Número 17 – fevereiro/março/abril - 2009 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

A DIFERENCIAÇÃO ENTRE TAXA E PREÇO PÚBLICO: Sua Interpretação Doutrinário-Jurisprudencial e uma Possível Perspectiva Economicista

Prof. Gustavo Vettorato

Advogado em Cuiabá, professor do Centro Universitário UNIVAG, especialista profissional em Direito Tributário (IBET), especialista em Direito Tributário (UNIRONDON/CAEJ), pós-graduado em Economia Agroindustrial (UFMT), attended in Private International Law (The Hague Academy of International Law), pós-graduando do Doctorado en Derecho (UMSA/ARG) e especialização latu sensu em Direito Constitucional (IDP).

SUMÁRIO: Introdução; 1. Conceito e espécies de receitas públicas; 2. Conceito de tributo; 3. Classificação dos tributos quanto a sua vincularidade e não-vincularidade (destinação prévia de receita); 4. Classificação dos tributos quanto a sua função fiscal ou extra-fiscalidade; 5. Classificação dos tributos em função de espécies; 6. Os conceitos de taxa e preço público, e suas diferenças; 6.1. Taxa; 6.2. Preço público; 6.3. Diferenças entre taxa e preço público vistas por seu entendimento jurisprudencial e doutrinário; 6.4 A identificação da natureza jurídica por uma análise econômica do pensamento do intérprete; Apontamentos Finais; Bibliografia.

RESUMO: A dificuldade de classificação dos tributos no Brasil atinge à forma de remuneração dos serviços públicos primários, divisíveis e específicos. A doutrina e a jurisprudência analisam se eles devem ser remunerados por taxa (natureza tributária) ou preço público (natureza não-tributária), sempre de forma casuística, inclusive com utilização de mesmos pressupostos jurídicos. As mudanças de interpretação podem ser justificadas pela alteração da conjuntura político-econômica reinante no momento da decisão judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Preço público; taxa; serviços públicos; tributário; remuneração.

ABSTRACT: The difficulty of classification of brazilian tributes shots on the remuneration for primary, specific and divisible public services. The doctrine and jurisprudence search if they should be paid by taxes (tribute nature) or public price (non-tribute nature), always randomly, included with the same law interpretations basis. These changes of interpretations may be fundated in the political and economics changes in the moment of the judicial decision.

KEY-WORDS: Public prices, taxes, public services, remuneration.

INTRODUÇÃO

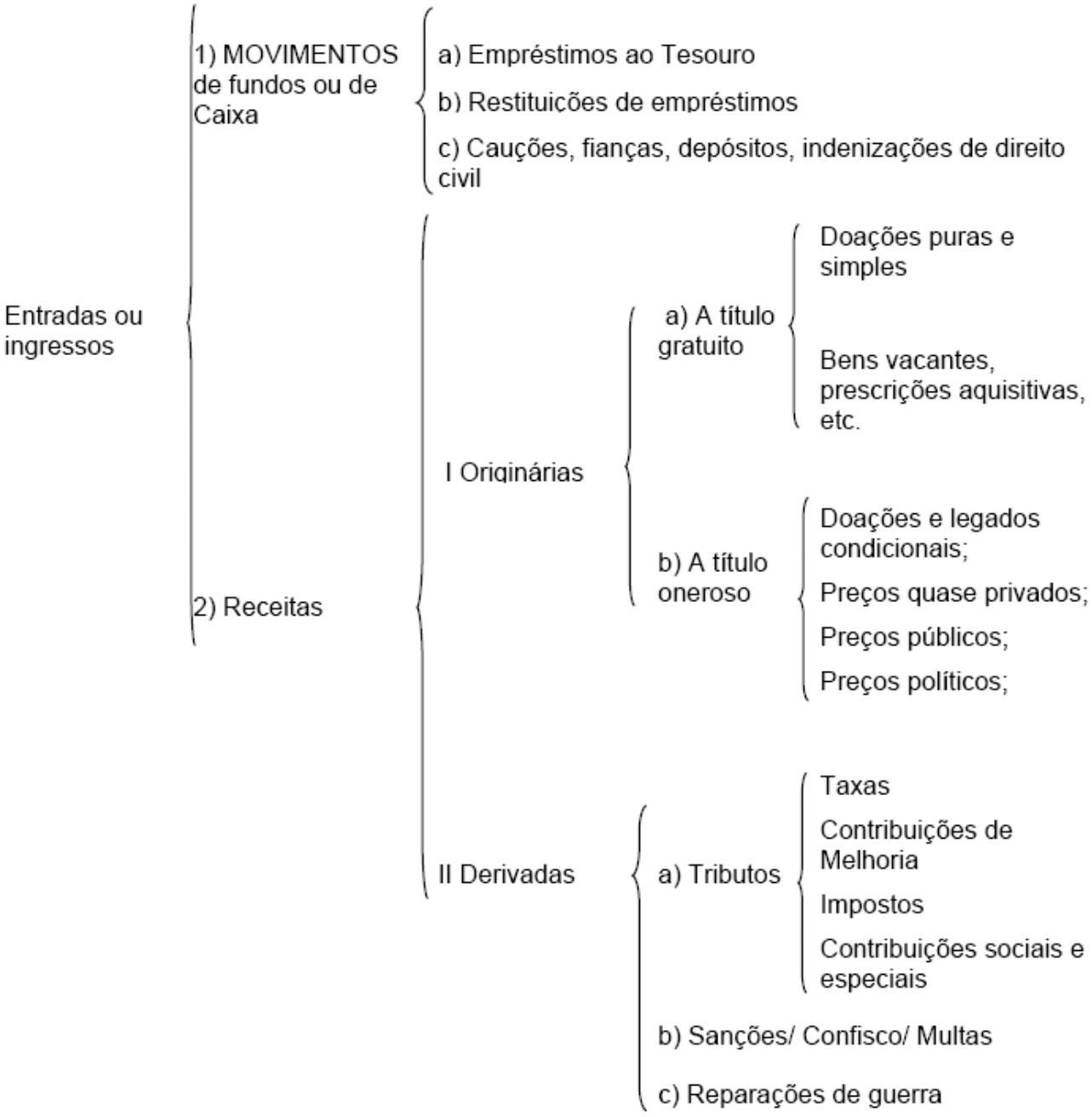
Este artigo teve sua formulação básica na confecção da monografia de pós-graduação *latu sensu* em Direito Constitucional, realizada no Instituto Brasiliense de Direito Público, apresentada em janeiro de 2009, em que foi trabalhada a natureza jurídica e econômica da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Para confirmar as hipóteses daquele trabalho, foram necessárias as pesquisas das receitas públicas, do conceito de *tributo*, e as definições legais e diferenças das exações conhecidas como *taxa* e *preço* público.

