



Referência: Processo nº 202300011029512

Interessado(a): @nome\_interessado@

**ASSUNTO: ANTEPROJETO DE LEI. TAXA DE SERVIÇOS ESTADUAIS (TSE).**

DESPACHO Nº 50/2024/GAB

EMENTA: ANTEPROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 11.651/1991 - CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS. TAXA DE SERVIÇOS ESTADUAIS (TSE), DEVIDA PELA UTILIZAÇÃO POTENCIAL DO SERVIÇO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS, PRESTADO PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR (CBM). JURIDICIDADE DAS ALTERAÇÕES. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE A PROCURADORIA SETORIAL DO ÓRGÃO QUE GESTOU O COGITADO ATO NORMATIVO, PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA E PROCURADORIA TRIBUTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DA PROCURADORIA SETORIAL DE ORIGEM. NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.697, DE 2020. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Os autos tratam de anteprojeto de lei (54859189), cujo objetivo é modificar a Lei estadual nº 11.651/1991 - Código Tributário do Estado de Goiás, acrescentando o § 5º ao art. 114-E e alterando seus anexos. Os dispositivos nos quais se cogita alteração disciplinam a Taxa de Serviços Estaduais (TSE), devida pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios, prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar (CBM).

1.1. Instruem os autos: (i) Ofício nº 48718/2023/CBM (52234589) e (ii) Parecer CBM/ACG nº 15/2023 (54859137).

2. A **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública**, na forma do **Despacho nº 447/2023/SSP/CONSER (52818382)**, remeteu os autos à **Procuradoria Tributária**, por entender que caberia à segunda o assessoramento jurídico relativo à matéria.

2.1. Em resposta, a **Procuradoria Tributária**, nos termos do **Despacho nº 268/2023/PGE/PTR (53244055)**, registrou que *"a matéria é de competência da Procuradoria Setorial da Economia, uma vez que não se trata de tema objeto de discussão judicial. Aliás, quando da transferência*

à PTR da atuação em todas as fases do mandado de segurança em matéria tributária, houve, por outro lado, a centralização da consultoria sobre a referida matéria na Procuradoria Setorial."

2.2. Por sua vez, a **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Economia**, via **Despacho nº 2461/2023/ECONOMIA/PROCSET** (54706444), remeteu os autos à **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública**, salientando caber ao órgão a apreciação da matéria, com base no "inciso III do art. 25 do Decreto Estadual nº 9.697/20".

2.3. Esse foi o contexto no qual os autos aportaram na **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública**, a qual atestou a viabilidade jurídica da proposta, consoante **Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 200/2023** (55001254).

3. O processo foi remetido a esta **Consultoria-Geral**, para fins de manifestação conclusiva, conforme art. 25, II, Decreto nº 9.697/2020, e art. 7º, § 5º, da Portaria nº 30-GAB/2023-PGE.

4. Inicialmente, convém ressaltar que a análise desta **Procuradoria-Geral** está adstrita aos aspectos jurídicos do anteprojeto de lei, em especial os relacionados à constitucionalidade, legalidade e forma, não adentrando na conveniência e oportunidade política da proposta.

5. Do ponto de vista **formal**, a análise de juridicidade/constitucionalidade do anteprojeto é feita quanto ao **aspecto orgânico** (vício formal orgânico por inobservância da competência legislativa), à **iniciativa** (vício formal subjetivo) e à **constituição da lei**.

6. Quanto ao **aspecto orgânico**, o anteprojeto de lei versa sobre taxa estadual, matéria submetida à competência legislativa concorrente, por força do art. 24, I, da CF/88. No que diz respeito à **iniciativa**, o Governador do Estado detém prerrogativa para deflagrar o processo legislativo na hipótese, inexistindo, quanto à presente matéria, reserva de iniciativa.

