

CAPITÃO QOBM CLAUDICIR BECKER

**PREVFOGO: IMPLICAÇÕES TÉCNICAS E LEGAIS DO PROCESSO DE
VISTORIA NO 1º GRUPAMENTO DE BOMBEIROS, CURITIBA, PR.**

Monografia apresentada por exigência curricular do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, em convênio com a Universidade Federal do Paraná, para a obtenção do título de Especialista em Planejamento em Segurança Pública.

Orientadora metodológica: Profa. Dra. Sônia Maria Breda.

Orientador de conteúdo: Maj. QOBM Emerson Luiz Baranoski, Msc.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

2011

Aos meus pais, Remi Maffioletti Becker (*in memorian*) e
Maria de Lourdes Possamai Becker, exemplos de
trabalho, honestidade e dedicação à família.

À Giovanna, minha mulher, sempre compreensiva e companheira.

Aos meus amados filhos, João Pedro e Caio Frederico.

Às minhas queridas irmãs, Claodete e Cleunice.

AGRADECIMENTOS

Sobretudo a Deus, pela força e pela persistência que me conduziram à conclusão de mais este trabalho.

À Giovanna, minha mulher, e aos meus filhos, João Pedro e Caio Frederico, por compreenderem a minha ausência no decorrer do curso, especialmente nos dias dedicados à esta pesquisa.

Ao Major QOBM Emerson Luiz Baranoski, do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná, orientador de conteúdo, por ter me guiado na elaboração desta pesquisa.

À Doutora Sônia Maria Breda, Professora da Universidade Federal do Paraná, orientadora metodológica, pelos relevantes conhecimentos transmitidos.

Ao corpo docente do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Paraná, turma 2011, pela disposição e paciência para ensinar.

Aos colegas do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Paraná, turma 2011, pelo companheirismo e colaboração em todos os momentos do curso.

O poder de polícia pode ser exercido de forma permanente, mas o tributo só poderá ser exigido se verificado realmente tal poder, já que não se apresenta possível a cobrança pela mera disponibilidade do serviço público.

Célio Armando Janczeski.

RESUMO

Estudo exploratório e descritivo sobre o processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo Primeiro Grupamento de Bombeiros, em Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO. Avalia processos de vistoria de segurança contra incêndio da cidade de Curitiba cadastrados no sistema PREVFOGO no período de 2005 a 2010. Identifica e descreve possíveis consequências técnicas e legais do processo de vistoria utilizado pelo Setor de Prevenção do Primeiro Grupamento de Bombeiros na cidade de Curitiba. Investiga se em Curitiba as taxas de vistoria são recolhidas antes ou depois da realização da vistoria pelo Corpo de Bombeiros. Ressalta que sem a ocorrência do fato gerador não há obrigação tributária. Mostra que há um grande número de processos com taxa recolhida e vistoria não realizada. Apresenta possíveis consequências tributárias advindas da cobrança da taxa antes realização da vistoria. Avalia a viabilidade de instauração de processo fiscal para a cobrança administrativa das taxas não pagas e inscrição em dívida ativa do Estado. Reflete sobre o poder de polícia do Corpo de Bombeiros na prevenção de incêndio. Propõe a realização das vistorias de segurança contra incêndio antes da cobrança da respectiva taxa. Propõe mudanças no processo de vistoria a curto prazo e no sistema PREVFOGO a médio prazo. Conclui que o PREVFOGO permite a realização da vistoria antes do recolhimento da taxa. Conclui que o processo de vistoria utilizado pelo Primeiro Grupamento de Bombeiros acarreta problemas técnicos e legais.

Palavras-chave: Cobrança de taxas. Corpo de Bombeiros. Dívida ativa. Fato gerador. Obrigação tributária. Poder de polícia. Prevenção. PREVFOGO. Segurança contra incêndio. Taxa de vistoria.

ABSTRACT

Exploratory and descriptive study on the security inspection process against fire used by The First Fireman Grouping, In Curitiba, implemented through the System PREVFOGO. It evaluates security inspection processes against fire in Curitiba registered on PREVFOGO system during the period of 2005 – 2010. It Identifies and describes possible technical and legal consequences from the inspection process used by the Prevention Section of the First Fireman Grouping of Curitiba. It investigates whether in Curitiba the inspection taxes are collected before or after inspection by the Fire Department. It points out that without reporting of the generating factor there is no tax obligation. It shows there is a large number of processes in which taxes are collected without the inspection taking place. It presents possible taxable consequences due to the charging of taxes before inspection. It evaluates the feasibility of the establishment of the fiscal process for administrative charging of non-paid taxes and registry of active debt of the State. It reflects on the power the Police of the Fire Department have in preventing fires. It proposes the execution of security inspections against fire before the tax is charged. It proposes changes in the inspection process both on short-term and near future through the PREVFOGO system. It concludes that PREVFOGO allows the inspection to happen before tax collection. It concludes that the inspection process used by the First Fireman Grouping generates both technical and legal problems.

Key-words: Charging fees. Fire Department. Active debt. Taxable event. Tax obligation. Power of the police. Prevention. PREVFOGO. Security against fire. Inspection tax.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1: Categorias de agrupamento dos processos de vistoria para fins de análise estatística, de acordo com o status contido no Relatório de Listagem Mensal/PREVFOGO. | 20 |
| Gráfico 1: Proporção entre recolhimento e não recolhimento das taxas de vistoria de prevenção de incêndio emitidas pelo 1º GB em Curitiba, no período de 2005 a 2010, exceto as taxas referentes aos processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. | 34 |
| Gráfico 2: Proporção entre vistorias realizadas e vistorias não realizadas pelo 1º GB em Curitiba, no período de 2005 a 2010, exceto as vistorias referentes aos processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. | 35 |
| Gráfico 3: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Representação proporcional das categorias. | 36 |
| Gráfico 4: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Representação proporcional das categorias. | 37 |

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: Processos de vistoria de Curitiba, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. 33
- Tabela 2: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. 34
- Tabela 3: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição por categoria. 36
- Tabela 4: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição anual por categorias. Valores absolutos. 36
- Tabela 5: Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição anual por categorias. Valores proporcionais. 37

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------|----|
| | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 | DELIMITAÇÃO DO TEMA | 14 |
| 2 | RELEVÂNCIA DO TRABALHO | 15 |
| 3 | OBJETIVOS DA PESQUISA | 17 |
| 4 | ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO | 18 |
| 4.1 | PESQUISA NO SISTEMA PREVFOGO | 19 |
| 4.2 | ANÁLISE DOS DADOS | 20 |
| 4.3 | ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES | 21 |
| 4.4 | PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS | 21 |
| 5 | REVISÃO DA LITERATURA | 22 |
| 5.1 | COMPETÊNCIA LEGAL DO CORPO DE BOMBEIROS | 22 |
| 5.2 | PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS | 24 |
| 5.3 | DEVER DE AGIR DO CORPO DE BOMBEIROS | 26 |
| 5.4 | TAXA DE VISTORIA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO | 27 |
| 5.5 | INCIDÊNCIA DA TAXA DE VISTORIA | 28 |
| 5.6 | COBRANÇA ADMINISTRATIVA DA TAXA DE VISTORIA INADIMPLIDA | 31 |
| 6 | RESULTADOS OBTIDOS | 33 |
| 6.1 | ANÁLISE ESTATÍSTICA | 33 |
| 6.2 | IMPLICAÇÕES TÉCNICAS | 38 |
| 6.3 | IMPLICAÇÕES LEGAIS | 41 |
| 6.3.1 | Taxa Recolhida e Vistoria Realizada - TR/VR | 42 |
| 6.3.2 | Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada - TR/VNR | 43 |
| 6.3.3 | Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada - TNR/VR | 46 |
| 6.3.4 | Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada - TNR/VNR | 48 |
| 6.4 | O PROCESSO DE VISTORIA NO SISTEMA PREVFOGO | 49 |
| 6.4.1 | Processo Com Taxa Recolhida | 50 |
| 6.4.2 | Processo Sem Taxa Recolhida | 50 |
| 7 | SUGESTÕES PARA MELHORIA | 51 |
| 8 | CONCLUSÃO | 53 |
| | REFERÊNCIAS | 56 |

INTRODUÇÃO

A prevenção contra incêndio é, dentre as diversas atividades desenvolvidas pelo Corpo de Bombeiros (CB), das mais relevantes, no entanto, o agir preventivamente ainda não está incutido na cultura brasileira. “Historicamente sempre atuamos de maneira a responder a grandes catástrofes e sinistros, mas nunca agindo de forma preventiva” (FERNANDES, 2010, p. 9).

Não obstante, a legislação relativa à prevenção contra incêndio avançou significativamente nos últimos anos. No Paraná, o Código de Prevenção de Incêndios do Corpo de Bombeiros da PMPR¹ (CPI/CB) fixa os requisitos mínimos de proteção contra incêndios exigíveis nas edificações, bem como estabelece que a vistoria de segurança contra incêndio será exercida pelo Corpo de Bombeiros.

Até o final de 2002, nas cidades que possuíam Corpo de Bombeiros instalado, os valores provenientes das taxas das vistorias realizadas pelo Corpo de Bombeiros eram recolhidos pela prefeitura local e destinados ao reequipamento do Corpo de Bombeiros do município, por força de convênios entre a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP) e as respectivas prefeituras.

A partir de 2003, com a criação do Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná (FUNCB)², os recursos provenientes das taxas de vistoria de segurança contra incêndio, realizadas pelo Corpo de Bombeiros, passaram a ser recolhidas pelo Estado, “com a finalidade de prover recursos para aplicação em despesas correntes e de capital nas ações administrativas e operacionais de bombeiro” (PARANÁ, 2002).

Para gerenciar as vistorias de segurança contra incêndio, análises de projetos de prevenção de incêndio e outras fontes de receitas do FUNCB, foi implementado no Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná (CB/PMPR) o sistema de gerenciamento estadual de vistorias, denominado PREVFOGO³, com acesso *online*⁴.

¹ Ver artigo 1º e Capítulo IX do CPI/CB (PARANÁ, 2001b).

² Ver Lei nº 13.976, de 26 de dezembro de 2002, que cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná. (PARANÁ, 2002)

³ Sistema de Vistoria, versão 1.2.134. Disponível em: <<http://www.ccb.pr.gov.br/ccb/>>. (PARANÁ, 2011a)

⁴ *Online* (ou *on-line*) – termo utilizado, como adjetivo, para descrever produtos, informações ou serviços que podem ser comprados ou usados através da *Internet*.

Na página denominada “Funcionamento da Vistoria pelo Corpo de Bombeiros em Curitiba” (PARANÁ, 2011d), disponível no *site* oficial da Polícia Militar do Paraná (PMPR), verifica-se que o processo de vistoria de segurança contra incêndio na cidade de Curitiba, prevê a realização da vistoria somente após o recolhimento da respectiva taxa.

O mesmo se verifica no *site* do 4º Grupamento de Bombeiros (4º GB) (PARANÁ, 2011b, 2011c), sediado em Cascavel, que atende grande parte dos municípios do oeste do Estado, evidenciando que a exigência do recolhimento da taxa antes da realização da vistoria não ocorre somente no 1º Grupamento de Bombeiros (1º GB), que tem por área de atuação parte da cidade de Curitiba. Reforçado esses indícios, Fernandes (2010) observa que a Guia de Recolhimento (GR-PR)⁵ referente à taxa é emitida no momento da solicitação da vistoria.

Em sentido contrário, infere-se da Lei do FUNCB (PARANÁ, 2002) que a taxa de vistoria de segurança contra incêndio deverá ser recolhida até o último dia útil do mês posterior ao da realização da vistoria pelo Corpo de Bombeiros.

A não realização da vistoria sob o pretexto do não recolhimento da taxa inviabiliza, em tese, o processo administrativo fiscal de cobrança estabelecido pela Lei nº 15.637/2007 (PARANÁ, 2007b), já que não havendo a concretização do fato gerador (efetivação da vistoria) inexistente a obrigação tributária.

Ainda em relação à exigência do pagamento antecipado da taxa, vislumbra-se outro problema: a possibilidade da taxa ser recolhida e o Corpo de Bombeiros não realizar a vistoria. Nessa hipótese, independente do motivo, o contribuinte teria, em tese, o direito à restituição do valor recolhido indevidamente.

A legislação, a doutrina e a jurisprudência consultadas sustentam o entendimento de que as taxas decorrentes do poder de polícia, como é o caso da taxa de vistoria de segurança contra incêndio, têm como requisito essencial o efetivo exercício desse poder.

Foram investigadas e analisadas as consequências técnicas e legais do processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO.

Além desta introdução, o trabalho foi desenvolvido em oito capítulos: o primeiro é destinado à delimitação do tema; o segundo demonstra a relevância do

⁵ Guia de Recolhimento do Estado do Paraná. Por meio dela é cobrada a taxa de vistoria de segurança contra incêndios e demais taxas do FUNCB.

trabalho; no terceiro são estabelecidos os objetivos da pesquisa; o quarto capítulo expõe os procedimentos metodológicos utilizados; o quinto aborda a revisão da literatura; o sexto capítulo expõe os resultados obtidos; o sétimo apresenta sugestões de melhoria; e o oitavo é destinado à conclusão.

1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Implicações⁶ técnicas e legais do processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO, considerando-se:

- a) como processo de vistoria de segurança contra incêndio: a sequência cronológica de ações e eventos visando a realização da vistoria de segurança contra incêndio pelo Corpo de Bombeiros;
- b) como implicações técnicas: as consequências de ordem técnica e operacional relacionadas às atividades de prevenção de incêndios desenvolvidas pelo Setor de Prevenção (B/7) do 1º GB;
- c) como implicações legais: as consequências afetas à legalidade dos atos e às relações tributárias.

Assim, o problema consiste em responder quais são as consequências do processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO, nas relações entre o Estado e o contribuinte, “sob o enfoque tributário”, e no desenvolvimento das atividades de vistoria pela B/7 do 1º GB, “sob os enfoques técnico e legal”.

⁶ Tanto no título do trabalho, quanto na definição do tema, a palavra implicações é empregada como sinônimo de consequências ;efeitos.