O interesse dessa parte do trabalho é fruto das dissonâncias encontradas na doutrina e na jurisprudência sobre quais serviços públicos devem ser efetivamente remunerados por *taxa,* de natureza tributária, ou *preço público*, de natureza não-tributária (quase privada). Tal dissonância é tão clara, que com o passar do tempo, o Supremo Tribunal Federal, já alterou sua interpretação, contudo utilizando os mesmos pré-supostos jurídicos, bem como o Superior Tribunal de Justiça, já apresenta interpretação bem diversa à da Corte Suprema.

Dessa forma, o presente artigo foi seccionado nos seguintes capítulos: (I) conceitos e espécies de receitas públicas; (II) conceito de tributo; (III) classificação dos tributos quanto a sua vincularidade e não-vincularidade (destinação prévia de receita); (IV) classificação dos tributos quanto a sua função fiscal ou extra-fiscalidade; (V) classificação dos tributos em função de espécies; (VI) os conceitos de taxa e preço público, e suas diferenças, inclusive a relação entre a conjuntura político-econômica e as decisões judiciais tangentes ao assunto. E, por último, alguns apontamentos finais de retomada do tema.

1. CONCEITO E ESPÉCIES DE RECEITA PÚBLICA

Para melhor visualizar a natureza jurídica da cobrança, é necessária a distinção das receitas públicas. Conhecimento esse já esmerilhado pelos ensinamentos de um dos mais abalizados autores das ciências das finanças públicas, Aliomar Baleeiro. O conceito de *receita pública* pode ser posto como a: *"entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer seu vulto, como elemento novo e positivo"* (p. 116). Segundo o mestre, o sistema jurídico brasileiro teria adotado, praticamente, a seguinte classificação de ingressos:



Aqui conceituar-se-á, devido ao interesse do trabalho, as receitas originárias e as derivadas, mais especificadamente preços públicos e taxas.

As receitas originárias ou de economia privada são as provenientes da exploração dos bens e direitos de titularidade do Estado, a exemplo de empresas comerciais de domínio estatal. Patrimônio esse explorado pelo ente público como se fosse um empresário ou particular qualquer, não podendo assim exercer o seu poder coercitivo para a cobrança de seus créditos. As receitas derivadas ou de economia pública (ou direito público) são caracterizadas por serem devidas pelo poder coercitivo do Estado, não importando a vontade do administrado, sendo rendas colhidas do setor privado por atos de autoridade (BALEEIRO, p.117).

Dentro dessas duas classificações existe, na primeira, o *preço público,* e, da segunda, a *taxa*. Contudo, com o objetivo de melhor estudá-las, passar-se-á pelo conceito jurídico de tributo, possibilitando o trabalho dialético dos conceitos e diferenças de *taxas* e *preços públicos.* [i]

2. CONCEITO DE TRIBUTO

Inicialmente pode-se colocar o Direito Tributário como ramo das Ciências Jurídicas que estuda a relação jurídica entre o Fisco e o contribuinte, assim, conseqüentemente, que tem como objeto o tributo (MORAES, p. 355). Para chegar ao conceito de tributo, o intérprete deve saber previamente que tal conceito adquire várias acepções nas várias áreas do conhecimento humano (CARVALHO, p. 16-20).

Apesar de não ser uma tarefa do legislador, a legislação tentou determinar o conceito de tributo para eliminar controvérsias doutrinárias. Portanto, o conceito de tributo é legalmente definido pelo Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 3º: *"tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*." (MACHADO, p. 49). Por esse motivo, é de importância basilar dissecar tal conceito e aparar suas possíveis contradições:

1. *Tributo é uma prestação pecuniária*: tende a se colocar que o tributo de natureza pecuniária não poderá ser pago *in natura*, em forma de serviços ou em bens diversos do dinheiro. Ou seja, depois da publicação do CTN, não foi mais possível o pagamento tributário com coisas tipo *sacas de soja*, *bois*, *instrumentos de trabalho*, muitos poderiam colocar, utilizando-se de conceito genérico de *tributo*, que o serviço militar, ou entrega de bens requisitados pelo Estado seriam tributos, mas não no conceito utilizado pelo Direito Tributário, que regula a relação jurídica tributária que visa à obtenção de receita para os fins estatais.

2. *Compulsória*: seria estranha a existência de um tributo *não compulsório*, como nos lembra Bernardo Ribeiro de Moraes. O tributo é instituído em virtude de lei, ignorando a vontade do contribuinte, ocorrido o fato gerador o contribuinte já se encontra em obrigação com o Fisco. Ao contrário dos contratos em geral, onde a obrigação decorre indiretamente da lei e diretamente da vontade das partes, o tributo tem sua obrigatoriedade emanada diretamente da norma jurídica (MORAES,

p. 362-363).

3. Em moeda ou cujo valor nela possa se exprimir: tal característica se demonstra plenamente redundante, pois ao colocar que tributo é uma *prestação compulsória*, obviamente é que todos os bens do interesse do Direito Tributário podem ser expressos monetariamente (CARVALHO, p. 21). O tributo será sempre pago em expressões da moeda corrente. [ii]

4. *Que não constitua sanção de ato ilícito*: outro aspecto relevante, a prestação tributária não nasce necessariamente de um ato lícito, sendo indiferente quanto à ilicitude frente ao fato gerador (Art. 126, do CTN, exemplo tributos sobre a renda de qualquer natureza, onde o que conta é a renda não a licitude de sua obtenção) diferenciando o tributo de outras obrigações pecuniárias compulsórias decorrentes da vontade unilateral do estado, como por exemplo, as multas penais ou administrativas.

5. *Instituída em lei*, texto do art. 3º do CTN exprime a norma do art. 5º, II, da CF/88, reiterado pelo art. 150, I, do mesmo diploma. Na questão tributária, vedando à União, aos Estados e aos Municípios, sem prejuízo de outras garantias constitucionais, instituir ou aumentar tributos sem que lei estabeleça, sendo este o Princípio da Legalidade. (CARVALHO, p. 22).