7. Por meio do **Despacho nº 2892/2023/GAB** (54592259), a Secretaria de Estado da Economia ratificou a inteligência, segundo a qual o projeto não importa em renúncia de receita; ao revés, incrementará os valores da taxa em questão. A responsabilidade técnica sobre a informação de que não haverá incremento de despesas recai sobre a autoridade administrativa que a fornece. Por essa razão, havendo manifestação nesse sentido, desnecessária a promoção de análise sobre a conformidade com o art. 113 do ADCT, LRF e Regime de Recuperação Fiscal - RRF.

8. No aspecto material, algumas ponderações são relevantes. Não se discute a controvérsia que atina à própria existência da taxa em questão: tramita no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5010024-44.2021.8.09.0000, cujo pedido é de declaração da inconstitucionalidade da alínea "b" do inciso II do art. 113 e do art. 114-E, ambos da Lei estadual nº 11.651/91 – CTE. Os dispositivos cuidam justamente da Taxa de Serviços Estaduais (TSE) devida pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios, prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar (CBM). Reconhece-se a existência de precedente que, *aparentemente*, ratificaria a inconstitucionalidade da taxa - RE 643.247/SP, Tema 16 de repercussão geral. Contudo, o caso é mais complexo do que parece: há distinção a ser feita em relação ao mencionado RE 643.247/SP.

8.1. Nos autos da ADI 5010024-44.2021.8.09.0000, o Governador do Estado de Goiás, auxiliado pela Procuradoria-Geral do Estado, defendeu a higidez dos preceitos impugnados, sobretudo

apontando a distinção do caso em relação à repercussão geral firmada no RE 643.247/SP. Ali (RE 643.247/SP), se discutiu a constitucionalidade da instituição, pelo Município de São Paulo, de “Taxa de Combate a Sinistros”, taxa esta devida “pela utilização efetiva ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios”. Ao julgar e desprover o Recurso Extraordinário, na forma da proposta encaminhada pelo eminente Ministro Relator, a Corte Constitucional fixou a seguinte tese de repercussão geral:

“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 com a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao município a criação de taxas para tal fim”.

8.2. Contudo, conforme destacado pelo Estado de São Paulo em seus Embargos Declaratórios, a referida tese extrapola o entendimento que pode ser extraído dos votos dos Ministros que acompanharam o Relator pelo desprovimento do Recurso Extraordinário. Por tais motivos, nos aclaratórios se defendeu a existência de obscuridade e contradição interna ao julgado, na medida em que sua conclusão, no sentido da inconstitucionalidade material da “Taxa de Combate a Sinistros”, não reflete os fundamentos externados nos votos da maioria absoluta dos Ministros que compõem o Tribunal, sendo sustentada, ainda, violação ao disposto no art. 97 da CF/88.

8.3. Dois fundamentos foram centrais para o debate da tese da inconstitucionalidade da Taxa de Incêndio, pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do presente Recurso Extraordinário: (i) a incompetência dos municípios para exercer a atividade de combate a incêndios, que seria de atribuição constitucional dos Estados (art. 144, CF/88) – vício formal na instituição da taxa; e (ii) natureza essencial da atividade de combate a incêndio, o que afastaria a possibilidade de se instituir taxa para remunerar o seu exercício, que deveria ser custeado por via de impostos – vício material na instituição da taxa.

8.4. Ao julgar o Recurso Extraordinário, o STF, por seis votos a quatro, negou provimento ao apelo. Nos votos que compuseram a maioria, houve explícita menção ao fundamento formal da inconstitucionalidade: a incompetência constitucional dos Municípios para instituir taxas que tenham por como fato gerador a atividade de combate a incêndio – que corresponderia a serviço de competência estadual. Contudo, embora a maioria absoluta dos votos tenha abarcado expressamente o fundamento formal para subsidiar a declaração de inconstitucionalidade da taxa de incêndio instituída pelo Município, em apenas cinco dos votos menciona-se o fundamento material da inconstitucionalidade: o fato de que, dada a sua essencialidade, a atividade de combate a incêndios seria indivisível, de modo que deveria ser financiada através das receitas obtidas com a arrecadação de impostos.