2 RELEVÂNCIA DO TRABALHO

Conforme se observa no *site* da PMPR, “a vistoria somente será realizada após o recolhimento da Guia de Recolhimento em agência bancária” (PARANÁ, 2011d).

Por outro lado, a Lei do FUNCB (PARANÁ, 2002) estabelece que:

Art. 5º. As taxas de que tratam os incisos I e II do artigo 2º, comportam recolhimento anual, mensal ou unitário, de acordo com a natureza do correspondente fato gerador.

§ 1º. O valor e a periodicidade do recolhimento de cada taxa de que trata este artigo são os constantes no Anexo Único desta Lei, onde se tem para cada taxa indicada o correspondente valor expresso em percentual da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPF/PR.

§ 2º. O recolhimento das taxas indicadas no caput será efetuado antes da atuação estatal correspondente, salvo disposição em contrário.

§ 3º. **Quando a taxa for de recolhimento anual, este será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador** [grifo nosso].

De acordo com o anexo único da Lei do FUNCB⁷, a taxa de vistoria é de recolhimento anual, portanto, preliminarmente, infere-se que o processo de vistoria utilizado em Curitiba conflita com a Lei do FUNCB.

Ainda de maneira preliminar, deduz-se que a não realização da vistoria por falta de pagamento da taxa resulta em prejuízo ao processo administrativo fiscal de instrução probatória relativo ao rito de cobrança das taxas de exercício do poder de polícia e de serviços prestados pelo corpo de bombeiros, estabelecido pela Lei nº 15.637/07 (PARANÁ, 2007b) pois, não havendo vistoria, não há fato gerador e, conseqüentemente, não há que se falar em taxa, tampouco em cobrança.

É provável que a regra de só realizar a vistoria após o recolhimento da taxa cause também transtornos de ordem técnica ao Corpo de Bombeiros: poderá haver o interesse da Corporação e da sociedade na realização de determinada vistoria cuja taxa não tenha sido recolhida; ou ainda, as taxas emitidas e efetivamente recolhidas poderão superar a capacidade da B/7 do 1º GB realizar vistorias.

A relevância da pesquisa está na possibilidade de, ao final, serem evidenciados problemas e propostas soluções de melhoria, tanto no sistema PREVFOGO quanto no processo de vistoria utilizado em Curitiba, pelo 1º GB.

⁷ PARANÁ. Lei nº 14.278, de 7 de janeiro de 2004. Dá nova redação ao anexo único, da Lei nº 13.976/02, que cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB.

O diagnóstico do processo de vistoria e de suas consequências tributárias, não só podem servir de ponto de partida para estudos futuros, como também pode orientar ações corretivas e preventivas em relação à legalidade dos atos administrativos.

Vislumbra-se ainda a possibilidade de este trabalho nortear o planejamento da cobrança administrativa das taxas de vistoria inadimplidas, por meio do processo administrativo fiscal estabelecido pela Lei nº 15.637/07.

3 OBJETIVOS DA PESQUISA

Tem como objetivo geral investigar e analisar as implicações técnicas e legais do processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO, na relação tributária entre o Estado e o contribuinte, bem como no desenvolvimento das atividades de vistoria pela B/7 do 1º GB.

Tem os seguintes objetivos específicos:

- a) investigar e avaliar como o processo de vistoria utilizado pelo 1º GB, em Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO, influencia no desenvolvimento dos trabalhos da B/7 do 1º GB;
- b) investigar e avaliar as consequências do processo de vistoria utilizado pelo 1º GB na relação tributária entre e o Estado e o contribuinte, na cidade de Curitiba;
- c) sugerir melhorias no processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, a serem implementadas por meio do sistema PREVFOGO, visando sanar problemas identificados.

4 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa, quanto à finalidade, é exploratória e descritiva. Quanto aos meios de investigação, é documental e bibliográfica.

Inicialmente, para sustentar o estudo e nortear a consecução dos objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica seletiva, interpretativa e analítica da legislação, da doutrina e da jurisprudência, tudo registrado na revisão da literatura.

Visando a realização do segundo objetivo específico, foram buscadas informações a respeito do processo administrativo fiscal de cobrança das taxas de vistoria não recolhidas, previsto na Lei nº 15.637/2007, na Assessoria Jurídica do Comandado do Corpo de Bombeiros (AJ/CCB), no Setor de Prevenção do Comando do Corpo de Bombeiros (BM/7) e no Setor de Prevenção do 1º GB (B/7 do 1º GB), sendo informado nos três setores que não têm conhecimento de qualquer processo administrativo fiscal para cobrança das taxas de exercício do poder de polícia ou de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, tampouco de inscrição em dívida ativa do Estado em decorrência do inadimplemento de tais taxas (informação verbal)⁸.

Como universo de análise foram considerados os processos de vistoria de prevenção contra incêndios de Curitiba, cadastrados no sistema PREVFOGO, limitados ao período compreendido entre 1º de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2010. Não fizeram parte do universo de análise os processos de 2004 porque, naquele ano, foram cadastrados no sistema PREVFOGO os primeiros processos de vistoria, e os processos cadastrados no ano de 2011, por dois motivos:

- a) sob os enfoques do recolhimento ou não da taxa e da realização ou não da vistoria, não é possível analisar os processos cadastrados em 2011, já que, por ser o ano corrente, muitos desses processos terão a taxa recolhida e/ou terão a vistoria realizada, podendo o *status*⁹ do processo mudar a qualquer momento;
- b) até o ano de 2010 as vistorias de prevenção contra incêndio eram realizadas, na cidade de Curitiba, exclusivamente pelo 1º GB, e a partir do

⁸ Informações fornecidas no dia 18/08/2011, verbalmente, pelo Sr. Major QOBM Adriano Barbosa (AJ/CCB), pelo Capitão QOBM Leandro Zotelli de Mattos (B/7 do 1º GB) e pelo 2º Sargento QPM 2-0 Charles de Castro Brito (BM/7).

⁹ Situação do processo no sistema PREVFOGO, de acordo com o recolhimento ou não da taxa, a realização ou não da vistoria e o resultado da vistoria, quando esta tiver sido realizada.

ano de 2011 parte dessas vistorias passaram a ser realizadas pelo 7º Grupamento de Bombeiros (7º GB)¹⁰.

A pesquisa documental foi pautada, essencialmente, nos relatórios gerados pelo sistema PREVFOGO.

4.1 PESQUISA NO SISTEMA PREVFOGO

Após detida análise dos recursos do PREVFOGO, duas constatações importantes surgiram: 1ª) o sistema permite a realização de vistoria antes do recolhimento da respectiva taxa; 2ª) o sistema possui grandes limitações para fornecer dados estatísticos referentes aos processos de vistoria de segurança contra incêndio e respectivas taxas.

Dos relatórios disponibilizados pelo PREVFOGO, apenas dois apresentaram dados relevantes para a presente investigação: Relatório de Serviços Realizados, que apresenta apenas alguns dados quantitativos dos serviços realizados no período, e Relatório de Listagem Mensal, que apresenta uma relação detalhada e individualizada das vistorias realizadas no mês consultado.

O Relatório de Listagem Mensal mostra vários dados dos processos, dentre eles: razão social e endereço do contribuinte; área da vistoria, em metros quadrados; data em que o processo foi cadastrado no sistema; e *status*. Para a presente investigação interessam e foram considerados, para fins de análise, apenas o *status* e a data de cadastro do processo.

Ressalte-se que o PREVFOGO não gera qualquer relatório que apresente uma listagem de processos de vistoria mostrando de forma individualizada os valores das respectivas taxas.

Por meio do Relatório de Listagem Mensal, foram levantados dados da maioria dos processos de vistoria de prevenção contra incêndio da cidade de Curitiba, cadastrados no sistema PREVFOGO entre 1º de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2010. Não foi possível apurar¹¹ os dados dos processos cadastrados

¹⁰ Criado no final de 2010 por força do Decreto nº 8.740, de 12/11/2010, o 7º GB atende parte da cidade de Curitiba (bairros da área norte) e alguns municípios da Megião Metropolitana.

¹¹ Embora tenham sido realizadas várias tentativas, utilizando diferentes navegadores de internet (Internet Explorer, Mozilla Firefox, Google Chrome, Opera), o sistema PREVFOGO não emitiu o Relatório de Listagem Mensal de alguns meses, apresentando mensagem de erro: “[...] *The server encountered an internal error () that prevented it from fulfilling this request. [...]*” - “[...] O servidor encontrou um erro interno () que o impediu de cumprir essa solicitação. [...] (tradução nossa).

em apenas nove meses do período pesquisado: maio, agosto, setembro, outubro e novembro de 2005, janeiro, maio e junho de 2006 e maio de 2010. Por meio do Relatório de Serviços Realizados, foram obtidos apenas os totais de processos de vistoria de segurança contra incêndio cadastrados nos nove meses citados, porém, de forma alguma foi possível apurar a quantidade de processos com taxa não recolhida e, desses, quantos tiveram ou não a vistoria realizada, motivo pelo qual os processos cadastrados nesses meses foram desprezados.

Foram levantados os dados de sessenta e três dos setenta e dois meses do período pesquisado. Constam cadastrados no sistema PREVFOGO, de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2010, **100.725** processos de vistoria de prevenção contra incêndio da cidade de Curitiba (universo em análise), dos quais **89,42%** (90.067 processos) foram cadastrados nos sessenta e três meses cujos dados foram obtidos por meio do Relatório de Listagem Mensal e **10,58%** (10.658 processos) nos nove meses pesquisados por meio do Relatório de Serviços Realizados. Ou seja, trabalhou-se com **quase 90% do universo** em análise.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS

No Relatório de Listagem Mensal cada processo se enquadra, quanto ao *status*, em uma das seguintes situações: *agendado; aguardando análise de resultado; aguardando pagamento de GR; aguardando reentrada; cancelado; concluído; concluído reprovado; não paga agendada; não paga cadastrada; pendente de agendamento.*

Quadro 1 - Categorias de agrupamento dos processos de vistoria para fins de análise estatística, de acordo com o *status* contido no Relatório de Listagem Mensal/PREVFOGO.

| CATEGORIA | STATUS |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Taxa Recolhida e Vistoria Realizada (TR/VR) | Aguardando análise de resultado Aguardando reentrada Concluído Concluído reprovado |
| Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada (TR/VNR) | Agendado Pendente de agendamento |
| Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada (TNR/VR) | Não paga cadastrada |
| Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada (TNR/VNR) | Aguardando pagamento de GR Não paga agendada |
| <i>Desconsiderado por não gerar qualquer relação tributária</i> | Cancelado |

Fonte: O autor.

Conforme o Quadro 1, com base no *status*, os processos foram agrupados, para fins de análise estatística, em quatro categorias, de acordo com o recolhimento ou não da taxa e com a realização ou não da vistoria.

A partir do Relatório de Listagem Mensal, os dados foram tabulados e analisados estatisticamente, obtendo-se informações quantitativas dos processos, relativas ao recolhimento ou não da taxa e à realização ou não da vistoria. Na análise foram desconsiderados os processos com *status* "cancelado", tendo em vista que esses não geram qualquer relação tributária¹².

4.3 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES

Com base na análise estatística, procurou-se constatar se na cidade de Curitiba o Corpo de Bombeiros está ou não realizando a vistoria de prevenção contra incêndio somente após o recolhimento da respectiva taxa, conforme se vê na informação contida nos *sites* da PMPR (PARANÁ, 2011d) e do 4º GB (PARANÁ, 2011b, 2011c).

Buscou-se investigar de que forma o processo de vistoria de segurança contra incêndio, implementado por meio do sistema PREVFOGO, influencia tecnicamente no desenvolvimento dos trabalhos da B/7 do 1º GB, em Curitiba.

Foram também analisadas as consequências legais do processo de vistoria de segurança contra incêndio adotado no 1º GB, na cidade de Curitiba, do ponto de vista tributário e da sua legalidade perante a missão do Corpo de Bombeiros.

4.4 PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Por fim, após criteriosa análise dos resultados, visando eliminar ou minimizar os problemas identificados, foram propostas melhorias para o sistema PREVFOGO, a serem implementadas a médio prazo, bem como para o processo de vistoria utilizado no 1º GB, na cidade de Curitiba, a serem implementadas a curto prazo.

¹² Processos cancelados não geram taxa nem vistoria. Não geram qualquer obrigação, seja por parte do contribuinte, seja por parte do Estado.

5 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, a literatura selecionada é interpretada, analisada e sintetizada, servindo de base para o desenvolvimento dos capítulos seguintes.

5.1 COMPETÊNCIA LEGAL DO CORPO DE BOMBEIROS

A atribuição do serviço de prevenção contra incêndios aos Corpos de Bombeiros Militares encontra amparo na Constituição Federal:

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

[...]

V - polícias militares e **corpos de bombeiros militares**.

[...]

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares**, além das **atribuições definidas em lei**, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Incolumidade, segundo Guimarães (2004, p. 351): “Ilesibilidade. Condição de estar ileso, isento de perigo, dano ou ofensa, tanto a pessoa natural quanto a coisa pública ou privada, por lhe estar garantida a tutela jurídica penal.”

Acerca da dignidade constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares e sua atividade-fim, Lazzarini (1999, p. 337) explica:

A Constituição Federal de 1988, no art. 144, reconheceu a dignidade constitucional aos Corpos de Bombeiros Militares, prevendo-os como órgãos voltados à segurança pública [...]

[...] esse reconhecimento constitucional mal foi previsto como órgão de segurança pública, [...] em princípio, não exercem atividades de 'segurança pública', [...] **A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a prevenção e combate a incêndios**, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no art. 144, § 5º, final. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à '**tranquilidade pública**' e à '**salubridade pública**', ambas integrantes do conceito de '**ordem pública**'. (grifo nosso).

A Constituição do Estado do Paraná, atribui à Polícia Militar, da qual o Corpo de Bombeiros é integrante, dentre outras várias atividades, a prevenção e o combate a incêndio:

Art. 46 - A **Segurança Pública, dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, é exercida, para a **preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio**, pelos seguintes órgãos:

[...]