6. *E cobrada mediante atividade plenamente vinculada*: não se confunde com a vincularidade (destinação prévia de arrecadação) de alguns tributos como *taxas, contribuições sociais e de melhoria*, pois quando o legislador coloca que a cobrança é uma atividade plenamente vinculada ele exprime a redução drástica de discricionariedade nos atos dos agentes fiscais. Na cobrança do tributo, o agente deve agir sem influência de sua subjetividade, não podendo não aplicar a lei (MACHADO, p. 53-5), sob pena de sanção funcional (art. 142, do CTN).

Está claro que tributo é gênero, dele se ramificando nas várias espécies de tributos, e, por sua vez, classificados em várias formas e categorias.

3. CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS QUANTO A SUA VINCULARIDADE E NÃO-VINCULARIDADE (DESTINAÇÃO PRÉVIA DE RECEITA)

Após dissecamento do conceito legal de *tributo*, é interessante refletir sobre a vincularidade dos tributos, como observado anteriormente, não se referindo ao oposto do agir discricionário do agente fiscal, mas a uma característica do próprio tributo. A vincularidade do tributo diz respeito ao destino da receita arrecadada pelo mesmo. Portanto, está claro que o intérprete sairá momentaneamente da seara tributária para adentrar um pouco mais no Direito Financeiro.[iii] Também, tais classificações podem ser utilizadas para as demais espécies de receita pública, como o *preço público.*

O tributo vinculado é todo aquele *tributo* ao qual a sua receita já está previamente destinada no momento de sua instituição e constituição do crédito tributário, estando o seu recolhimento vinculado a uma específica atividade fim (CARVALHO, p. 28-30). Exemplos clássicos são: a *contribuição de melhorias, as taxas de serviços e de poder de polícia*, incluindo, também, as contribuições especiais (e sociais) e o empréstimo compulsório (MACHADO, p. 56). Segundo Roque Antônio Carrazza, tais tributos somente podem ser criados pela pessoa política que: a) possuir competência administrativa para realizar a atuação estatal pretendida; b) tiver regulado, legalmente, tal atuação; c) tiver realmente atuado ou, no caso das taxas de serviço de polícia, estiver em condições materiais de fazê-lo, assim que recolhido o gravame. Na falta de qualquer desses elementos, tais tributos são inválidos e impossíveis de serem exigidos (CARRAZZA, p. 410-411).

Os tributos não-vinculados são, obviamente, aqueles que não podem ter o produto de sua arrecadação vinculada diretamente a nenhuma atividade específica da Administração Pública, ficando a cargo, simplesmente, da lei orçamentária. O maior exemplo são os impostos, pois têm a única arrecadar recursos para rechear os cofres públicos de forma a possibilitar o gerenciamento da Administração no exercício de suas funções genéricas. [iv]

4. CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS QUANTO A SUA FUNÇÃO FISCAL OU EXTRA-FISCALIDADE

Além da vincularidade ou não de cada espécie de tributo, também, é necessário classificá-lo de acordo com aspectos ligados à sua função econômica. Essa separação não chega a afetar tanto o seu regime jurídico, pois trata de aplicação de princípios de ordem meta-jurídica, aos quais somente em pouquíssimos casos poderão ser pedras de toque para a sua validade ou não. Tal classificação em razão da função ou finalidade econômica dos tributos traz-nos a divisão dos tributos de natureza fiscal e extrafiscal. Da mesma forma, também, essa ultima classificação pode ser utilizada a outros tipos de receitas, como as originárias, de natureza não-tributária.

Ambas as categorias da classificação são interligadas intimamente e nunca isoladas. A *fiscalidade,* ou função fiscal, é uma característica própria de todo tributo, ou seja, é a finalidade econômica do tributo de rechear os cofres da Fazenda Pública com recursos financeiros.

Entretanto, com o avanço do intervencionismo estatal na economia e no mercado, principalmente, na forma de planejamento, demonstrou-se que os tributos também têm a característica de influenciar a economia. Então, tal influência foi denominada de finalidade *extra-fiscal*, ou *extra-fiscalidade,* ou seja, a finalidade do tributo não se apresenta somente como arrecadação, mas, por meio de isenções, alternância, progressividade, proporcionalidade alíquotas, e outros instrumentos, como formas de aquecer ou desaquecer setores da vida econômica ou também inibir ações dos administrados. Exemplo de tributos com a *extra-fiscalidade* bem presente são: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, Imposto de Importação, Imposto de Exportação e Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, onde em seu bojo se encontram claros elementos de intervenção na atividade econômica.

Atualmente, não é mais válido afirmar que um tributo tem somente a finalidade *fiscalista*, pois sempre terá também a *extra-fiscalidade* em seu bojo, e, a cada novo tributo instituído, esta última característica será mais presente. (BECKER, p. 587; MACHADO, p. 49)

5. CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS EM FUNÇÃO DE ESPÉCIES

Por final, a classificação mais importante, a por espécies. Observe-se que o princípio da legalidade[v] neste caso é fundamental, pois a Constituição Brasileira determinou de forma fechada quais são as atividades humanas que podem ser tributadas, definiu quais são espécies de tributos aplicáveis a cada caso, e, por último, seus regimes jurídicos adequados. Como já trazia o mestre Geraldo Ataliba (2001, p. 124):

> *"O próprio sistema constitucional adota uma classificação dos tributos e faz derivarem conseqüências do discernimento que estabelece entre as espécies e subespécies tributárias. Isso é: o texto constitucional consagra uma determinada classificação e atribui regimes jurídicos diferentes a serem aplicados às espécies tributárias. No próprio texto constitucional estão princípios e regras diferentes, e peculiares, aplicáveis com exclusividade – e relevantes efeitos – às diversas espécies e subespécies de tributos.*
>
> *"Conforme um tributo se configure como inserto numa ou noutra categoria, as conseqüências são diferentes. No Brasil, é de fundamental*

> *importância proceder com rigor na tarefa de identificar as peculiaridades de cada espécie, porque a rigidez do sistema constitucional tributário (v. Nosso Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, Ed. RT, 1990, Capítulo 1) fulmina de nulidade qualquer exação não obediente rigorosamente aos moldes constitucionais."*

Em face dessa importância, em relação a qual espécie se enquadra cada exação existente de forma mais adequada, este trabalho adota a classificação de orientação quíntupla, que reconhece cinco espécies de tributos autorizados pela Constituição Federal: impostos (art. 145, I, da CF/1988), taxas (art. 145, II, da CF/1988), contribuições de melhoria (art. 145, III, da CF/1988), contribuições sociais e especiais (art. 149, 149-A, 195 e 205, da CF/1988), e empréstimos compulsórios (art. 148, da CF/1988). Todavia, a análise ficará restrita ao conceito de *taxa*, para que depois seja contrastada com o de *preço público*. Quanto às demais espécies de tributos, como não são diretamente afetas aos objetos da pesquisa, não serão mais trabalhados por ora.