8.5. Assim, só houve formação de maioria absoluta no que concerne à conclusão acerca da ilegitimidade dos municípios para a instituição da taxa em questão, dada a sua incompetência para tanto – uma vez que os Estados é quem detêm a competência para prestar o serviço de prevenção e combate a incêndios. Não houve, portanto, formação de maioria necessária à conclamação da tese, segundo a qual o combate a incêndios seria “serviço essencial”, a ser viabilizado mediante “a arrecadação de impostos”, consoante constou, posteriormente, na tese explicitada pela Corte. É que o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, embora tenha acompanhado o Relator, formando, assim, a maioria que negou provimento ao Recurso Extraordinário, ressaltou que acolhia apenas o fundamento da incompetência do Município para a instituição da taxa, não reconhecendo, desta feita, a inconstitucionalidade da possibilidade remuneração do serviço de prevenção e combate a incêndios por via de taxas. Com efeito, extraem-se do voto de Sua Excelência as seguintes conclusões:

"Portanto, entendo que o Município de São Paulo não pode instituir tal tributo [taxa de prevenção e combate a incêndios], tendo em vista que não lhe foi outorgada a competência constitucional para prestar o serviço

que ele objetiva remunerar, que deve ficar a cargo dos estados”.

8.6. Ademais, o Ministro Luís Roberto Barroso também sugeriu, em seu voto, a fixação da seguinte tese de repercussão geral: *“É inconstitucional a cobrança de taxa municipal para remunerar os serviços de combate e prevenção a incêndios, tendo em vista que a Constituição atribuiu aos Estados tal competência”*. Também o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, ao proferir seu voto, embora tenha afirmado ser inconstitucional a fixação de taxa no caso concreto, por entender que remuneraria um serviço não fruível *uti singuli*, o fez se reportando às atribuições de caráter genérico imputadas à Defesa Civil, nos termos do art. 8º da Lei federal nº 12.608/2012, exercidas de forma conjunta por todos os entes da Federação.

8.7. Não houve, portanto, a formação da maioria absoluta (seis votos) necessária ao reconhecimento da inconstitucionalidade material da taxa de incêndio. A suposta natureza essencial da atividade de combate a incêndio, que afastaria a possibilidade de os Estados instituírem taxa para remunerar o exercício de tal atividade, não foi acolhida pela maioria absoluta do Supremo Tribunal Federal. Verifica-se que o precedente representativo da controvérsia limitou-se a analisar a competência do Município para criar taxa para prevenção de combate a incêndios. No limite, como o presente incidente aborda especificamente caso referente à criação da taxa por Estado-membro, a tese fixada no RE 643.247 não se aplica à taxa goiana.

8.8. A questão será devidamente pacificada nos autos do RE 1417155, cuja repercussão geral foi conhecida, em acórdão publicado em 01.12.2023. Em sua manifestação, o relator, ministro Dias Toffoli, registrou que o STF, no julgamento do Tema 16 da repercussão geral, declarou a inconstitucionalidade desse tipo de taxa instituída por municípios, mas não discutiu a taxa de combate a incêndio instituída por estado. Por fim, permanece válida a Súmula nº 549 do STF, segundo a qual é constitucional a taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco.

9. Na forma do Parecer CBM/ACG nº 15/2023 (54859137), as alterações cogitadas têm por escopo: (i) simplificação tributária; (ii) desburocratização administrativa; (iii) promoção de justiça social distributiva; (iv) responsabilidade fiscal e na gestão corporativa para garantia do devido custeio dos serviços públicos prestados.