II - Polícia Militar;

[...]

Parágrafo único: **O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.**

[...]

Art. 48 - **À Polícia Militar**, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, **cabe** a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, **prevenção e combate a incêndio**, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. (PARANÁ, 1989, 2001a, grifo nosso).

No Estado do Paraná, a competência legal para o Corpo de Bombeiros realizar vistorias de segurança contra incêndio e pânico é amplamente prevista na legislação infraconstitucional, conforme se observa nos seguintes diplomas:

- a) Lei nº 13.976/2002, que cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná (PARANÁ, 2002);
- b) Lei nº 14.284/2004, que dispõe sobre normas de segurança para a realização de grandes eventos (PARANÁ, 2004b);
- c) Lei nº 16.567/2010 que institui normas gerais para a execução de atividades concernentes à prevenção e combate a incêndio (PARANÁ, 2010a):

Art. 8º. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes as medidas de **segurança e de prevenção e combate a incêndios**.

§ 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração os **bombeiros militares responsáveis pelas vistorias e fiscalizações**.

[...]

§ 4º. O **Corpo de Bombeiros Militar do Paraná** poderá, quando investido de sua função fiscalizadora, **vistoriar qualquer imóvel, obra, estabelecimento ou área de risco**, bem como solicitar documentos relacionados com a prevenção contra incêndio. (PARANÁ, 2010a, grifo nosso).

- d) Lei nº 16.575/2010, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Paraná (PARANÁ, 2010b):

Art. 47. Os órgãos de execução do **Corpo de Bombeiros** são constituídos pelas unidades operacionais que serão organizadas em:

I - **Grupamento de Bombeiros e Subgrupamento de Bombeiros Independente** (GB e SGBI): incumbidos da missão de **prevenção e combate de incêndios**, busca e salvamento e ações de defesa civil, são subordinados ao Comando do Corpo de Bombeiros;

[...] (PARANÁ, 2010b, grifo nosso).

- e) Lei nº 16.636/2010, que dispõe sobre as normas de segurança para a instalação provisória de palcos, palanques, arquibancadas e outras estruturas para realização de eventos em locais públicos ou privados (PARANÁ, 2010c);
- f) Decreto nº 135/2007, que autoriza o Corpo de Bombeiros do Paraná celebrar compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais quanto à implementação de medidas de segurança contra incêndios (PARANÁ, 2007a);
- g) Código de Prevenção de Incêndios do Corpo de Bombeiros da PMPR (PARANÁ, 2001b).

O Código de Prevenção de Incêndios do Corpo de Bombeiros da PMPR fixa os requisitos mínimos de proteção contra incêndios, exigíveis em todas as edificações, tendo em vista a segurança de pessoas e bens, estabelecendo ainda que o Corpo de Bombeiros exercerá vistoria de segurança contra incêndio, visando ao cumprimento das exigências nele contidas:

Art. 195 – A **vistoria de segurança contra incêndios**, exercida pelo **Corpo de Bombeiros**, visará o cumprimento das exigências contidas neste código.

Art. 196 – As vistorias serão efetuadas:

[...]

V- **por decisão do Corpo de Bombeiros;**

VI- **regularmente, e conforme as leis específicas.**

[...]

Art. 199- Independentemente das disposições deste código, o **Corpo de Bombeiros poderá efetuar vistorias de segurança contra incêndios em qualquer edificação**, quando for verificada a existência de risco iminente. (PARANÁ, 2001b, grifo nosso).

Indubitavelmente, o Corpo de Bombeiros da PMPR é, no Estado do Paraná, o único órgão que possui competência legal para realizar vistorias de segurança contra incêndio.

5.2 PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS

Sobre o poder de polícia dos Corpos de Bombeiros Militares na prevenção de incêndio, Lazzarini (1999, p. 342) afirma que “o exercício dessa competência administrativa decorrente da norma da CF de 1988, art. 144, § 5º”, e ainda:

Exercendo autoridade pública na proteção contra incêndio, **não se pode deixar de reconhecer que o Corpo de Bombeiros Militar têm o**

correspondente Poder de Polícia, que conceituamos como 'conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades'. (LAZZARINI, 1999, p. 342, grifo nosso).

Guimarães (2004, p. 430), citando Hely Lopes Meirelles¹³, define poder de polícia como sendo a "faculdade de que a Administração Pública dispõe 'para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado' "

Na legislação nacional, a melhor definição de poder de polícia é encontrada no art. 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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.

A Lei nº 13.976/2002 (PARANÁ, 2002) consolidou o poder de polícia do Corpo de Bombeiros na prevenção contra incêndios:

Art. 2º. Ficam criadas:

I - as Taxas de Exercício do Poder de Polícia, tendo como fato gerador, o **exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar do Paraná**, em relação ao contribuinte, conforme discriminado no Anexo Único desta Lei; e,

[...]

Art. 3º. É contribuinte:

I - das Taxas de Exercício do Poder de Polícia, de que trata o inciso I do artigo anterior, toda pessoa física ou jurídica, em relação a **quem é exercido diretamente o poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar do Paraná**, nas hipóteses indicadas no Anexo Único desta Lei; e

[...] (PARANÁ, 2002, grifo nosso).

Sobre a importância da Lei nº 13.976/2002 para o exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros, Geraldo e Ruiz (2008, p. 242) avalizam:

Esta lei é de fundamental importância para o futuro desenvolvimento do Corpo de Bombeiros; é exigida em todo o Estado do Paraná, por meio das unidades existentes de bombeiros, pelo exercício do seu poder de polícia,

¹³ O autor não faz referência à obra consultada do renomado jurista Hely Lopes Meirelles, um dos principais doutrinadores do Direito Administrativo brasileiro.

efetuando os serviços técnicos constitucionalmente atribuídos, garantindo, com isso, a função social da propriedade e o cumprimento da lei.

Ainda sobre o exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros, Geraldo e Ruiz (2008, p. 243) asseveram:

O Corpo de Bombeiros tem e deve exercer o Poder de Polícia que lhe é inerente em razão da norma constitucional, como também das de natureza infraconstitucional, ou seja, valendo-se, para tanto, de uma legislação adequada, inclusive, quanto às sanções de polícia, que sejam compatíveis às diversas realidades brasileiras, para que tal poder administrativo não reste inane.

Lazzarini (1999) sedimenta o entendimento de que o Corpo de Bombeiros detém o poder de polícia na prevenção contra incêndios:

[...] a competência do bombeiro militar brasileiro para o exercício do Poder de Polícia relativo às suas atividades, decorre da norma constitucional federal, em conjunto com as de natureza infraconstitucional, que completam aquela, de modo que nenhuma outra, pela especificidade das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, pode derogá-las e, se opuserem-se a elas, devem ser desconsideradas, por ineficazes em relação às atividades de prevenção e proteção atribuídas aos Bombeiros Militares, [...] (LAZZARINI, 1999, p. 367).

A legislação e a doutrina evidenciam que o Corpo de Bombeiros do Paraná possui e deve exercer esse poderoso instrumento administrativo, o poder de polícia, sem o qual, conforme expõe Lazzarini (1999, p. 375) não poderia “ [...] desempenhar de modo eficiente e eficaz os seus serviços de proteção contra incêndios e emergências [...]”.

5.3 DEVER DE AGIR DO CORPO DE BOMBEIROS

Ao refletir sobre a dignidade constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares, Lazzarini (1999, p. 337) lembra que, dentre outras, a prevenção de incêndio é atividade-fim dessas instituições. Nesse sentido, o Corpo de Bombeiros do Paraná tem o poder-dever de atuar na prevenção contra incêndios, visando garantir a segurança da população.

Guimarães (2004, p. 430) define poder-dever: “para o administrador público é a obrigação de agir; o direito público acrescenta ao poder do administrador o dever de administrar.”

Lazzarini (1999) alerta para a possibilidade de responsabilização objetiva do Estado e subjetiva do bombeiro militar por falha no serviço de prevenção de incêndio, inclusive por omissão:

Omisso o bombeiro militar ou omissa o Corpo de Bombeiros a que ele pertence, nas providências decorrentes da sua missão constitucional (art. 144, § 5º, da CF), o Estado pode vir a responder civilmente pelos danos daí decorrentes para terceiros, respondendo o bombeiro militar responsável pela omissão, regressivamente. (LAZZARINI, 1999, p. 350).

Havendo falha do Corpo de Bombeiros Militar na aprovação do projeto e na fiscalização de sua implementação e conservação, e assim ocorrendo o sinistro com o conseqüente dano, o Estado, em tese, será responsabilizado civilmente, cabendo a ele, ainda em tese, reembolsar-se através de regular ação regressiva movida contra o bombeiro militar causador do dano, por dolo ou culpa. A responsabilidade civil do estado é de natureza objetiva, contrariamente a do bombeiro militar, que é subjetiva. (LAZZARINI, 1999, p. 353).

Ainda em relação ao poder-dever de agir, Lazzarini (1999, p. 352) enfatiza que “se aos Corpos de Bombeiros Militares incumbe extinguir incêndios, com muito mais razão deve ser reconhecida a eles a responsabilidade de preveni-los, a fim de evitar, o quanto possível, a sua ocorrência, de modo eficiente e eficaz.”

5.4 TAXA DE VISTORIA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO

Em perfeita harmonia com o art. 145, II, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e com o art. 77 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), Guimarães (2004, p. 504) define taxa:

Contribuição que podem cobrar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **tendo como fato gerador o exercício do poder de polícia** ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados à sua disposição. As taxas não podem ter base de cálculo própria de impostos. [...] (grifo nosso).

Fato gerador, também segundo Guimarães (2004, p. 311), “é o ato ou fato que dá origem ao tributo [...]”.

Ainda em relação à definição de fato gerador, termo amplamente utilizado na legislação e na doutrina tributária, Machado (2006, p. 140) esclarece:

A lei descreve um fato e atribui a este o efeito de criar uma relação entre alguém e o Estado. Ocorrido o fato, que em Direito Tributário denomina-se **fato gerador**, ou **fato imponível**, nasce a **relação tributária**, que compreende o **dever de alguém** (sujeito passivo da obrigação tributária) e o **direito do Estado** (sujeito ativo da obrigação tributária). (grifo nosso).

É incontroverso que a taxa de vistoria de segurança contra incêndio tem como fato gerador o exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros, conforme se observa na Lei nº 13.976/2002, art. 2º, inciso I (PARANÁ, 2002).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447-6, ao proferir o seu voto, o Ministro Carlos Velloso observa:

A **taxa**, espécie de **tributo vinculado**, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, [...] ou é **de polícia**, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, [...]

A **materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, 'sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado'** (Geraldo Ataliba, Sistema Trib. na Constituição de 1988, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou **'uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte'**, que **'pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia'** (Roque Antônio Carrazza, Curso de Dir. Const. Tributário, Ed. R.T., 2. ed., 1991, p. 243).

As taxas de polícia, conforme mencionamos, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78 do CTN, [...] (BRASIL, 1993, p. 54, grifo nosso).

A assertiva de Borba (2007, p. 10) complementa esse entendimento: "Os tributos podem ser classificados como vinculados ou não-vinculados. Nos primeiros, há uma atividade estatal específica como motivo de sua cobrança, como é o caso das taxas [...]". No mesmo sentido, Paula (2006) salienta que:

Boa parte da doutrina do Direito Tributário brasileiro confunde o verdadeiro sentido da teoria dos tributos vinculados e não-vinculados, [...]

Tal classificação gravita em torno do aspecto material da hipótese de incidência tributária: (a) quando o aspecto material da hipótese de incidência é uma descrição de uma atuação do Estado (ou de uma consequência desta), mediata ou imediata, em relação ao sujeito passivo da obrigação tributária, diz-se que o tributo é vinculado; [...]

[...] **pode-se afirmar que os tributos não-vinculados se sujeitam ao princípio da contributividade (ou capacidade contributiva), enquanto os tributos vinculados, ao princípio da retributividade.** [...] (grifo nosso)

Janczeski (2008, p. 60) acrescenta que: "[...] a taxa pelo exercício do poder de polícia tem no próprio exercício o seu fundamento, impondo-se, no entanto, que se constitua em uma atividade diretamente vinculada ao contribuinte. [...]".

5.5 INCIDÊNCIA DA TAXA DE VISTORIA

No *site* oficial da PMPR, na página "Funcionamento da Vistoria pelo Corpo de Bombeiros em Curitiba" (PARANÁ, 2011d), constam as seguintes orientações:

Para a solicitação de vistoria, o requerente deverá dirigir-se ao quartel do Corpo de Bombeiros de sua cidade a fim solicitar a vistoria através do **sistema de gerenciamento estadual de vistorias o PREVFOGO** (grifo nosso).

Será emitida uma Guia de Recolhimento "GR", a ser paga em qualquer agência bancária ITAÚ [...]

[...]

Após requerida a vistoria e ter sido paga a Guia de Recolhimento pelo requerente, a vistoria será realizada no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis.

Após a realização da vistoria, o documento relativo ao resultado desta, será entregue pelo vistoriador no ato da vistoria caso haja irregularidades, ou deverá ser retirado pelo solicitante no local onde foi requerida, em caso de não haver irregularidades, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis.

OBS: A vistoria somente será realizada após o recolhimento da Guia de Recolhimento em agência bancária (grifo nosso).

[...]

Após a realização da vistoria poderão ser emitidos os seguintes documentos:

Laudo de Vistoria [...] a obra nova, reformada ou ampliada está de acordo com a legislação preventiva, [...]

Certificado de Vistoria [...] o estabelecimento está de acordo com a legislação preventiva, no corrente ano, [...]

Relatório de Vistoria [...] foram constatadas irregularidades no estabelecimento quanto ao seu sistema preventivo. Após adequação das irregularidades, deverá ser reencaminhado o processo para a realização de nova vistoria.

Notificação [...] o sistema preventivo do estabelecimento está em situação irregular quanto a legislação preventiva, sendo que no prazo máximo de 30 (trinta) dias, deverá regularizar ou dar início a regularização dos itens em desacordo.