6. OS CONCEITOS DE TAXA E PREÇO PÚBLICO, E SUAS DIFERENÇAS

Como anotado na seção anterior, agora o trabalho centrará fogo na análise dos conceitos e aplicações de *taxa* e de *preço público,* pois é sobre esses institutos que pairam as discussões a respeito da natureza jurídica adequada para remuneração dos mais diversos tipos de serviços públicos.

6.1. TAXA

O tributo classificado como *taxa*, apesar de estar fundamentado no art. 145, II, da CF/88, e infraconstitucionalmente conceituado pelo art. 77 do CTN, é alvo de inúmeras discussões jurídicas, devido, em grande maioria, às divergências de seu conceito, como nos casos da cobrança de pedágios nas estradas brasileiras, da *taxa de recolhimento de lixo,* de *iluminação pública,* de *serviços de abastecimento de água e esgotamento de dejetos*.

Basicamente, do texto constitucional é extraído que *taxa* é um tributo autônomo e vinculado, ao qual o fato gerador sempre corresponderá a uma atividade estatal específica dirigida de modo especial ao contribuinte, sendo:

- decorrente do exercício regular do poder de polícia[vi]; ou
- decorrente da utilização, efetiva ou potencial , de serviços públicos específicos ou divisíveis, prestados ao contribuinte.

Dessa forma, a taxa (art. 145, II, da CF/88) é cobrada da pessoa que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional ou o tem a sua disposição, e, ainda quando o provoca em seu benefício ou despesa especial dos cofres públicos (BALEEIRO, p. 230-231 – sublinhado não presente no original):

> *"A taxa é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de que a paga, ou se este por sua atividade, provocou a necessidade de criar-se aquele serviço público."*

Para a sua instituição ou aumento é necessária a sanção legal, ou seja, somente com aprovação do Poder Legislativo e sanção do Poder Executivo, bem como somente poderá ser cobrada no exercício fiscal posterior ao de sua instituição e noventa dias após a publicação da lei que instituiu ou aumentou. (art. 150, I e III, da CF/1988 – princípios da anterioridade e legalidade) Também, o fato gerador e base de cálculo não podem coincidir com os demais impostos.[vii]

Entre as características da *taxa,* uma delas é de função basilar e pode ser colocada para diferenciar tal tributo de outras figuras jurídicas (contratos): a *coatividade* da *taxa*, pois mesmo que o Estado deve agir para a ocorrência do *fato gerador*, o exercício da prestação é impositivo, essencial, obrigatório, de natureza pública, independentemente da vontade do contribuinte. Este deve pagar *taxa*, sob penas legais, mesmo sendo desvantajoso para o mesmo, ao contrário das prestações bilaterais, pois a *taxa* é uma prestação unilateral. (PAULSEN, p. 42-44; MORAES, p. 509; ATALIBA, 1969, p.206)

Exemplo: João tem um restaurante, na cidade de Cuiabá, onde está instituída a cobrança de *taxa de fiscalização sanitária em bares, hotéis e restaurantes*. Essa é uma taxa de poder de polícia. Caso haja algum ato de fiscalização e uma irregularidade seja apontada pelo agente sanitário, no restaurante de João, este será economicamente prejudicado (penalidades monetárias ou até fechamento), porém, indiferente ao resultado, o fiscalizado deverá pagar a *taxa*.

Cumpre-nos especificar os dois tipos de *taxas* existentes na legislação infraconstitucional e suas características específicas.

Taxa de serviço é o tributo que tem como *hipótese de incidência* uma prestação de serviço público diretamente referida ao contribuinte, devendo ser o serviço específico (atendimento a um número limitado de administrados, *uti singuli*) e divisível (avaliável quanto à utilização efetiva ou potencial). (CARRAZZA, p. 354-356)

Taxa de polícia é o tributo cobrado quando o Estado utiliza seu poder de polícia, limitando o exercício dos direitos à propriedade e à liberdade, compelindo

os particulares a respeitarem preceitos legais. Nisso, incluem-se os atos de avaliar, calcular, verificar, vistoriar, examinar, proibir, permitir ou negar. Nas palavras do Professor Geraldo Ataliba (1980, p.241):

> *"Entende-se que estas atividades se constituem na hipótese de incidência da taxa; elas é que justificam a sua exigência, da pessoa interessada nas conclusões ou no resultado de tais atos (este resultado, ou conclusões, sim, eminentemente expressivos de poder de polícia)."*

Porém, o ato deve ser sempre individualizável.

6.2. PREÇO PÚBLICO

Feita uma caracterização aproximada de *taxa*, é possível conceituar o *preço público* e iniciar uma diferenciação. O *preço público* não tem natureza tributária, mas contratual[viii], constituído como receita originária e facultativa oriunda da contraprestação pelo particular por um bem, utilidade ou serviço em uma relação de cunho negocial em que está presente a vontade do particular (PAULSEN, p. 43). Atualmente, bem como neste trabalho, entende-se que o preço público inclui também as tarifas, e por isso são regidos pelos artigos 175 e seguintes da Carta Magna, como colocado por Bernardo Ribeiro de Moraes*: "nos dias de hoje, tarifa representa o preço de venda de um bem, quando exigido por empresa associada ao Estado, concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, na qualidade de vendedora."* (*apud* PAULSEN, p. 43).

O *preço público* tem como característica a sua fixação de modo que a arrecadação cubra toda a despesa, e com o serviço se justifica a sua cobrança, podendo ser múltiplo diversificando para diferentes categorias de usuários, ou seja, características de sinalagma e *bilateralidade*. Mais. A vantagem auferida ao particular pela retribuição ao preço pago é preponderante frente ao interesse público (BALEEIRO, p. 119-127). Para sua alteração, basta a modificação dos custos estruturais e não estruturais, de acordo com o que esteja definido em lei e demais preceitos do Direito Administrativo (arts. 20, 21, 37 e 175, da CF/1988) em conjunto com outras normas de Direito Privado. Caso os preços cobrados não correspondam aos custos, esse preço pode ser considerado como *preço político ou social*, pois poderá ter o objetivo de subsidiar indiretamente algumas áreas da economia (ex: tarifas dos transportes públicos coletivos).