9.1. O § 5º do art. 114-E aponta que *“as definições de edificação, área construída e área de risco, para fins de cobrança das TSE previstas no item A.5 da Tabela Anexo III deste Código, devem constar de normas técnicas aprovadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás”*. Como bem apontado no **Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 200/2023** (55001254), a previsão não representa alteração na base de cálculo, mas sim da definição de critérios uniformes (e técnicos) para verificação do elemento quantitativo da regra matriz de incidência tributária.

9.2. A definição dos valores do tributo, bem como das hipóteses de incidência, traduzem decisão discricionária da administração, merecendo, tão somente, em relação às hipóteses de incidência, atenção ao inciso II do art. 145 da CF/88, segundo o qual *“as taxas são devidas 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.”* No caso, as situações fáticas descritas no anexo III traduzem exercício do poder de polícia (itens 1, 2, 3, 6 e 9) e prestação de serviço público (itens 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e A.6, 2.1).

10. As novas hipóteses de incidência, bem como as situações nas quais a alteração traduzirá incremento do valor do tributo, deverão respeitar os princípios da anterioridade anual e

nonagesimal (art. 150, III, "b" e "c" da Constituição Federal).

11. A presente manifestação: (i) se restringe aos aspectos jurídicos do anteprojeto de lei, não adentrando em matérias de natureza eminentemente técnica; (ii) não incursiona em elementos de conveniência e oportunidade da proposta, que são próprios do juízo de discricionariedade da autoridade administrativa; (iii) se dá sem prejuízo quanto à articulação, formatação e redação da minuta, cujas competências são afetas à Secretaria de Estado da Casa Civil.

12. Superada esta questão, passa-se à análise do conflito negativo de competência envolvendo a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, a Procuradoria Tributária e a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública, as quais se declararam incompetentes para apresentarem orientação conclusiva sobre a juridicidade do projeto.

12.1. Segundo estabelece o parágrafo único do art. 24 do Decreto estadual nº 9.697, 2020, na hipótese em que a proposta de ato normativo envolver matéria relacionada a dois ou mais órgãos e/ou entidades, será elaborada conjuntamente. Outrossim, a exposição de motivos que a encaminhar deve ser assinada pelos respectivos titulares, com a juntada dos pareceres de mérito de cada um deles.

12.2. Ainda, o art. 25 do Decreto estadual nº 9.697, de 2020, aponta que *"serão enviados com a exposição de motivos, além de outros documentos necessários à sua análise: I – a proposta do ato normativo, elaborada de acordo com os padrões deste decreto; II – a análise jurídica pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE; III – o parecer de mérito; e IV – os pareceres e as manifestações a que os documentos dos incisos II e III façam remissão."*

12.3. No **Despacho nº 1189/2023/GAB** (49787372) esta Casa exarou orientação, no sentido de *"que em eventuais e futuras situações que demandem a elaboração conjunta de ato normativo que tratar de matéria relacionada a dois ou mais órgãos (art. 24, parágrafo único, do Decreto estadual nº 9.697, de 2020), os processos correspondentes sejam instruídos previamente com os respectivos pareceres jurídicos, de lavra das Procuradorias Setoriais dos órgãos envolvidos."* O caso envolveu conflito negativo de atribuições entre a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia e a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

12.4. No caso, a proposta de ato normativo foi gestada no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, consoante Ofício nº 48718/2023/CBM (52234589), mas remetida à Secretaria de Estado da Economia, uma vez que a ela cabe a formulação e a execução da política fiscal, bem como da administração tributária e financeira do Estado (inciso I do art. 23 da Lei estadual nº 21.792/2023). A Economia sugeriu alterações no projeto, na forma do Despacho nº 451/2023/ECONOMIA/GNRE (54080038), as quais foram acatadas pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros, consoante o Despacho nº 383/2023/CBM/ACG (54859043). Apesar da contribuição da Secretaria de Estado da Economia, não se trata de elaboração conjunta de ato normativo, porquanto a sugestão da Pasta limitou-se a aspectos formais. Aliás, o órgão manifestou raciocínio segundo o qual não lhe caberia opinar sobre o aspecto material do projeto.