Certificado de Reprovação [...] mesmo após a emissão de Relatório de Vistoria e/ou Notificação o sistema preventivo do estabelecimento, não foi regularizado. [...] (PARANÁ, 2011d).

Semelhantes orientações são observadas no *site* do 4º GB (PARANÁ, 2011b, 2011c). No mesmo sentido, Fernandes (2010) explica:

Para a solicitação de vistoria, o requerente deverá dirigir-se ao Corpo de Bombeiros, **solicitar vistoria através do software** específico para este fim. **Será emitida uma Guia de Recolhimento GR, a ser paga somente em agência bancária** do Banco do Brasil ou Itaú. O valor da GR será calculada de acordo com a área da edificação e o seu risco de incêndio, limitada ao valor máximo de 100 UPF/PR. (FERNANDES, 2010, p. 71)

Inferre-se, portanto, que o processo de vistoria adotado no Corpo de Bombeiros do Paraná, implementado por meio do sistema PREVFOGO, está pautado na seguinte sequência: 1º- solicitação da vistoria; 2º - recolhimento ou isenção da taxa; 3º - realização da vistoria; 4º - emissão do documento adequado, conforme o resultado da vistoria.

No entanto, a ordem da segunda e da terceira fases dessa sequência está em evidente conflito com o que preconiza a Lei do FUNCB (PARANÁ, 2002):

Art. 5º. As taxas de que tratam os **incisos I e II do artigo 2º**, comportam **recolhimento anual**, mensal ou unitário, de acordo com a natureza do correspondente fato gerador.

§ 1º. O valor e a **periodicidade do recolhimento de cada taxa** de que trata este artigo **são os constantes no Anexo Único desta Lei**, onde se tem para cada taxa indicada o correspondente valor expresso em percentual da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPF/PR.

§ 2º. O recolhimento das taxas indicadas no *caput* será efetuado antes da atuação estatal correspondente, **salvo disposição em contrário**.

§ 3º. **Quando a taxa for de recolhimento anual, este será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador.**

[...] (grifo nosso).

O “Anexo Único” a que se refere o supracitado diploma legal, que teve sua redação alterada por meio da Lei nº 14.278/2004 (PARANÁ, 2004a), estabelece que a taxa de vistoria de segurança contra incêndio é de recolhimento anual, logo, conclui-se que o seu recolhimento deveria se dar após a realização da vistoria, mais precisamente até o último dia útil do mês seguinte ao da atuação fiscalizadora do Corpo de Bombeiros, conforme preceitua o § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002.

O Ministro Octávio Gallotti (BRASIL, 1993, p. 10), ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447-6, observa: “Sem a ocorrência do fato gerador da taxa, inexistente obrigação de recolher o tributo.”

Pertinente e oportuna a observação de Janczeski (2008, p. 61):

[...] o poder de polícia pode ser exercido de forma permanente, mas o **tributo só poderá ser exigido se verificado realmente tal poder**, já que **não se apresenta possível a cobrança pela mera disponibilidade do serviço público. Trata-se de contraprestação direta.** [...] (grifo nosso)

A regra de só realizar a vistoria após o recolhimento da respectiva taxa, utilizada pela B/7 do 1º GB, desonera o contribuinte da obrigação tributária, por dois motivos já evidenciados: 1º) a Lei do FUNCB (PARANÁ, 2002) estabelece que o contribuinte pode efetuar o recolhimento da taxa até o último dia útil do mês posterior ao da realização da vistoria; 2º) caso o contribuinte não recolha a taxa, o Corpo de Bombeiros não realizará a vistoria, ou seja, não haverá fato gerador, conseqüentemente não haverá obrigação tributária.

Por outro lado, caso o contribuinte efetue o recolhimento da taxa e o Corpo de Bombeiros, independente de motivo, não realize a vistoria, aquele tem o direito à restituição do indébito¹⁴ tributário, seja via requerimento administrativo, seja por meio de ação de repetição de indébito¹⁵.

¹⁴ Indébito – Indevido, o que foi pago indevidamente. (GUIMARÃES, 2004, p. 353)

¹⁵ Ação de Repetição de Indébito – Pleiteia-se a restituição de quantia paga indevidamente. Chama-se também *ação de restituição de indébito* (C.C., arts. 876 e segs.; CTN, art. 165) (GUIMARÃES, 2004, p. 31, grifo do autor). Prescreve em 5 anos da data do recolhimento (passado este prazo persiste o direito de restituir mas não pela ação de repetição).

5.6 COBRANÇA ADMINISTRATIVA DA TAXA DE VISTORIA INADIMPLIDA

A Lei nº 13.976/2002, ao tratar das infrações aos seus dispositivos, dispõe:

Art. 10. As infrações aos dispositivos desta Lei e as respectivas penalidades aplicáveis aos contribuintes são as seguintes:

I - **quando o recolhimento da taxa não se der em tempo hábil** e o contribuinte comparecer espontaneamente para sanar a irregularidade, multa correspondente a:

a) 1% (um por cento) do valor devido, se o recolhimento for efetuado até o trigésimo dia corrido após o vencimento;

b) 10% (dez por cento) do valor devido, se o recolhimento for efetuado após o prazo previsto na alínea anterior, cumulando-se esse percentual a cada período de trinta dias, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor devido;

II - **quando o recolhimento não se der em tempo hábil** e o débito for apurado através de procedimento fiscal: multa de 100% (cem por cento) do valor devido;

III - quando for constatada adulteração ou falsificação de documento de arrecadação, sem prejuízo da responsabilidade penal do infrator: multa de 500% (quinhentos por cento) do valor devido.

Art. 11. As normas relativas ao procedimento administrativo fiscal para apuração de infração, lançamento de ofício e imposição de multas concernentes à taxa, bem como a forma de inscrição dos correspondentes tributários em dívida ativa do Estado e de sua cobrança, serão estabelecidas em Decreto do Poder Executivo, observado, no que couber, o rito de instrução contraditória estabelecido em Lei específica. (PARANÁ, 2002, grifo nosso).

Observa-se que, com exceção da adulteração ou falsificação de documento de arrecadação, prevista no inciso III, as demais hipóteses de infrações aos dispositivos da Lei nº 13.976/2002 são todas relativas ao não recolhimento da taxa em tempo hábil.

Como já foi amplamente exposto, a Lei nº 13.976/2002 estabelece que o recolhimento da taxa será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao da realização da correspondente vistoria. Logo, não sendo realizada a vistoria, não há que se falar em infração decorrente do não recolhimento da taxa em tempo hábil.

A Lei nº 15.637/2007, ao tratar da apuração das infrações aos dispositivos da Lei nº 13.976/2002, estabelece (PARANÁ, 2007b):

Art. 2º. A apuração das infrações à legislação que regulamenta a cobrança das Taxas de Poder de Polícia e de Prestação de Serviços Prestados pelo Corpo de Bombeiros, instituídas pela Lei nº 13.976, de 26 de dezembro de 2002, e a aplicação das respectivas multas dar-se-ão através de processo administrativo fiscal, organizado em forma de autos forenses, tendo as folhas numeradas e rubricadas e as peças que o compõem dispostas na ordem em que forem juntadas, obedecendo, em primeira instância, o seguinte procedimento e disposições:

[...]

IV - AUTO DE INFRAÇÃO

A formalização da exigência de crédito tributário dar-se-á mediante a lavratura de auto de infração por servidor vinculado ao Corpo de Bombeiros, indicado pela legislação reguladora do exercício da função fiscalizadora, no momento em que for verificada infração à legislação, observando-se que:

a) o auto de infração não deverá conter rasuras, entrelinhas ou emendas e nele descrever-se-á, de forma precisa e clara, a infração averiguada, devendo ainda dele constar:

1. o local, a data e a hora da lavratura;
2. a qualificação do autuado;
3. o dispositivo infringido da Lei nº 13.976, de 26 de dezembro de 2002 e a penalidade aplicável nela estabelecida;

[...]

Verifica-se que a exigência do crédito tributário deve ser formalizada mediante a lavratura de auto de infração, no qual, dentre outros vários requisitos, deverá constar o dispositivo infringido da Lei nº 13.976/2002 e a respectiva penalidade aplicável.

Caso a vistoria não tenha sido realizada, não existirá qualquer infração à Lei nº 13.976/2002, inviabilizando qualquer pretensão de cobrança. Como bem observou o Ministro Octávio Gallotti (BRASIL, 1993, p. 10): "Sem a ocorrência do fato gerador da taxa, inexistente obrigação de recolher o tributo."

Por outro lado, caso a vistoria tenha sido realizada, o processo administrativo fiscal previsto na Lei nº 15.637/2007 pode e deve ser instaurado para a cobrança da respectiva taxa, caso esta não seja recolhida espontaneamente pelo contribuinte, ensejando, em último caso, a inscrição dos correspondentes tributários em dívida ativa do Estado.

6 RESULTADOS OBTIDOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados das investigações e das análises realizadas, visando a consecução dos dois primeiros objetivos específicos propostos. Cabe observar que, com base em informações obtidas na AJ/CCB, na BM/7 e na B/7 do 1º GB (capítulo 4), partiu-se da premissa de que, quando da conclusão do presente estudo, não havia sido instaurado qualquer processo administrativo fiscal com base na Lei nº 15.637/2007, para fins de cobrança administrativa das taxas de vistorias realizadas pelo Corpo de Bombeiros, tampouco havia sido feita qualquer inscrição em dívida ativa do Estado em decorrência da inadimplência dessas taxas. Cabe ressaltar ainda que, conforme exposto no capítulo 4, o sistema PREVFOGO possibilita a realização de vistoria de segurança contra incêndio antes do recolhimento da respectiva taxa.

6.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA

Foram obtidos, por meio do Relatório de Listagem Mensal, dados de sessenta e três dos setenta e dois meses cadastrados no período de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2010, totalizando 90.067 processos, ou 89,42% do universo de análise. Foram desconsiderados os 10.658 processos cadastrados nos meses de maio, agosto, setembro, outubro e novembro de 2005, janeiro, maio e junho de 2006 e maio de 2010, pelo motivo já exposto no capítulo 4.

Tabela 1 - Processos de vistoria de Curitiba, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

| CATEGORIA | STATUS | QUANTIDADE | |
|--------------|---------------------------------|---------------|----------------|
| | | ABSOLUTA | RELATIVA (%) |
| TR/VR | Aguardando análise de resultado | 2.969 | 3,30% |
| TR/VR | Aguardando reentrada | 4.837 | 5,37% |
| TR/VR | Concluído | 49.506 | 54,97% |
| TR/VR | Concluído reprovado | 1.125 | 1,25% |
| TR/VNR | Agendado | 7.102 | 7,89% |
| TR/VNR | Pendente de agendamento | 7.008 | 7,78% |
| TNR/VR | Não paga cadastrada | 2.602 | 2,89% |
| TNR/VNR | Aguardando pagamento de GR | 8.620 | 9,57% |
| TNR/VNR | Não paga agendada | 297 | 0,33% |
| Cancelado | Cancelado | 6.001 | 6,66% |
| TOTAL | | 90.067 | 100,00% |

Fonte: O autor.

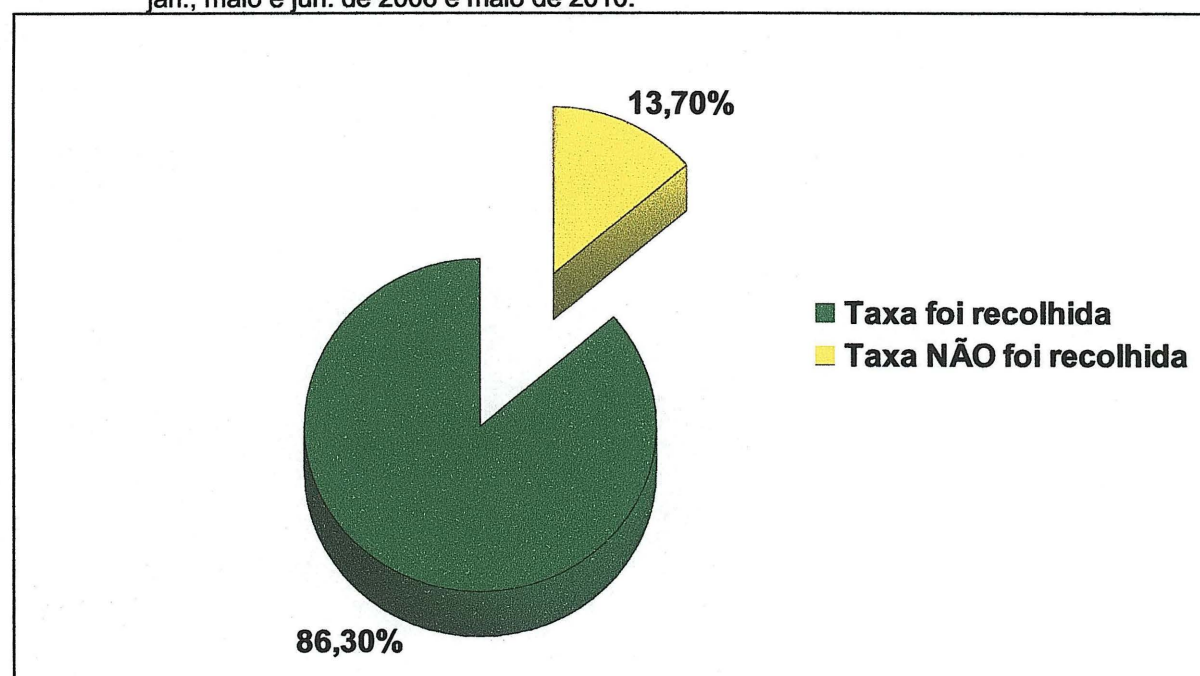
A Tabela 1 mostra, resumidamente, as quantidades absolutas e relativas do universo de análise, classificadas de acordo com o *status* no sistema PREVFOGO. A Tabela 2 apresenta apenas os dados dos processos que efetivamente geram relação tributária, ou seja, desconsidera os processos com o *status* "cancelados", conforme exposto no encaminhamento metodológico (capítulo 4), acarretando pequeno aumento das quantidades relativas dos demais *status*, em comparação à Tabela 1.