Em tempo, segundo Baleeiro, o preço público deve se transformar em taxa, no momento em que as condições principalmente legais tornarem a contratação do ente estatal ou seu delegatário como a única escolha, logo não haverá economia de mercado para dar opções para o particular, necessitando o Direito protegê-lo dos abusos do monopólio público.

6.3. DIFERENÇAS ENTRE TAXA E PREÇO PÚBLICO VISTAS POR SEU ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIO

A diferença entre *taxa* e *preço público* já foi objeto da Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal:

> *"Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu."*

Atente-se ao fato de que a matéria foi sumulada em 1969, quando ainda vigia o princípio da anualidade tributária que exigia a previsão orçamentária do tributo no exercício anterior de sua cobrança, hoje substituído pelo princípio da anterioridade que, em regra, exige apenas que a lei que instituiu ou aumentou um tributo seja publicada no exercício financeiro anterior de sua exigência (art. 150, III, da CF/1988).

Com essas considerações da relação Estado-Administrado e do tratado nas duas subseções anteriores (5.6.1 e 5.6.2), apresentar-se-á uma tabela comparativa de quais atividades (serviços públicos) devem ser remunerados ao Estado por *taxa* ou por *preço público* (CÔELHO, p. 417-418[ix]):

	TAXA	***PREÇO PÚBLICO***
	Seção 1.02 "Vontade legal" (tributo);	*Livre encontro das vontades (contrato);*
	Compulsoriedade;	Facultatividade;
	Existência com a simples disponibilidade do serviço, somente pode ser desfeita por vontade legal;	Sempre há possibilidade do desfazimento do pactuado;
	Valor: *ex lege;*	Valor: *ex contractus;*
	Regido sempre pelo Direito Público;	Possibilidade de incidência de normas de Direito Privado conjuntamente com as de Direito Administrativo;
	Decorrente do *jus imperii;*	Decorrente do *jus gestionis;*
	Finalidade de remunerar serviços públicos próprios: saúde pública, fisco, justiça.	Finalidade de remunerar atividades estatais delegáveis, ou serviços públicos impróprios.

Apesar de a matéria ser rotineiramente tratada nos tribunais superiores brasileiros, os julgados não demonstram um entendimento sólido e pacífico na determinação de critérios firmes. Isso é demonstrado pela dificuldade do discernimento na definição das atividades estatais que devem ser remuneradas pela cobrança de taxa ou preço público. Geralmente, os tribunais atuam casuisticamente, por esse motivo serão exemplificados alguns dos casos mais emblemáticos que demonstram a dissonância apresentada. Vale ressaltar que os exemplos seguintes, em alguns momentos terão a mesma discussão como objeto, contudo, apresentarão composições diferentes, mesmo que sob os mesmos pressupostos jurídicos.

A primeira discussão proposta é quanto às conhecidas taxas municipais de *coleta ou recolhimento de lixo e limpeza urbana,* quando não vinculadas à limpeza direta de vias públicas, adquirindo a característica de serviços específicos e divisíveis, mesmo que utilizem elementos semelhantes aos de impostos, serão remunerados por taxa de serviço público, com reconhecimento constitucional, conforme o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do seguinte arresto (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 532.940, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Segunda Turma do STF, DJU 14.08.2008):

> *"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO. CONSTITUCIONALIDADE. DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINE A MATÉRIA. SUCUMBÊNCIA. JUÍZO DA EXECUÇÃO.*
>
> *1. A taxa de limpeza pública, quando não vinculada à limpeza de ruas e de logradouros públicos, constitui tributo divisível e específico, atendido ao disposto no artigo 145, II, da CB/88. Precedentes.*
>
> *2. O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU ser considerado quando da determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo não significa que ambos tenham a mesma base de cálculo. Precedentes.*
>
> *3. A correção monetária e a incidência de juros sobre os débitos da Fazenda Pública dependem de lei que regulamente a matéria. Precedentes.*
>
> *4. Os honorários de sucumbência devem ser decididos no juízo da execução. Agravo regimental a que se nega provimento."*

A segunda discussão paradigma é quanto à *taxa de iluminação pública*, considerada inconstitucional, por não ser serviço específico e divisível (Recurso Extraordinário nº 234605/RJ, Primeira Turma do STF, unânime, Rel. Ministro Ilmar Galvão, julg. 08.08.2000, DJU 01.12.2000)[x]:

> *"TRIBUTÁRIO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IPTU. AUMENTO DA RESPECTIVA BASE DE CÁLCULO, MEDIANTE APLICAÇAO DE ÍNDICES GENÉRICOS DE VALORIZAÇAO, POR LOGRADOUROS, DITADOS POR ATO NORMATIVO EDITADO NO MESMO ANO DO LANÇAMENTO. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO QUE NÃO SE REVESTE DAS CARACTERÍSTICAS DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE. Somente por via de lei, no sentido formal, publicada no exercício financeiro anterior, é permitido aumentar tributo, como tal havendo de ser considerada a iniciativa de modificar a base de cálculo do IPTU, por meio de aplicação de tabelas genéricas de valorização de imóveis, relativamente a cada logradouro, que torna o tributo mais oneroso. Caso em que as novas regras determinantes da majoração da base de cálculo não poderiam ser aplicadas no mesmo exercício em que foram publicadas, sem ofensa ao princípio da anterioridade. No que concerne à taxa de iluminação pública, é de considerar-se que se trata de serviço público insuscetível de ser custeado senão por via do produto dos impostos gerais. Recurso não conhecido."*

O terceiro debate, caso de maior riqueza de fundamentos, foi referente à remuneração *pelo abastecimento de água e esgotamento de dejetos na rede de saneamento municipal, às companhias e autarquias de saneamento básico.* Nele, o Supremo Tribunal Federal já sustentou o entendimento de ser de natureza tributária, ou seja, por taxa. Observando-se que o regime jurídico tributário positivado quanto às taxas pouco mudou entre as duas últimas constituições. Abaixo está um exemplo jurisprudencial daquele momento (Recurso Extraordinário n. 115.561/SP, Rel. Min. Carlos Madeira, Segunda Turma do STF, DJU 22.04.1988):