12.5. Nesse contexto, cabe à Procuradoria Setorial vinculada à Pasta que gestou o cogitado ato normativo (no caso a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública) apresentar parecer jurídico, inclusive nas matérias que envolvam matéria tributária. Tal ponto de vista segue a racionalidade do **Despacho nº 1189/2023/GAB** (49787372). Isso porque, se até em processos nos quais haja interesse conjunto de duas pastas (SSP e Economia), afigura-se necessário que a Procuradoria

Setorial de origem manifeste-se – como afirmado no **Despacho nº 1189/2023/GAB** (49787372), mais força ainda possui o argumento segundo o qual deve a Setorial de origem manifestar-se quando o projeto apenas lhe disser respeito – caso dos autos, já que a Economia sugeriu alterações meramente formais no projeto.

12.6. Nos casos que atinam às competências da Secretaria de Estado da Economia, as quais restam assinaladas no art. 23 da Lei estadual nº 21.792/2023, os autos devem ser endereçados à Pasta, que apreciará seu interesse em participar da concepção do ato normativo. Sendo o caso de participação, o Secretário de Estado pode solicitar o auxílio jurídico da Procuradoria Setorial.

13. Por fim, a minuta de ato normativo apresentada não atende às regras veiculadas no Decreto estadual nº 9.697, de 16 de julho de 2020, e na Lei Complementar estadual nº 33, de 1º de agosto de 2001, que dispõem acerca da elaboração de atos normativos no Estado de Goiás. Primeiro, porque não há nos autos a exposição de motivos do anteprojeto. Segundo, porque a minuta do anteprojeto de lei (54859189) e o Parecer CBM/ACG nº 15/2023 (54859137) devem ser assinados pelo titular da Pasta (inciso III do art. 24).

14. Diante do exposto, **APROVA-SE, COM RESSALVAS, o Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 200/2023** (55001254), afirmando-se:

(i) a juridicidade do anteprojeto de lei;

(ii) o dever de manifestação da Procuradoria Setorial vinculada à Pasta que gestou o cogitado ato normativo (no caso, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública), conforme orientação precedente fixada no **Despacho nº 1189/2023/GAB** (49787372), inclusive nas matérias que envolvam direito tributário;

(iii) que nos casos que atinam às competências da Secretaria de Estado da Economia, as quais restam assinaladas no art. 23 da Lei estadual nº 21.792/2023, os autos devem ser endereçados à Pasta, que apreciará seu interesse em participar da concepção do ato normativo; sendo o caso de participação, o Secretário de Estado pode solicitar o auxílio jurídico da Procuradoria Setorial que lhe é vinculada;

(iv) que a minuta de ato normativo apresentada não atende às regras veiculadas no Decreto estadual nº 9.697, de 16 de julho de 2020, e na Lei Complementar estadual nº 33, de 1º de agosto de 2001, que dispõem acerca da elaboração de atos normativos no Estado de Goiás; primeiro, porque não há nos autos a exposição de motivos do projeto; segundo, porque a minuta de lei (54859189) e o Parecer CBM/ACG nº 15/2023 (54859137) devem ser assinados pelo titular da Pasta (inciso III do art. 24).

15. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências, e à **Procuradoria Tributária e Secretaria do Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor deste despacho os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, Consultoria-Geral, bem como a representante do **CEJUR** (esta última, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB).

**RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**

Procurador-Geral do Estado

[1] Portaria nº 30-GAB, de 20 de janeiro de 2023. Regulamenta os artigos 19, § 3º, e 26, parágrafo único, da Lei Complementar nº 58, de 04 de julho de 2006, em consonância com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 174, de 30 de junho de 2022, que dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/2023/JANEIRO/Portaria30.pdf>.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 26/01/2024, às 08:55, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **55686390** e o código CRC **802F0C11**.



Referência: Processo nº 202300011029512



SEI 55686390