 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751318187>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4411/MG. 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. Relator Min. Marco Aurélio, 18 de agosto de 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910256>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.417.155 Rio Grande do Norte**. Repercussão geral em recurso extraordinário. Direito tributário. Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros. Presença de matéria constitucional e de repercussão geral. Relator Ministro Dias Toffoli, 07 de novembro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773119923>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (órgão especial). **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0000115-34.2020.8.19.0028**. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETOS Nº 3856 E Nº 23695 - TAXA DE INCÊNDIO COBRADA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CONSTITUCIONALIDADE DO TRIBUTO – REJEIÇÃO DO INCIDENTE – Incidente de arguição de inconstitucionalidade no bojo de ação declaratória de inexistência de débito. Questão prejudicial envolvendo a análise da constitucionalidade da taxa de incêndio cobrada pelo Estado do Rio de Janeiro. Remessa dos autos ao Órgão Especial por força de cláusula constitucional de reserva de plenário. Constitucionalidade da taxa de incêndio que se reconhece [...]. Relator: Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, 05 de julho de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000404B64E3CCD5858E46BD3BA3435D69DAEC50F345B0435&USER=>. Acesso em: 10 ago. 2024.

COSTA, Regina Helena. **Código tributário nacional comentado**: em sua moldura constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Grupo Almedina, 2017. E-book.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto Magalhães; LYRA, Julio Cesar. **Taxa de incêndio: devo pagar ou não? Entenda a polemica**. Globo, Rio de Janeiro, 22 de fev. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/taxa-de-incendio-devo-pagar-ou-nao-entenda-polemica-2-25404136#:~:text=Especialistas%20em%20Direito%20Tribut%C3%A1rio%20ouvidos,STF%20e%20de%20forma%20individual>. Acesso em: 01 ago. 2024.

NUCCI, Guilherme de S. **Código Penal Comentado**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book.

PORTUGAL. Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores. **Riscos naturais incêndios**. Disponível em: <https://www.prociv.azores.gov.pt/sensibilizacao/riscos/ver.php?id=4>. Acesso em: 10 ago. 2024.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2024.