Tabela 2 - Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

| CATEGORIA | STATUS | QUANTIDADE | |
|--------------|---------------------------------|---------------|----------------|
| | | ABSOLUTA | RELATIVA (%) |
| TR/VR | Aguardando análise de resultado | 2.969 | 3,53% |
| TR/VR | Aguardando reentrada | 4.837 | 5,75% |
| TR/VR | Concluído | 49.506 | 58,89% |
| TR/VR | Concluído reprovado | 1.125 | 1,34% |
| TR/VNR | Agendado | 7.102 | 8,45% |
| TR/VNR | Pendente de agendamento | 7.008 | 8,34% |
| TNR/VR | Não paga cadastrada | 2.602 | 3,10% |
| TNR/VNR | Aguardando pagamento de GR | 8.620 | 10,25% |
| TNR/VNR | Não paga agendada | 297 | 0,35% |
| TOTAL | | 84.066 | 100,00% |

Fonte: O autor.

Gráfico 1 - Proporção entre recolhimento e não recolhimento das taxas de vistoria de prevenção de incêndio emitidas pelo 1º GB em Curitiba, no período de 2005 a 2010, exceto as taxas referentes aos processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

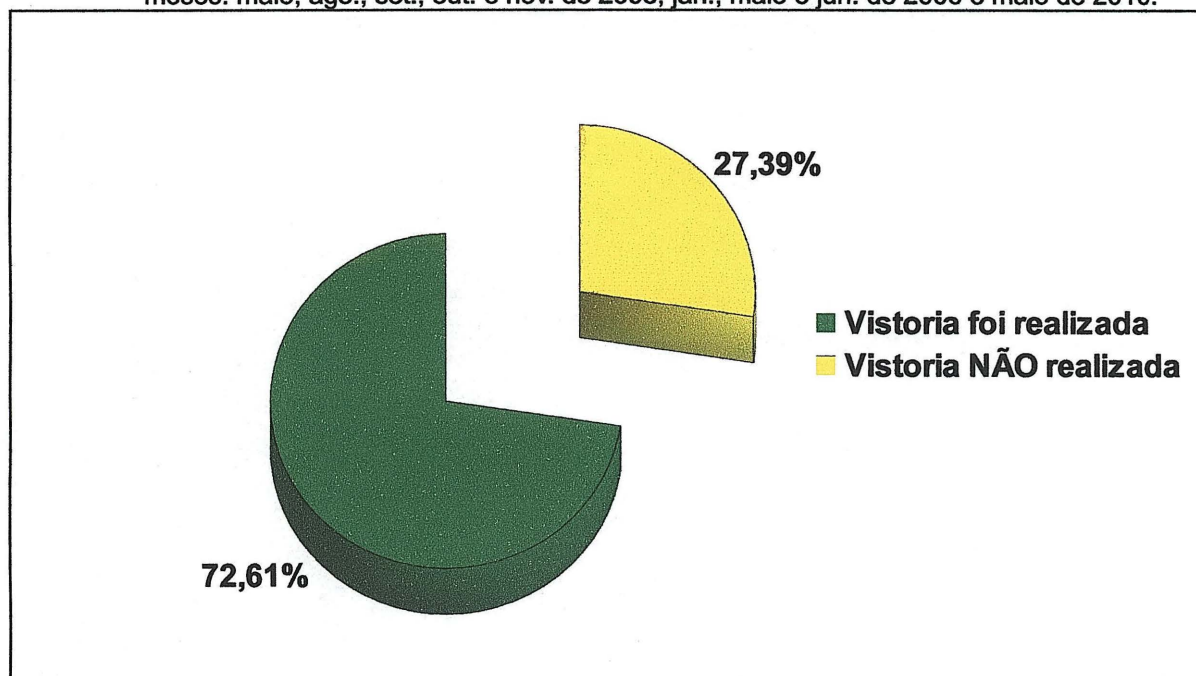


Fonte: O autor.

Conforme se observa no Gráfico 1, desconsiderando os processos cancelados, em 13,70% dos processos não houve o recolhimento da taxa, já em 86,30% deles a taxa foi recolhida.

O Gráfico 2 demonstra que, dos processos de Curitiba cadastrados no PREVFOGO no período de 2005 a 2010, já excluídos os cancelados, a vistoria de segurança contra incêndio foi realizada pelo 1º GB em 72,61% dos casos, já em 27,39% dos processos a vistoria não foi realizada.

Gráfico 2 - Proporção entre **vistorias realizadas e vistorias não realizadas** pelo 1º GB em Curitiba, no período de 2005 a 2010, exceto as vistorias referentes aos processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.



Fonte: O autor.

Conforme proposto no capítulo 4, os processos de vistoria em análise (excluindo os cancelados) foram divididos em quatro categorias: Taxa Recolhida e Vistoria Realizada (TR/VR); Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada (TR/VNR); Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada (TNR/VR); e Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada (TNR/VNR).

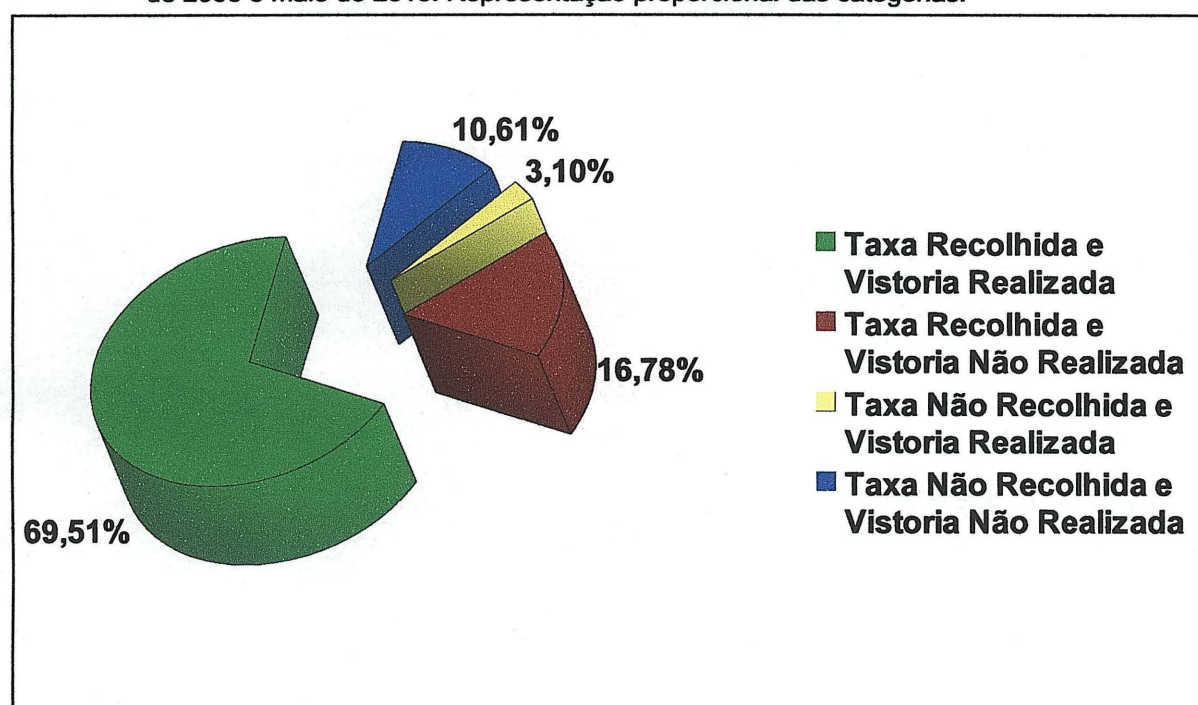
A tabela 3 mostra a distribuição dos processos de vistoria de segurança contra incêndio da cidade de Curitiba, cadastrados no sistema PREVFOGO entre 2005 e 2010, de acordo com as categorias propostas, já o Gráfico 3 representa proporcionalmente essa mesma distribuição.

Tabela 3 - Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição por categoria.

| CATEGORIA | DESCRIÇÃO | QUANTIDADE | |
|--------------|---------------------------------------------|---------------|----------------|
| | | ABSOLUTA | RELATIVA (%) |
| TR/VR | Taxa Recolhida e Vistoria Realizada | 58.437 | 69,51% |
| TR/VNR | Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada | 14.110 | 16,78% |
| TNR/VR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada | 2.602 | 3,10% |
| TNR/VNR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada | 8.917 | 10,61% |
| TOTAL | | 84.066 | 100,00% |

Fonte: O autor.

Gráfico 3 - Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Representação proporcional das categorias.



Fonte: O autor.

A Tabela 4 apresenta a distribuição anual dos processos analisados, em valores absolutos, já a Tabela 5 em valores proporcionais.

Tabela 4- Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição anual por categorias. Valores absolutos.

| CATEGORIA | DESCRIÇÃO | QUANTIDADE ABSOLUTA | | | | | | |
|--------------|---------------------------------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
| TR/VR | Taxa Recolhida e Vistoria Realizada | 3.513 | 5.817 | 10.003 | 13.482 | 12.663 | 12.959 | 58.437 |
| TR/VNR | Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada | 2.116 | 2.933 | 3.805 | 2.918 | 1.806 | 532 | 14.110 |
| TNR/VR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada | 5 | 312 | 596 | 1.140 | 344 | 205 | 2.602 |
| TNR/VNR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada | 807 | 993 | 1.673 | 2.249 | 1.543 | 1.652 | 8.917 |
| TOTAL | | 6.441 | 10.055 | 16.077 | 19.789 | 16.356 | 15.348 | 84.066 |

Fonte: O autor.

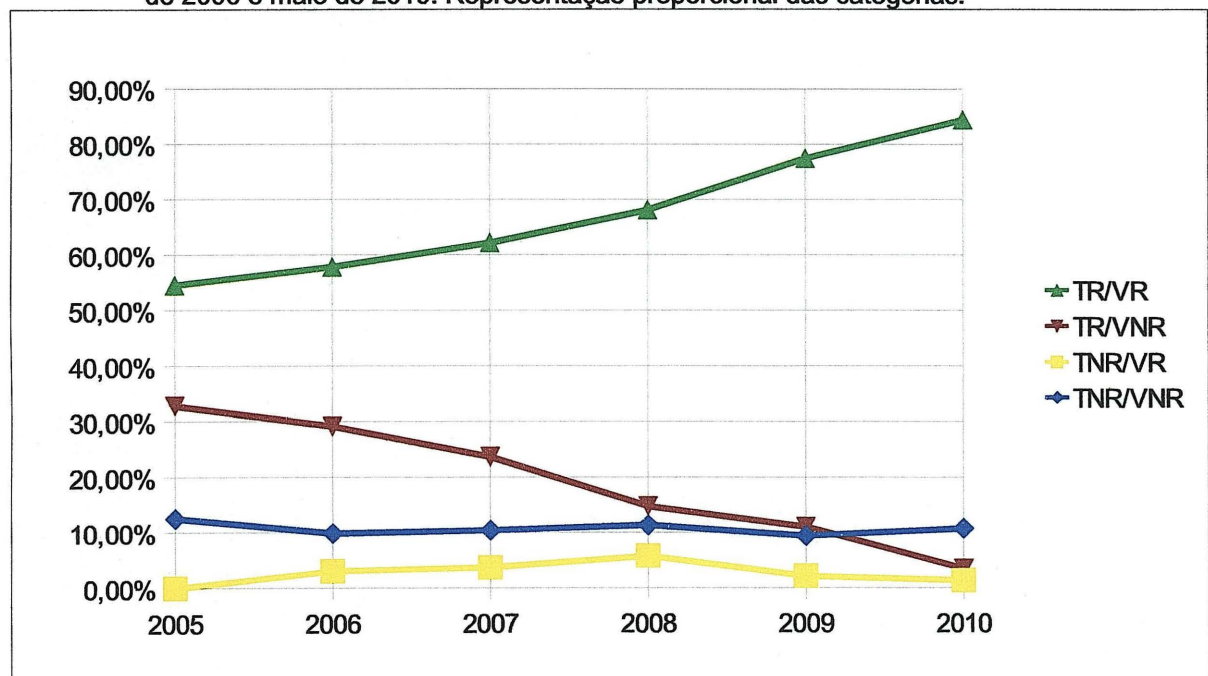
Tabela 5- Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Distribuição anual por categorias. Valores proporcionais.

| CATEGORIA | DESCRIÇÃO | QUANTIDADE RELATIVA (%) | | | | | | TOTAL |
|--------------|---------------------------------------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| TR/VR | Taxa Recolhida e Vistoria Realizada | 54,54% | 57,85% | 62,22% | 68,13% | 77,42% | 84,43% | 69,51% |
| TR/VNR | Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada | 32,85% | 29,17% | 23,67% | 14,75% | 11,04% | 3,47% | 16,78% |
| TNR/VR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada | 0,08% | 3,10% | 3,71% | 5,76% | 2,10% | 1,34% | 3,10% |
| TNR/VNR | Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada | 12,53% | 9,88% | 10,41% | 11,36% | 9,43% | 10,76% | 10,61% |
| TOTAL | | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fonte: O autor.

Em seguida, por meio do Gráfico 4, é demonstrada a evolução de cada categoria no período de 2005 a 2010, em valores proporcionais, refletindo a representatividade de cada categoria em relação ao total de processos cadastrados anualmente.

Gráfico 4 - Processos de vistoria de Curitiba, excluindo os cancelados, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, exceto nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Representação proporcional das categorias.



Fonte: O autor.

Ficou evidente que os processos com taxa de vistoria recolhida e vistoria realizada (TR/VR) têm sua representatividade proporcional aumentada ano a ano, ao passo que, no caminho inverso, os processos com taxa recolhida e vistoria não realizada (TR/VNR) diminuem sua representatividade proporcional. Em 2005, os processos de vistoria de Curitiba com taxa recolhida e vistoria realizada representaram 54,54% do total cadastrado no PREVFOGO, não considerando as vistorias canceladas, no ano de 2010 essa representatividade aumentou para 84,43%. Já os processos com taxa recolhida e vistoria não realizada diminuíram sua

representatividade proporcional de 32,85% em 2005 para 3,47% em 2010. Os processos com taxa de vistoria não recolhida e vistoria realizada (TNR/VR), assim como os com taxa não recolhida e vistoria não realizada (TNR/VNR), mantiveram seus índices de representatividade proporcional mais ou menos estáveis, conforme se observa na Tabela 5 e no Gráfico 4.