> *"TAXA DE CONSERVAÇÃO DAS REDES DE AGUA E ESGOTO. DISTINÇÃO ENTRE OBRA PÚBLICA E SERVIÇO PÚBLICO. A OBRA PÚBLICA, SENDO EXECUÇÃO MATERIAL DE UM PROJETO, E LIMITADA NO TEMPO, ENQUANTO O SERVIÇO PÚBLICO TEM CARÁTER DE CONTINUIDADE. A OBRA PÚBLICA AGREGA UM VALOR AOS IMÓVEIS POR ELA BENEFICIADOS; OS SERVIÇOS PÚBLICOS, CONQUANTO OS BENEFICIEM, NÃO PRODUZEM UMA INTEGRAÇÃO DE VALOR. CONSERVAÇÃO DE REDES DE ÁGUA E ESGOTO E SERVIÇO PÚBLICO, E NÃO OBRA PÚBLICA. POR ELA, PODE O MUNICÍPIO COBRAR TAXA, DESDE QUE, POR LEI, SEJA DEFINIDO O FATO GERADOR, FIXADAS A ALIQUOTA E A BASE DE CALCULO. SE TAIS REQUISITOS NÃO CONSTAM DE LEI, MAS DE ATO NORMATIVO DE AUTORIDADE MUNICIPAL, A COBRANÇA DA TAXA MALFERE O PRINCÍPIO DE LEGALIDADE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO."*

Contudo, ainda nesse tema, mesmo com poucas mudanças legislativas no que tange a definição e a natureza jurídica das taxas após a Constituição Federal de 1988, mas em nova conjuntura político econômica, o Supremo Tribunal

Federal mudou o seu entendimento sobre as questões da remuneração adequada pelos servidos de coleta e abastecimento de água potável e coleta e esgotamento de dejetos. Assim, é o atual entendimento de ser o preço público a forma de retribuição adequada tais casos (Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário n. 447.536/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma do STF, DJU 26.08.2005):

> *"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS À DECISÃO DO RELATOR: CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO: TAXA DE ESGOTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO POR CONCESSIONÁRIA. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO.*
>
> *I. - Embargos de declaração opostos à decisão singular do Relator. Conversão dos embargos em agravo regimental.*
>
> *II. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se trata de tributo, mas de preço público, a cobrança a título de água e esgoto. Precedentes."*
>
> *III. - Embargos de declaração convertidos em agravo regimental. Não-provimento deste.*

Interessante é que, dentre os precedentes referidos como basilar dessa última decisão, está citado o Recurso Extraordinário n. 54.194, da relatoria do Ministro Luís Gallotti, que já em 1963, trouxe uma valiosa forma de separação entre taxa e preço público: em que a tecla é a prestação estatal um serviço público ser de interesse eminentemente social ou de interesse primordialmente particular. No caso do primeiro, a remuneração seria de natureza tributária, já no caso do segundo, a remuneração seria de preço público. *In verbis:*

> *"Taxa de água e esgoto.*
>
> *É uma taxa típica, como tal apontada pela generalidade dos mestres do direito financeiro e direito tributário; assim, sua majoração depende de lei.*
>
> *Delegações legislativas admitem em matéria econômica (tabelamento de preços, etc.), não em matéria tributária. A possibilidade de delegações legislativas na órbita tributária está excluída não só pela regra contida no art. 35, § 2º da Constituição, mas de modo especial e enfático pelo § 34 do art. 141, o qual, no tocante aos tributos (impostos, contribuições e taxas), dispõe que nenhum será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça e nenhum será cobrado em cada exército sem prévia autorização orçamentária, ressalvados apenas o imposto por motivo*

de guerra e a tarifa aduaneira. Nem houve, no caso, delegação ao Poder Executivo, pois o Dec. Lei estadual 1.413 de 13.7.1946, intocado pelo recorrido, é anterior à Constituição de 1946 e da competência ao Chefe do Governo, mas isso a um tempo em que o Chefe de Governo acumulava as funções executivas e legislativas.

Diferença entre taxas e preços contratuais de serviços públicos (tarifas).

O problema não se modifica por se tratar de uma autarquia, porque, ao constituí-la, o Estado personificou esse órgão da administração local, houve uma descentralização, mas isso não se aliena o caráter público do serviço, trata-se de órgão paraestatal, a quem o estado cede uma parte de seu imperium.

A destinação especial, não descaracteriza conforme a terminologia alemã. O fato de ser delegado o tributo a um serviço descentralizado, a uma autarquia, não lhe altera a natureza.

Se a taxa não deixa de o ser pelo fato só se tornar devida quando voluntariamente utilizado o serviço, fôrça é concordar que, quando imposta por motivos de interêsse público (saúde, higiene, etc.) independentemente daquela utilização, seu caráter tributário se torna indiscutível.

Na taxa, há um benefício especial mensurável e um interesse público predominante.

No preço público, o pagamento é feito por um serviço ou mercadoria do govêrno, em primeiro lugar para um benefício especial do indivíduo e secundariamente no interesse da comunidade.

Não há como equiparar a taxa de água e esgoto as chamadas taxas correspondentes a utilização de aeroportos (Decreto Lei n. 9792 de 1946), que o Supremo Tribunal considerou preços públicos (tarifas), conforme denomina o próprio Dec. Lei em vários dos seus preceitos."

Mesmo que, no arresto de 1963, a remuneração pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento de dejetos tenha sido considerada como taxa, o argumento da predominância do interesse foi utilizado novamente, pelos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, mais de quarenta anos depois, mas com um prisma novo, o econômico. Assim, facilmente é percebido que esse entendimento mais atual está altamente permeado de pressupostos da conjuntura político-econômica atual, sendo ela a basilar para a mudança de posicionamento, mas sob a mesma baliza jurídica a análise da preponderância entre os interesses públicos e privados.

Contudo, em outro foco, de total confronto no caso dos serviços de abastecimento de água tratada e esgotamento de dejetos, o Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento contrário, observando a impossibilidade da formação de mercado (concorrência) e a essencialidade dos serviços. Portanto, a

remuneração deveria ter natureza tributária, vide o seguinte arresto que lidera o entendimento nesse tribunal (Recurso Especial n. 127.960/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma do STJ, DJU 01.07.2002):

> *"TRIBUTÁRIO. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO.NATUREZA TRIBUTÁRIA. INSCRIÇÃO DE DÍVIDA ATIVA IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. ART. 202, DO CTN. DECADÊNCIA.*
>
> *- Uma vez que a remuneração dos serviços de água e esgoto é feito por taxa, face à obrigatoriedade da ligação domiciliar à rede pública e, tendo em vista a natureza tributária da exação, para a constituição da dívida ativa, deve-se obedecer aos requisitos dos arts. 201 e 202 do CTN.*
>
> *- Recurso especial improvido."*

Dessa forma, é permitido colocar que a jurisprudência, em especial a do Supremo Tribunal Federal, quanto à separação de taxa e preço público para remuneração de serviços prestados pela Administração Pública ou seus delegatários permanece volátil. Todavia, de qualquer forma, ficam extraídos os dois critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal para a diferenciação:

(a) a especificidade e divisibilidade do serviço em questão; e

(b) o balanço entre o interesse primordial da sociedade e do particular.