Constatou-se ainda, pela observação da Tabela 5 e do Gráfico 4, que o índice de inadimplemento da taxa de vistoria se manteve próximo de 12% em todos os anos entre 2005 e 2010 (TNR/VR + TNR/VNR).

6.2 IMPLICAÇÕES TÉCNICAS

Preliminarmente, com base nas informações contidas tanto no *site* da PMPR (PARANÁ, 2011d) quanto no do 4º GB (PARANÁ, 2011b, 2011c), vislumbrou-se a possibilidade de o sistema PREVFOGO só permitir a realização de vistorias de segurança contra incêndio após o recolhimento da respectiva taxa, hipótese esta que não se confirmou. Após análise dos recursos do PREVFOGO, verificou-se que o sistema não só permite a realização de vistorias antes do recolhimento da respectiva taxa, como várias delas foram realizadas em Curitiba, pela B/7 do 1º GB. Conforme se vê na Tabela 3, a B/7 do 1º GB realizou em Curitiba, no período de 2005 a 2010, pelo menos 2.602¹⁶ vistorias de segurança contra incêndio cujas taxas não foram recolhidas.

Não obstante, o Chefe da B/7 do 1º GB relatou que, via de regra, em Curitiba as vistorias de segurança contra incêndio são realizadas após o recolhimento da respectiva taxa (informação verbal)¹⁷. Essa informação é corroborada pelo contido no *site* da PMPR, onde, na página denominada “Funcionamento da Vistoria pelo Corpo de Bombeiros em Curitiba” consta a observação: “a vistoria somente será realizada após o recolhimento da Guia de Recolhimento em agência bancária”. (PARANÁ, 2011d)

A análise estatística dos dados obtidos a partir do Relatório de Listagem Mensal também confirma essa informação. A Tabela 3 evidencia isso, mostrando que

¹⁶ Pelo menos 2.602 vistorias, porque não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Logo, o número tende a ser maior.

¹⁷ Informações prestada no dia 19/08/2011, verbalmente, pelo Capitão QOBM Leandro Zotelli de Mattos, Chefe da B/7 do 1º GB.

no período de 2005 a 2010 foram emitidas pelo 1º GB no mínimo 23.027¹⁸ (TR/VNR + TNR/VNR) taxas relativas a processos de Curitiba, cujas vistorias nunca foram realizadas.

Constatou-se que, embora não seja uma imposição do sistema PREVFOGO, a B/7 do 1º GB utiliza, em regra, o seguinte processo de vistoria:

- a) solicitação da vistoria (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO);
- b) emissão da taxa correspondente (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO);
- c) recolhimento (contribuinte, por meio da rede bancária) ou isenção da taxa (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO)¹⁹;
- d) agendamento da vistoria (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO);
- e) realização da vistoria (bombeiro militar *in loco*);
- f) cadastramento e análise do resultado da vistoria (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO);
- g) emissão de um dos seguintes documentos (bombeiro militar, por meio do sistema PREVFOGO), de acordo com o resultado da vistoria:
 - Laudo de Vistoria (LV), quando se tratar de obra nova, reformada ou ampliada e esta atender a legislação de prevenção contra incêndio e pânico;
 - Certificado de Vistoria (CV), válido por um ano, constando que o estabelecimento está de acordo com a legislação de prevenção contra incêndio e pânico;
 - Relatório de Vistoria (RV), informando que foram constatadas irregularidades no estabelecimento quanto ao sistema de segurança contra incêndio e pânico, devendo, após sanadas as irregularidades, ser solicitada nova vistoria;

¹⁸ No mínimo 23.027 taxas emitidas cujas vistorias não foram realizadas, já que não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Portanto, esse número tende a ser maior.

¹⁹ A isenção só é concedida nos casos expressamente previstos em lei. A Lei nº 13.976/2002 (PARANÁ, 2002), que cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná, no seu art. 4º, prevê os casos de isenção das taxas por ela instituídas.

- Notificação, informando que o estabelecimento apresenta irregularidades quanto à legislação de prevenção contra incêndio e pânico, as quais devem ser regularizadas no prazo máximo de trinta dias;
- Certificado de Reprovação (CR), quando, mesmo após a emissão de Relatório de Vistoria e/ou Notificação, o sistema preventivo do estabelecimento, não tiver sido regularizado.

Caso na primeira vistoria o estabelecimento/edificação apresente alguma irregularidade no sistema de prevenção contra incêndio e pânico, o proprietário ou representante legal deverá solicitar nova vistoria e, se na segunda vez ainda apresentar irregularidade, uma terceira vistoria será realizada, sem que haja incidência de nova taxa. Com exceção dos eventos dos itens “b” e “c”, relativos à taxa de vistoria, o processo acima descrito também se aplica para a segunda e terceira vistorias.

Do processo apresentado, utilizado como regra no 1º GB, infere-se que a ordem dos eventos dos itens “b” e “c”, ou seja, o recolhimento da taxa antes da realização da vistoria, acarreta diversos problemas de ordem técnica e operacional:

- a) em relação a edificações/estabelecimentos cadastrados pela primeira vez no PREVFOGO, as chamadas vistorias iniciais ou para abertura de empresa:
 - existe a possibilidade de, no momento da vistoria, se constatar que a área é maior que a cadastrada no sistema, havendo a necessidade de retificação e emissão de Guia de Recolhimento (GR) complementar;
 - há também a possibilidade da área ter sido cadastrada a mais e, nesse caso, a taxa de vistoria será menor do que a efetivamente recolhida, gerando ao contribuinte o direito de repetição de indébito;
 - é de se considerar também a hipótese de, por ocasião da vistoria, verificar-se que a atividade desenvolvida no imóvel/estabelecimento é diferente daquela que fora cadastrada inicialmente no sistema, o que também pode influenciar no valor da taxa, para mais (GR complementar) ou para menos (repetição de indébito);

b) em relação a edificações/estabelecimentos já cadastrados no sistema em anos anteriores, as chamadas vistorias periódicas ou fiscais, realizadas anualmente, por iniciativa do Corpo de Bombeiros:

- pode ser emitida taxa de vistoria para empresa que sequer existe mais;
- ao se realizar a vistoria, após o recolhimento da taxa, perde-se muito tempo tanto na realização das vistorias quanto no seu planejamento, pois os recolhimentos são incertos e, em consequência, as vistorias são esparsas;
- muitas edificações/estabelecimentos permanecem muitos anos sem ser vistoriados em função do não recolhimento da taxa, restando prejudicado o caráter preventivo da vistoria;
- impossibilidade de cobrança de inadimplementos pela inexistência de fato gerador;
- o número de taxas recolhidas pode ser superior à capacidade da B/7 do 1º GB realizar vistorias, gerando o direito de repetição de indébito ao contribuinte que recolheu a taxa e não teve a vistoria realizada.

No capítulo 7 serão apresentadas propostas de melhoria visando sanar, ou ao menos minimizar, os problemas de ordem técnica e operacional aqui elencados.

6.3 IMPLICAÇÕES LEGAIS

O processo de vistorias de segurança contra incêndio utilizado no B/7 do 1º GB, pautado no recolhimento da taxa como pré-requisito para a realização da vistoria, implica graves problemas legais.

Conforme foi exposto na revisão da literatura, o Corpo de Bombeiros tem por dever atuar na prevenção contra incêndios, garantindo a segurança da população, independentemente de recolhimento de taxa. Não é uma faculdade, mas um dever de agir, sob pena de responsabilização objetiva do Estado e subjetiva do bombeiro militar omissor.

Nas palavras de Lazzarini (1999, p. 352): “Se aos Corpos de Bombeiros Militares incumbe extinguir incêndios, com muito mais razão deve ser reconhecida a eles a **responsabilidade** de preveni-los, a fim de evitar, o quanto possível, a sua ocorrência, de modo eficiente e eficaz.” (grifo nosso).

Para a cobrança das taxas inadimplidas existe o adequado processo administrativo fiscal, previsto na Lei nº 15.637/2007 (PARANÁ, 2007b), possibilitando, em último caso, a inscrição do débito em dívida ativa do Estado.

Portanto, não é necessário nem conveniente a exigência do pagamento antecipado da taxa de vistoria, prática esta com diversas repercussões legais negativas, dentre as quais o comprometimento da finalidade principal da vistoria, que é a prevenção de incêndios, missão constitucional do Corpo de Bombeiros, independente do pagamento de taxa, até mesmo porque ao exercer o poder de polícia, o Corpo de Bombeiros não visa beneficiar o contribuinte, visa, sim, ao benefício da coletividade e do próprio Estado, por meio da preservação da tranquilidade pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Outras repercussões legais são vislumbradas no campo tributário, já que a não realização da vistoria desobriga o contribuinte do pagamento da taxa e, caso esta seja recolhida, gera o direito à repetição do indébito tributário.

Na análise estatística dos dados extraídos do sistema PREVFOGO por meio do Relatório de Listagem Mensal, os processos de vistoria foram divididos em quatro categorias, com base no recolhimento ou não da taxa e na realização ou não da vistoria, a saber: processos que tiveram a taxa recolhida e a vistoria realizada (TR/VR); processos que tiveram a taxa recolhida mas não tiveram a vistoria realizada (TR/VNR); processos que não tiveram a taxa recolhida mas tiveram a vistoria realizada (TNR/VR); e processos que não tiveram nem a taxa recolhida nem a vistoria realizada (TNR/VNR). Considerando que, no que se refere ao recolhimento ou não da taxa e à realização ou não da vistoria, essas quatro categorias representam todas as possibilidades de enquadramento de qualquer processo, cada categoria foi analisada separadamente, sob a ótica das consequências tributárias.

6.3.1 Taxa Recolhida e Vistoria Realizada - TR/VR

Dentre os processos analisados, os que tiveram a taxa recolhida e a vistoria realizada (TR/VR) são os únicos que caracterizam uma relação tributária perfeitamente concluída, na qual o Estado, no polo ativo da obrigação tributária, por meio do Corpo de Bombeiros, exerceu ativamente seu poder de polícia em relação

ao contribuinte que, no polo passivo da obrigação tributária, recolheu a correspondente taxa.

Felizmente, a maioria dos processos de vistoria de segurança contra incêndio de Curitiba se enquadra nessa categoria. Dos processos analisados, ou seja, relativos à cidade de Curitiba e cadastrados no PREVFOGO entre 2005 e 2010, ao menos 58.437²⁰ tiveram a taxa recolhida e a vistoria realizada, o que representa quase 70% (Tabela 3).

O Gráfico 4 evidencia outro aspecto positivo: em Curitiba a representatividade proporcional dos processos com taxa recolhida e vistoria realizada vem aumentando, passando de 54,54% em 2005 para 84,43% em 2010.

Apesar disso, cabe lembrar que na B/7 do 1º GB as vistorias de segurança contra incêndio em Curitiba são, em regra, realizadas após o recolhimento da respectiva taxa, contrariando a Lei nº 13.976/2002 (Lei do FUNCB), que estabelece, no seu art. 5º, § 3º, que quando se tratar de taxa de recolhimento anual, caso da taxa de vistoria, o recolhimento “será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador” (PARANÁ, 2002).

Interessante ressaltar que, no caso da taxa de vistoria de segurança contra incêndio, a obrigação tributária só surge com a materialização do poder de polícia, caracterizado pela efetiva realização da vistoria. “Sem a ocorrência do fato gerador da taxa, inexistente obrigação de recolher o tributo.” (BRASIL, 1993, p. 10).

Por se tratar de relação tributária na qual cada um, Estado e contribuinte, efetivamente cumpriu com sua parcela de obrigação, não se vislumbra possibilidade de problema de ordem tributária relacionado aos processos enquadrados na categoria TR/VR.

6.3.2 Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada - TR/VNR

De todos os processos de vistoria, os mais problemáticos, do ponto de vista tributário, são os que tiveram a taxa recolhida mas não tiveram a vistoria realizada (TR/VNR). Conforme amplamente demonstrado na revisão da literatura, para que

²⁰ Ao menos 58.437 processos, já que não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010. Assim, esse número tende a ser maior.

haja obrigação tributária é essencial a materialização do poder de polícia, por meio da ação de vistoria do Corpo de Bombeiros em relação ao contribuinte.

Felizmente, os processos com taxa recolhida e vistoria não realizada estão diminuindo sua representatividade proporcional, conforme se infere do Gráfico 4. Em 2005 representavam 32,85%, passando para 3,47% em 2010.

Em relação ao pagamento de tributo indevido, o Código Tributário Nacional estabelece (BRASIL, 1966):

Art. 165. O sujeito passivo **tem direito**, independentemente de prévio protesto, **à restituição total ou parcial do tributo**, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos:

I - **cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido** ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

[...]

Art. 168. O direito de pleitear a restituição extingue-se com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contados:

I - nas hipótese dos incisos I e II do artigo 165, da data da extinção do crédito tributário;

[...] (grifo nosso)

A esse respeito, Hable (2008) assevera:

[...] se o sujeito passivo [...] vier a pagar valores, a título de tributo, que acabam se revelando indevidos, tem ele direito a pedir sua devolução, independente de protesto judicial, [...] Esse pedido de restituição pode ser feito tanto por meio de processo administrativo quanto judicial.

O direito à devolução ou repetição do indébito tributário encontra fundamento no princípio que veda o locupletamento sem causa, nos mesmos moldes do que ocorre no direito privado.

[...] **inexistindo a obrigação tributária**, desnecessária se faz a prova do engano ou equívoco na realização do pagamento, [...]

[...] com fundamento no **princípio maior da legalidade**, se um contribuinte vier a parcelar ou **pagar um crédito tributário** que alegue posteriormente indevido, ele sempre **terá o direito de pedir**, no prazo legal, **a sua revisão, cabendo à Fazenda Pública**, preliminarmente, analisar o pedido, utilizando-se de todos os meios disponíveis, para **verificar se a obrigação tributária verdadeiramente existiu, e em existindo, se o pagamento realizado foi devido ou não**, independentemente de ter sido "confessada" a dívida tributária, ou ter sido extinta pelo pagamento, **sob pena de estar o Fisco se apropriando de algo que não lhe pertence**, em clarividente violação ao princípio da legalidade. (HABLE, 2008, grifo nosso)

As taxas de vistoria de segurança contra incêndio recolhidas pelo contribuinte sem a contraprestação da vistoria pelo Corpo de Bombeiros caracterizam indébito tributário que, em tese, deveria ser restituído ao contribuinte. A própria Lei do FUNCB (Lei nº 13.976/2002), no art. 12, possibilita tal restituição: "a

taxa somente será devolvida, após paga na forma legal, se for recusada a prestação do serviço ou a prática do ato pretendido pelo contribuinte.” (PARANÁ, 2002).

No período de 2005 a 2010 foram recolhidas no mínimo 14.110²¹ taxas de vistoria de segurança contra incêndio, referentes a processos de Curitiba, cujas vistorias não foram realizadas (Tabela 3).

O valor da taxa de vistoria de segurança contra incêndio é obtido por meio da aplicação da seguinte fórmula, contida no anexo único da Lei nº 13.976/2002 (PARANÁ, 2002), com redação alterada pela Lei nº 14.278/2004 (PARANÁ, 2004a):

$$I = 30\%UPF/PR \times (5 + (\sum A_i \times Z_i) \times fr)$$

I – Valor da taxa expresso em unidade monetária;

A_i – Área do imóvel em m² a ser vistoriada;

sendo:

A₁ – áreas até 200 m²;

A₂ – áreas excedentes a 200 m², até 5.000 m²;

A₃ – áreas excedentes a 5.000 m²;

Z_i – Coeficiente variável em função da área;

Sendo:

Z₁ - 0,010 (até 200 m² de área);

Z₂ - 0,020 (área excedente a 200 m², até 5.000 m²)

Z₃ - 0,002 (área excedente a 5.000 m²).

fr – Coeficiente variável em função do risco de incêndio, determinado de acordo com a atividade desenvolvida no estabelecimento, sendo:

- **Classe 1** – Residências e similares com alto ponto de fulgor (sólidos comuns): **índice 0,5 (ponto cinco)**;

- **Classe 2** – Comércio, indústrias e serviços, que utilizem ou explorem materiais e ou mercadorias de alto ponto de fulgor (sólidos comuns): **índice 1 (um)**;

- **Classe 3** – Comércio, indústrias e serviços, que explorem materiais e/ou mercadorias de baixo ponto de fulgor (derivados de petróleo e explosivos): **índice 2 (dois)**.

A taxa a que se refere o item 2.1 será cobrada até o limite de 100 UPF/PR. (PARANÁ, 2004a, grifo do autor)

Para se estimar por baixo o valor recolhido por meio das taxas sem a contraprestação da vistoria, adotou-se o valor da menor taxa de vistoria cobrada no ano de 2011. Para fins de cálculo da taxa, considerou-se a vistoria em um estabelecimento de um metro quadrado, classe 1 (residências e similares com alto

²¹ Esse número tende a ser maior, já que não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

ponto de fulgor), sabendo-se que o valor da UPR/PR²² para o exercício de 2011 é R\$ 64,06 (sessenta e quatro reais e seis centavos). Aplicando-se a fórmula para cálculo da taxa se obtém o valor de R\$ 96,19 (noventa e seis reais e dezenove centavos)²³

Multiplicando-se o valor da menor taxa atual pelo total de taxas recolhidas sem a contraprestação da vistoria (R\$ 96,19 X 14.110 taxas), obtém-se R\$ 1.357.240,90 (um milhão, trezentos e cinquenta e sete mil, duzentos e quarenta reais e noventa centavos).

Logo, somente nos processos de vistoria da cidade de Curitiba, no período de 2005 a 2010, sem considerar os meses de maio, agosto, setembro, outubro e novembro de 2005, janeiro, maio e junho de 2006 e maio de 2010, o Estado do Paraná arrecadou, por meio do FUNCB, no mínimo R\$ 1.357.240,90²⁴ oriundos de taxas indevidas, referentes a vistorias de segurança contra incêndio que não foram realizadas pelo Corpo de Bombeiros.

6.3.3 Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada - TNR/VR

Os processos que não tiveram taxa recolhida mas tiveram a vistoria realizada (TNR/VR) estão em perfeita sintonia com a Lei do FUNCB, ou seja, a vistoria foi realizada antes do recolhimento do tributo. No entanto, nesses casos, o contribuinte deixou de cumprir com a sua obrigação tributária, uma vez que a taxa deveria ter sido recolhida “até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador” (PARANÁ, 2002).

O Estado dispõe de um importante dispositivo para cobrar as taxas de vistoria de segurança contra incêndio inadimplidas: a Lei nº 15.637/2007, que estabelece as normas do processo administrativo fiscal de instrução probatória relativo ao rito de cobrança administrativa das taxas de exercício do poder de polícia e de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, prevendo, inclusive, a inscrição do débito em dívida ativa do Estado (PARANÁ, 2007b).

²² UPR/PR - Unidade Padrão Fiscal do Paraná. para o exercício de 2011, no valor de R\$ 64,06, através da Instrução SEFA nº 1.432, de 13/12/2010, publicada no Diário Oficial de 22/12/2010.

²³ Caso fosse considerada a área da vistoria como zero (zero metro quadrado) o valor da taxa seria R\$ 96,09, no entanto a suposta edificação/estabelecimento sequer existiria, por isso se adotou, para fins deste cálculo, a área igual a um (um metro quadrado).

²⁴ No mínimo R\$ 1.357.240,90 porque, como foi demonstrado, na estimativa foi considerada a menor taxa de segurança contra incêndio atual (exercício 2011). Obviamente esse valor está bem abaixo da realidade. O PREVFOGO não gera qualquer relatório detalhado dos processos mostrando individualmente o valor da taxa, caso contrário, seria possível apurar esse valor com precisão.

Aliás, não há outra razão para a existência da Lei nº 15.637/2007. De todos os processos de vistoria analisados no presente trabalho, apenas os enquadrados nessa categoria podem e devem ser cobrados por meio do processo administrativo regido pela Lei nº 15.637/2007.

O citado diploma legal estabelece que, dentre outras informações, no auto de infração deverá constar o dispositivo infringido da Lei nº 13.976/2002 e a penalidade aplicável nela estabelecida. Por sua vez, a Lei nº 13.976/2002, ao tratar das infrações aos seus dispositivos, dispõe:

Art. 10. As infrações aos dispositivos desta Lei e as respectivas penalidades aplicáveis aos contribuintes são as seguintes:

I - quando o recolhimento da taxa não se der em tempo hábil e o contribuinte comparecer espontaneamente para sanar a irregularidade, multa correspondente a:

a) 1% (um por cento) do valor devido, se o recolhimento for efetuado até o trigésimo dia corrido após o vencimento;

b) 10% (dez por cento) do valor devido, se o recolhimento for efetuado após o prazo previsto na alínea anterior, cumulando-se esse percentual a cada período de trinta dias, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor devido;

II - quando o recolhimento não se der em tempo hábil e o débito for apurado através de procedimento fiscal: multa de 100% (cem por cento) do valor devido;

III - quando for constatada adulteração ou falsificação de documento de arrecadação, sem prejuízo da responsabilidade penal do infrator: multa de 500% (quinhentos por cento) do valor devido. (PARANÁ, 2002, grifo nosso).

Com exceção do inciso III (adulteração ou falsificação de documento de arrecadação) as hipóteses de infrações aos dispositivos da Lei nº 13.976/2002, previstas no art. 10, são relativas ao não recolhimento da taxa em tempo hábil, ou seja, “até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador” (PARANÁ, 2002), conforme art. 5º, § 3º, do mesmo diploma legal. Fato gerador, nesse caso, é a efetivação da vistoria pelo Corpo de Bombeiros.

Ressalte-se que no momento da conclusão do presente trabalho, em princípio, nenhum processo administrativo fiscal destinado à cobrança administrativa das taxa das vistorias realizadas pelo Corpo de Bombeiros havia sido instaurado com base na Lei nº 15.637/2007.

A Tabela 3 mostra que, dentre os processos de vistoria de Curitiba, cadastrados no PREVFOGO de 2005 a 2010, pelo menos 11.519²⁵ (TNR/VR +

²⁵ No mínimo 11.519, considerando que não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

TNR/VNR) não tiveram a taxa de vistoria recolhida, dos quais apenas 2.602 processos tiveram a vistoria realizada, representando 3,10% do total de processos analisados, reforçando a conclusão de que no 1º GB as vistorias de segurança contra incêndios são realizadas, em regra, após o recolhimento da respectiva taxa.

6.3.4 Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada - TNR/VNR

O encaminhamento tributário dos processos de vistoria que não tiveram nem a taxa recolhida nem a vistoria realizada (TNR/VNR) se define com a assertiva do Ministro Octávio Gallotti: “Sem a ocorrência do fato gerador da taxa, inexistente obrigação de recolher o tributo.” (BRASIL, 1993, p. 10).

Na mesma linha de pensamento, Janczeski (2008, p. 61) alerta:

[...] o poder de polícia pode ser exercido de forma permanente, mas o tributo só poderá ser exigido se verificado realmente tal poder, já que não se apresenta possível a cobrança pela mera disponibilidade do serviço público. Trata-se de contraprestação direta. [...] (grifo nosso)

Os processos enquadrados nessa categoria podem gerar embaraços aos contribuintes perante a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), pois para a Coordenação da Receita do Estado da SEFA, as taxas relativas e esses processos são regulares. No site da SEFA (PARANÁ, 2001e), por meio do qual pode ser emitida a Certidão Negativa de Débitos de Tributos Estaduais (CND) *online*, há a seguinte observação:

Este serviço permite a emissão *online* da CND para pessoas físicas ou jurídicas que não possuam débitos junto à Receita Estadual do Paraná. Para pessoas físicas, é preciso fornecer o número de inscrição no CPF enquanto que, para pessoas jurídicas, é necessário o número de inscrição no CNPJ. (PARANÁ, 2011e).

No entanto, caso a CND não seja emitida em decorrência do suposto inadimplemento de taxa cuja vistoria não tenha sido realizada, a situação poderá ser facilmente regularizada administrativamente, a requerimento do interessado, cabendo à administração pública, neste caso, ou comprovar que a vistoria foi realizada, ou cancelar a taxa e todos os seus efeitos.

As taxas relativas a esses processos jamais poderão ser cobradas por qualquer meio, logo, a elas não se aplica o processo previsto na Lei nº 15.637/2007.

Conforme se observa na Tabela 3, dos processos de vistoria de segurança contra incêndio cadastrados no período de 2005 a 2010, relativos a Curitiba, pelo

menos 8.917²⁶ não foram vistoriados nem tiveram a taxa recolhida, o que representa mais de 10% dos processos analisados.

6.4 O PROCESSO DE VISTORIA NO SISTEMA PREVFOGO

Constatou-se que o PREVFOGO apresenta deficiências em vários aspectos, a começar pela interface²⁷ com o usuário, um dos elementos mais importantes para a qualidade de um *software*, no entanto, não é objetivo do trabalho avaliar a usabilidade tampouco o desempenho do sistema, mas tão somente a sua relação com o processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, segundo o qual, via de regra, a vistoria só é realizada após o recolhimento da taxa.

Como já foi dito, constatou-se que a realização da vistoria após o recolhimento da taxa não é imposição do PREVFOGO, pelo contrário, comprovou-se que em muitos dos cadastrados no PREVFOGO a vistoria foi realizada antes do recolhimento da respectiva taxa, tanto que há diversos casos em que a vistoria foi realizada e a taxa não foi recolhida.

Ao se comparar dois processos de vistoria no sistema PREVFOGO, um cuja taxa tenha sido recolhida e outro cuja taxa não tenha sido recolhida, observou-se que em nenhum dos dois casos o agendamento da vistoria é tarefa muito simples, devido às limitações de usabilidade do sistema, entretanto, o procedimento é bastante parecido para os dois casos.

Continuando a comparação, verificou-se que, após a realização da vistoria, o procedimento para cadastrar o resultado é também muito semelhante nos dois casos, mudando essencialmente o caminho de acesso ao formulário utilizado para o cadastramento do resultado.

Com isso, confirma-se que o sistema PREVFOGO permite a utilização de processo de vistoria na sequência prevista no § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002, ou seja, a realização da vistoria antes do recolhimento da taxa.

²⁶ 8.917 no mínimo, considerando que não foram analisados os processos cadastrados nos meses: maio, ago., set., out. e nov. de 2005, jan., maio e jun. de 2006 e maio de 2010.

²⁷ A interface com o usuário é composta pelos meios através dos quais um programa se comunica com o usuário, incluindo linha de comandos, menus, caixas de diálogos, sistema de ajuda *online*, e outros.

Após a fase do cadastramento do resultado, são observadas diferenças significativas entre os processos de vistoria com e sem taxa recolhida.

6.4.1 Processo Com Taxa Recolhida

Para o processo cuja taxa tenha sido recolhida dependendo do resultado da vistoria, será emitido um dos seguintes documentos:

- a) LV, para obra nova sem irregularidade;
- b) CV, válido por um ano, certificando a regularidade do estabelecimento;
- c) RV, contendo a relação de irregularidades encontradas;

Caso o estabelecimento/edificação possua qualquer irregularidade no sistema de prevenção contra incêndio e pânico, após sanadas as irregularidades deverá ser solicitada nova vistoria. Na segunda vistoria, estando regular será emitido ou o LV ou o CV, conforme o caso, estando irregular será emitida uma notificação de que as irregularidades devem ser sanadas em no máximo trinta dias. Se na terceira vistoria persistir alguma irregularidade, o estabelecimento/edificação será reprovado, por meio da emissão do CR, caso esteja regular será emitido ou o LV ou o CV, conforme o caso. Não será cobrada nova taxa para a segunda e terceira vistorias.