Claramente fica demonstrado que segundo critério é o de caráter mais volátil e menos objetivo, refletido em um padrão de reconhecimento casuístico, já anotado pela doutrina.

6.4 A IDENTIFICAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA POR UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO PENSAMENTO DO INTÉRPRETE.

Nota-se que as conjunturas políticas e econômicas contemporâneas nas decisões supracitadas são as balizas fundamentais para troca de orientação jurisprudencial. Portanto, cumpre ao cientista jurídico, buscar alguns elementos extra-jurídicos para melhor compreensão desses fenômenos. (AMARAL, 2001)

Sem propor qualquer conclusão definitiva, é sugerida uma pequena análise econômica sobre o pensamento dos intérpretes e operadores jurídicos. Na pesquisa ficou entendido que tal interpretação econômica não exclui a interpretação de valoração normativa de princípios jurídicos, como a aplicação das medidas razoabilidade e proporcionalidade, explicadas por Dworking e Alexis

(AVILA, 2005), porém aquela serve como mais um instrumento de avaliação aplicável e útil às medidas principiológicas.

Um dos mais audazes juízes da Suprema Corte de Justiça norte-americana, Richard Posner, tentou explicar a tomada de decisões judiciais através da ótica de maior eficiência econômica. E, inclusive, defendeu que essa seria a verdadeira lógica do direito consuetudinário, visando sempre à melhor forma de aproveitar os recursos econômicos escassos. (VALJANOVSKI, p.35)

Anos antes, Capresi identificou e aplicou regras econômicas para a determinação do *quantum* indenizatório em reparações civis, dando origem à teoria do *custo mais baixo da prevenção. Essa teoria resumir-se-ia em fazer com que a sentença condenatória seja* educativa ao ponto de sempre o responsável preferir pagar a prevenção a não tê-lo feito, e, assim, favorecendo toda a sociedade. (VALJANOVSKI, p.30).

Na mesma época que Caprese, surgiu o *Teorema de Coase – o problema do custo social* – que qualquer intervenção estatal no mercado (ou economia), inclusive jurisdicional, passa ou deve passar por uma análise detalhada prévia para buscar a diminuição dos custos econômico-sociais (COASE, p.40-45), como explicado por Cento Valjanovski (p.31):

> *"Coase preparou uma sugestão que veio a ser conhecida como "Teorema de Coase", de acordo com ele, quando os custos de transação ou negociação são nulos, os direitos de propriedade serão transferidos aos agentes que, atribuam valor a eles. Além disso, Coase mostrou que o nível de poluição seria o mesmo, quer a lei atribuísse a responsabilidade ao poluidor ou não, desde que as partes envolvidas pudessem reunir-se para negociar a custos não proibitivos. O único efeito da lei recairia sobre a riqueza relativa dos indivíduos."*

Assim, voltamo-nos aos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, perante a natureza não-tributária da remuneração paga pelos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto, em que o interesse do indivíduo na utilização dos mesmos em detrimento demais usos e indivíduos é maior. Ou seja, uma interpretação claramente fundada em posicionamentos econômicos, servindo como eixo da definição natureza jurídica dos serviços públicos e sua respectiva remuneração.

APONTAMENTOS FINAIS

Concluindo, por esta análise, é permitido colocar que a jurisprudência e a doutrina pátria não têm a resposta consolidada de qual é o instrumento legal para a remuneração dos serviços públicos divisíveis e específicos. Fluidez essa ressaltada por ela não definição clara de quais os serviços são primários ou secundários. Isso, obviamente, gera insegurança jurídica e aumento de demandas judiciais para definição dos critérios aplicáveis.

Também, deve-se atentar para o fato de que não é incomum as Cortes Superiores, utilizando-se dos mesmos pressupostos jurídicos de decisões anteriores, interpretarem situações semelhantes em momentos diferentes e de formas diferentes por estarem permeados de uma nova conjuntura político-econômica. Isso tudo decorre da atitude natural dos operadores do direito em não conseguir uma real desvinculação de suas interpretações jurídicas das razões econômicas, mesmo que de forma implícita em suas mentes.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha.* São Paulo : Renovar, 2001.

ATALIBA, Geraldo. *Apontamento de ciência das finanças, direito financeiro e tributário.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1969.

_____. *Hipótese de incidência tributária.* 6. ed., São Paulo : Malheiros, 2001.

_____. Taxa de polícia – Localização e funcionamento. in *Estudos e Pareceres de Direito Tributário,* v. 3, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1980.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 4 ed., São Paulo : Malheiros, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14. ed., Rio de Janeiro : Forense, 1987.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário. 3. ed., São Paulo : Lejus, 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial no. 167.489/SP, Relator Ministro. José Delgado, *Diário da Justiça da União*, 24 ago. 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 127.960/RS, Relator Ministro Francisco Falcão, *Diário da Justiça da União.* 01.07.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 103/RO, Relator Ministro Sydney Sanches, *Diário da Justiça da União,* 08 set.1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 532.940, Relator Ministro Eros Roberto Grau, *Diário da Justiça da União,* 14 ago. 2008

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos Declaratórios em Recurso Extraordinário nº 183906/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, *Diário da Justiça da União,* 01 jan. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos Declaratórios em Recurso Extraordinário n. 447.536/SC, Relator Ministro Carlos Velloso, *Diário da Justiça da União,* 26 ago. 2005

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 54.194/PE, Relator do Ministro Luís Gallotti, 14 out. 1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 115.561/SP. Relator Ministros Carlos Madeira, *Diário da Justiça da União,* 22 abr.1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 234605/RJ, Relator Ministro Ilmar Galvão, Diário da Justiça da União, 01 dez. 2000.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 12. ed., São Paulo : Malheiros, 1999.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário.* 13. ed., São Paulo : Saraiva, 2000.

COASE, Richard H.. *The Problem of social cost. In:* The Journal of Law and Economics, v.3, out, p. 1-44, 1960.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário*. 4. ed,. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário.* ed. 18, São Paulo : Malheiros, 2000.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. Compêndio de direito tributário. 5 ed., Rio de Janeiro : Forense, v.1, 1996.

NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1997.

PAUSEN, Leandro. *Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 3ª ed., Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto?. Texto para Discussão do IPEA, n. 934, 31 p, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 29 ago. 2003.

VALJANOVSKI, Cento. A economia do direito e da lei: uma introdução. Tradução de Francisco J. Beralli. Rio de Janeiro : Instituto Liberal, 1994.

XAVIER, Alberto. Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva. São Paulo : Dialética, 2002.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

VETTORATO, Gustavo. A DIFERENCIAÇÃO ENTRE TAXA E PREÇO PÚBLICO: Sua Interpretação Doutrinário-Jurisprudencial e uma Possível Perspectiva Economicista. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 17, fevereiro/março/abril, 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.

[i] Também, neste trabalho, não será discutido quanto à possibilidade de ser contribuição de melhoria, pois tal cobrança não é estritamente vinculada à obras que valorizem bens imóveis.

[ii] Entretanto, cumpre-nos lembrar de posição contrária que Hugo de Brito Machado acredita que mesmo sendo redundantes tais expressões, tem a função de colocar a possibilidade em extinção dos créditos tributários, em casos especiais e plenamente determinados em lei, por meio da transferência de algum bem para o Fisco que tenha valor equivalente em dinheiro. Tal posicionamento tomou maior força após a inclusão do inciso XI do art. 156 do CTN (Lei Complementar nº 104, de 10.1.2001), pois coloca a possibilidade, desde que regulamenta por lei ordinária, de extinção do valor tributário devido por meio de dação em pagamento de bens imóveis.

[iii] Apesar de renomados autores, entre eles, Alfredo Augusto Becker e Bernardo Ribeiro de Moraes, defenderem a irrelevância completa para o Direito Tributário sobre a destinação dos

recursos recolhidos por via dos tributos, por interpretação do art. 4º do CTN, a opinião jurisprudencial e de outra parcela da doutrina, entendem de enorme relevância para sua classificação e determinação de seu conceito jurídico. (MORAES, 1996, 386-387)

[iv] Tal assunto foi amplamente discutido pela jurisprudência, principalmente, quando foi criado, por vários Estados-membros, o imposto de serviços de polícia, onde o STF entendeu ser inconstitucional, por ser a segurança pública um dever genérico do Estado, bem como, ser totalmente inconstitucional a existência de imposto vinculado com um fim específico. (ADI nº 103/RO, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, julg. 03.08.1995, DJU 08.09.1995; Embargos Declaratórios em Recurso Extraordinário nº 183906/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 04.10.2000, DJU 01.12.2000)

[v] *Princípio da legalidade estrita, da reserva legal ou da legalidade tributária,* tem origem nas primeiras cartas constitucionais do mundo ocidental. A partir do momento quando o tributo somente poderia ser instituído ou aumentado com a aprovação dos súditos/cidadãos, desenvolvendo-se ao hoje conhecido como lei. No Brasil, desde sua independência, tal princípio já veio esculpido em seu ordenamento jurídico, culminando, nos artigos 5º, II, e, especificamente, 150, I, ambos da CF/88. Na área tributária, vedação expressa ao Estado, onde o tributo, para ser criado e exigido, é necessário estar os elementos essenciais presente em sua lei instituidora: o fato, base de cálculo, alíquota e contribuinte. Isso é, com a licença do Direito Penal, uma verdadeira tipicidade legal. Quanto à referência de *lei*, tangencia-se *lei* em estrito sentido, emanada pelo Poder Legislativo, órgão estatal competente para criar, extinguir, majorar, ou reduzir tributos (art. 97, I e II, do CTN). A Constituição autoriza as exceções no art. 153, §1º da CF/1988, os tributos incluídos deste procedimento são o Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Operações Financeiros. (MORAES, p.96; XAVIER, p. 17-27)

[vi] O *poder de polícia* referente aqui é o da polícia administrativa, ou seja, fiscalização dos administrados, e não da polícia judiciária exercida pelas polícias militares, federais, civis, rodoviárias.

[vii] *Princípio da Anterioridade nasceu* do princípio da *periodicidade das receitas públicas*, na Constituição Francesa de 1791, quando o tributo somente poderia ser exigido se fosse prevista a sua fixação em lei orçamentária. Com o decorrer do tempo tal princípio foi denominado de *princípio da anualidade,* o qual para exigência do tributo seria necessária duas leis: a tributária e a orçamentária publicada anualmente com a fixação da renda provinda do tributo. Desta forma, os cidadãos teriam, assim, uma derivação do meta-princípio da *não surpresa*, permitido que aqueles possam se preparar e planejar suas atividades econômicas. (COÊLHO, p. 268) A nossa atual Constituição insculpiu, uma nova derivação do meta-princípio da *não-surpresa*, o *princípio da anterioridade,* no art. 150, III; Ele veda aos entes federativos cobrar tributos, direta ou indiretamente, no mesmo ano (exercício financeiro) no qual a lei os instituíra ou os majorava, inclusive não podendo ser cobrado antes de 90 (noventa) dias da publicação de sua lei instituidora ou que o aumentou. Entretanto, o princípio da anterioridade não deve ser confundido com o princípio da anualidade, vigente anterior à Constituição de 1988, pois, por aquele, a cobrança do tributo independe de autorização orçamentária, bastando que a lei do tributo seja publicada no exercício anterior. Também, há tributos aos quais a anterioridade é mitigada ou não é aplicável ao caso, porém para as taxas ele o princípio da anterioridade incide com toda sua eficácia.

[viii] É um pressuposto considerado como válido para a elaboração do presente exame o não cabimento da separação de preço público ou tarifa, pois ambos têm a natureza de receitas financeiras originárias do Estado por meio da exploração de algum bem ou serviço não tipicamente público (primário) e compulsório.

[ix] Apesar de parte dos argumentos apresentados serem inspirados pelos ensinamentos do professor Sacha Calmon Côelho, retirou-se a diferenciação quanto à fiscalidade ou extra-fiscalidade dos tributos e demais receitas públicas, este interprete entende que todas as receitas públicas são dotadas de ambas as características com mais ou menos intensidade.

[x] Alerta-se, após a consolidação o entendimento jurisprudência referido, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 39, de 12 de dezembro de 2002, que incluiu o art. 149-A, no texto constitucional de 1988, autorizando a cobrança de contribuição especial para o custeio da iluminação pública.