6.4.2 Processo Sem Taxa Recolhida

Para o processo cuja taxa não tenha sido recolhida, independentemente de serem constatadas ou não irregularidades no sistema preventivo, o único documento emitido pelo sistema é a Relação de Exigências (RE), na qual, além da relação de irregularidades encontradas, caso haja, consta a observação: "Processo de vistoria encontra-se pendente de pagamento de GR".

A partir daí, sem que haja o pagamento da taxa, não é possível realizar qualquer outra movimentação no processo. Após o recolhimento da taxa o procedimento é o mesmo do processo cuja taxa tenha sido recolhida antes da realização da vistoria.

Neste capítulo foram atingidos os dois primeiros objetivos específicos. No capítulo seguinte são apresentadas sugestões de melhoria, com base em tudo o que foi apurado até o momento nesta pesquisa.

7 SUGESTÕES PARA MELHORIA

Considerando que as investigações e análises realizadas no presente trabalho evidenciaram diversas consequências de ordem técnica e legal advindas do processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, segundo o qual, via de regra, a vistoria só é realizada após o recolhimento da taxa, sugere-se a adoção, a curto prazo, das seguintes melhorias, a serem implementadas, inicialmente, na B/7 do 1º GB:

- a) operacionalizar o processo administrativo fiscal de instrução probatória relativo ao rito de cobrança administrativa das taxas de exercício do poder de polícia e de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, cujas normas são estabelecidas pela Lei nº 15.637/2007, objetivando a cobrança das taxas inadimplidas e ainda não prescritas, cujas vistorias tenham sido realizadas, ou seja, as enquadradas na categoria TNR/VR (Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada);
- b) cancelar, no sistema PREVFOGO, todas as taxas de vistoria referentes a processos dos anos de 2010 e anteriores, cuja taxa não tenha sido recolhida e cuja vistoria não tenha sido realizada, ou seja, os processos comprovadamente enquadrados na categoria TNR/VNR (Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada);
- c) utilizar, nos processos de vistoria de segurança contra incêndio, a sequência prevista no § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002, ou seja, que a vistoria seja realizada antes do recolhimento da taxa, visando evitar vistorias não realizadas, como é o caso dos processos enquadrados nas categorias TR/VNR (Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada) e TNR/VNR (Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada).

Propõe-se que essas medidas, caso sejam implementadas, passem por um período de avaliação de resultados e, caso surtam efeitos positivos, sejam implementadas em outras unidades do Corpo de Bombeiros que apresentem realidades semelhantes à do 1º GB.

Considerando que, embora o sistema o PREVFOGO possibilite a realização de vistorias de segurança contra incêndio antes do recolhimento da taxa, ele também permite o inverso; considerando também as limitações do sistema no fornecimento de relatórios; e considerando finalmente a necessidade de se

operacionalizar o processo administrativo fiscal de cobrança das taxas do Corpo de Bombeiros, previsto na Lei nº 15.637/2007; sugere-se a realização, a médio prazo, das seguintes melhorias no sistema PREVFOGO:

- a) adequar o processo de vistoria de segurança contra incêndio, gerenciado pelo sistema, ao que preconiza o § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002, ou seja, que a taxa seja gerada somente após a realização da vistoria, já com vencimento para o último dia útil do mês posterior à sua realização;
- b) implementar no próprio sistema o início e gerenciamento do processo administrativo fiscal estabelecido pela Lei nº 15.637/2007, visando à cobrança das taxas de vistoria de segurança contra incêndio inadimplidas;
- c) melhorar o suporte a pesquisas no sistema, por meio de formulários de busca com muitas opções de filtro e de relatórios estatísticos e listas de processos contendo informações de interesse do usuário.

Neste capítulo, foi alcançado o último objetivo específico proposto, encerrando a fase de desenvolvimento da pesquisa. O capítulo seguinte é destinado para a conclusão do trabalho.

8 CONCLUSÃO

Foi investigado e analisado o processo de vistoria de segurança contra incêndio utilizado pelo 1º GB, na cidade de Curitiba, implementado por meio do sistema PREVFOGO, pautado na realização da vistoria após o recolhimento da respectiva taxa, visando identificar as consequências desse processo nas relações entre o Estado e o contribuinte, sob o enfoque tributário, e no desenvolvimento das atividades de vistoria pela B/7 do 1º GB, sob os enfoques técnico e legal.

Esse processo é incompatível com a responsabilidade de prevenir incêndios, imposta constitucionalmente ao Corpo de Bombeiros. O exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros não pode ser visto como uma simples prestação de serviço em troca do pagamento da taxa. Muito além da arrecadação, a vistoria de segurança contra incêndio visa à preservação da tranquilidade pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em benefício da coletividade e do próprio Estado.

Além disso, o processo de vistoria utilizado pelo 1º GB, acarreta diversos problemas de ordem técnica e operacional no desenvolvimento das atividades de prevenção de incêndio, conforme se observa em 6.2.

O processo utilizado no 1º GB também contraria a Lei nº 13.976/2002, que estabelece, no seu art. 5º, § 3º, que quando se tratar de taxa de recolhimento anual, como é o caso da taxa de vistoria, o recolhimento “será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao que ocorreu o fato gerador” (PARANÁ, 2002).

Caso a vistoria não seja realizada, independente do motivo, não existe qualquer possibilidade de cobrança da taxa, já que não ocorrendo o fato gerador inexistente obrigação tributária, logo o processo utilizado no 1º GB inviabiliza o processo administrativo fiscal de cobrança regulado pela Lei nº 15.637/2007. Por outro lado, se a taxa for recolhida e o Corpo de Bombeiros não realizar a vistoria, o contribuinte terá o direito à repetição do indébito tributário.

Foram analisados 84.066 processos de vistoria de segurança contra incêndio de Curitiba, cadastrados no sistema PREVFOGO no período de 2005 a 2010. Verificou-se que em 72,61% dos processos a vistoria foi realizada e em 27,39% não. Observou-se também que 86,30% dos processos tiveram a taxa recolhida e 13,70% não tiveram. Ou seja, o número de taxas recolhidas é bem maior que o de vistorias realizadas.

Quanto ao recolhimento ou não da taxa e a realização ou não da vistoria, todos os processos válidos cadastrados no PREVFOGO se enquadram em uma das seguintes categorias: Taxa Recolhida e Vistoria Realizada (TR/VR); Taxa Recolhida e Vistoria Não Realizada (TR/VNR); Taxa Não Recolhida e Vistoria Realizada(TNR/VR); e Taxa Não Recolhida e Vistoria Não Realizada (TNR/VNR)

Os processos enquadrados em TR/VR são os únicos que caracterizam uma relação tributária perfeitamente concluída. Representam 69,51% dos processos analisados.

Os enquadrados em TR/VNR são os mais problemáticos, do ponto de vista tributário, por gerarem direito à repetição de indébito. Felizmente estão diminuindo sua representatividade proporcional, passando de 32,85% em 2005 para 3,47% em 2010. No PREVFOGO existem pelo menos 14.110 processos de vistoria de Curitiba nessa condição, cadastrados entre 2005 e 2010.

Nos processos enquadrados como TNR/VR o 1º GB atende o § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002, já que a vistoria é realizada antes do pagamento da taxa. Para a cobrança das taxas inadimplidas o Estado dispõe do processo administrativo fiscal de cobrança previsto na Lei nº 15.637/2007. De todos os processos de vistoria analisados, somente os enquadrados nessa categoria podem e devem ser cobrados por meio do processo previsto na Lei nº 15.637/2007.

Os processos enquadrados em TNR/VNR podem gerar embaraços aos contribuintes perante a Secretaria de Estado da Fazenda, que pode considerar essas taxas como inadimplidas, muito embora não haja obrigação tributária. Taxas relativas a esses processos jamais poderão ser cobradas.

Ao contrário do que se imaginou inicialmente, o PREVFOGO permite a realização de vistorias de segurança contra incêndio antes do recolhimento da taxa, no entanto, o único documento emitido é a Relação de Exigências, constando que o processo está pendente de recolhimento da taxa. Essa implementação é suficiente para atender o § 3º do art. 5º da Lei nº 13.976/2002, todavia, no 1º GB a regra é a realização da vistoria somente após o recolhimento do tributo.

Objetivando eliminar ou minimizar os problemas identificados, foram propostas melhorias para o processo de vistoria utilizado no 1º GB, para serem implementadas a curto prazo, bem como para o sistema PREVFOGO, a serem implementadas a médio prazo, sugerindo-se que tais propostas, caso implementadas, passem por um período de avaliação e, caso surtam efeitos

positivos, sejam implementadas em outras unidades do Corpo de Bombeiros da PMPR.

REFERÊNCIAS

- BORBA, Cláudio. **Direito tributário I: Constituição Federal: a competência tributária, suas espécies, características e limitações.** Rio de Janeiro: Campus, 2007. 250 p. (Série Compendium).
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447-6. Requerente: Partido Socialista Brasileiro-PSB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Octávio Gallotti, Brasília, julgamento em 05 jun. 1991, Plenário. Publicado no Diário da Justiça em 05 mar. 1993. 111 p. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266357>>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- FERNANDES, Ivan Ricardo. **Engenharia de segurança contra incêndio e pânico.** Curitiba: CREA-PR, 2010. 88 p.
- GERALDO, Sandro Rodrigues; RUIZ, Ivan Aparecido. O Serviço de Prevenção contra Incêndios na Cidade de Maringá à Luz do Direito Administrativo. In: PEIXE, Blênio César Severo et al. (Org.). **Gestão de políticas públicas no Paraná: coletânea de estudos.** Curitiba: Progressiva, 2008. Cap. 4, p. 239-250. Disponível em: <<http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/modules/conteudo/print.php?conteudo=6>>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico.** 6. ed. São Paulo: Rideel, 2004. 535 p.
- HABLE, José. **Pagamento indevido e restituição tributária.** Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1664, 21 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10868>>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- JANCZESKI, Célio Armando. **Taxas: Doutrina e Jurisprudência.** 5. ed. Curitiba: Juruá, 2008. 288 p.
- LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 448 p.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 536 p.

PARANÁ. Companhia de Informática do Paraná. Sistema de Vistoria, versão 1.2.134. *Software* de gestão de vistorias do Corpo de Bombeiros, denominado PREVFOGO, acesso *online* (restrito). Disponível em: <<http://www.ccb.pr.gov.br/ccb/>>. Acesso em: 12 ago. 2011a.

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná de 1989, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 10, de 16 de outubro de 2001a. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=10276&codItemAto=103917#103917>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Decreto nº 1.029, de 03 de abril de 2003. Aprovado o Regulamento do Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná - FUNCB. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/6c0580efa19ff3ac83256fdd0065f99c/ed2e9e32c4d9a1bf03256e980072796c?OpenDocument>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Decreto nº 135, de 12 de fevereiro de 2007a. O Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná poderá celebrar compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais quanto à implementação de medidas de segurança contra incêndios. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/6c0580efa19ff3ac83256fdd0065f99c/72806880fee3148b8325728400484413?OpenDocument>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 13.976, de 26 de dezembro de 2002. Cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná. – FUNCB, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=242>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 14.278, de 7 de janeiro de 2004a. Dá nova redação ao anexo único, da Lei nº 13.976/02, que cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=2490>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 14.284, de 9 de fevereiro de 2004b. Dispõe sobre normas de segurança para a realização de grandes eventos, conforme especifica. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=2469>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 15.637, de 2 de outubro de 2007b. Estabelece as normas do Processo Administrativo Fiscal de Instrução Probatória relativo ao rito de cobrança administrativa das Taxas de Exercício do Poder de Polícia e de Serviços Prestados pelo Corpo de Bombeiros, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5746>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 16.567, de 9 de setembro de 2010a. Institui normas gerais para a execução de atividades concernentes à prevenção e combate a incêndio, tendo por objetivo proteger a vida das pessoas e reduzir danos ao meio ambiente e ao patrimônio, conforme especifica. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56259>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010b. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56275>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Lei nº 16.636, de 25 de novembro de 2010c. Dispõe sobre as normas de segurança para a instalação provisória de palcos, palanques, arquibancadas e outras estruturas para realização de eventos em locais públicos ou privados, por pessoas jurídicas ou físicas, para qualquer finalidade. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=57005>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros. 4º Grupamento de Bombeiros. **Funcionamento do serviço de vitorias**. Disponível em: <http://www.bombeiroscascavel.com.br/modules/mastop_publish/?tac=Servi%E7o_de_Vitorias>. Acesso em: 12 ago. 2011b.

PARANÁ. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros. 4º Grupamento de Bombeiros. **Orientações sobre vitorias**. Disponível em: <http://www.bombeiroscascavel.com.br/uploads/orientacao_vitorias.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011c.

PARANÁ. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros. **Código de prevenção de incêndios do Corpo de Bombeiros da PMPR**. 3. ed. Curitiba, 2001b. 86 p. Disponível em: <<http://www.bombeiroscascavel.com.br/modules/mydownloads/visit.php?cid=1&lid=15>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

PARANÁ. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros. **Funcionamento da Vistoria pelo Corpo de Bombeiros em Curitiba**. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=209>>. Acesso em: 12 ago. 2011d.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Coordenação da Receita do Estado. **Emissão online da Certidão Negativa de Débitos de Tributos Estaduais (CND)**. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=266>>. Acesso em: 12 ago. 2011e.

PAULA, Rodrigo Francisco de. **Ensaio sobre as contribuições do sistema constitucional tributário**: enfoque a partir da teoria dos tributos vinculados e não-vinculados e da esquematização formal da regra-matriz de incidência. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1012, 9 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8218>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

SCHUNIG, Fernando Raimundo. **Vistoria preventiva**: uma nova visão. 2006. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Planejamento e Controle da Segurança Pública, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

SEBASTIÃO, Arnaldo. **Taxa de vistoria e de combate a incêndio**: análise crítica. 2006. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Planejamento e Controle da Segurança Pública, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.