

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS TAXAS E TARIFAS: OPÇÃO OU IMPOSIÇÃO COMO REMUNERAÇÃO NA CONTRAPRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO?

CONSIDERATIONS OVER TAXES AND RATES: OPTION OR IMPOSITION AS
REMUNERATION IN THE CONTRA SERVING OF PUBLIC SERVICE

Antônio Carlos Diniz Murta

RESUMO

Buscar-se-á com este artigo apresentar um painel atual da configuração jurídico-obrigacional das relações, contratuais ou tributárias, travadas entre os cidadãos (sejam eles qualificados como consumidores ou meros usuários, efetivos ou potenciais da potestade pública) e a Administração Pública, diretamente ou de forma descentralizada, quando da prestação do denominado serviço público à sociedade.

Há muito que a doutrina pátria e estrangeira se debate sobre a matéria, revelando-se que grande parte das opiniões externadas não guardam, em muitas vezes, compatibilidade qualquer com a conjuntura contemporânea, seja social, econômica ou jurídica no que pertine à reconfiguração do papel do Estado moderno, em especial do Estado brasileiro que sofreu e, ainda, sofre mutações estruturais e funcionais das mais variadas matizes.

O Estado brasileiro, cada vez mais, em razões de ordem política ou financeira, objetiva excluir de suas atividades corriqueiras, através de prestação direta, por pessoa jurídica de direito público, o serviço público. O fez inicialmente transferindo os serviços públicos, qualificados por parte da doutrina como não essenciais, aos entes estatais, descentralizados, com personalidade de pessoa jurídica privada (como as empresas públicas e sociedades de economia mista). No entanto, o próprio domínio econômico, em razão das inúmeras privatizações consolidadas nos últimos anos no âmbito da União Federal, Estado membro e Município ou mesmo pelas múltiplas acepções e ínsita amplitude do que se pode conceituar como serviço público, demonstrou que as referidas estatais não seriam suficientes para ultimar a necessidade

premente da sociedade em ter sua carência e satisfação por serviços públicos de qualidade exaurida.

Neste sentido se partimos do entendimento que o serviço público deve, excluindo-se hipóteses de imunidade ou isenção tributária, se considerada for a remuneração mediante as taxas, e mesmo a gratuidade (hipótese mais remota), se considerada for a remuneração mediante preço público, ser pago, já que dependente econômico para sua auto-suficiência, melhoria ou por que não dizer o intuito de lucro, devemos buscar elementos mais hodiernos e consentâneos com a realidade do Estado brasileiro, não olvidando as lições dos clássicos e mesmo o posicionamento do Poder Judiciário, mormente do S.T.F. sobre a questão.

Apesar do tema proposto aparentar ser já conhecido e suficientemente debatido pela doutrina pátria e alienígena, as conclusões apresentadas quando de sua análise não se revelam, como dito, ainda e especialmente no mundo atual, o devido substrato jurídico que informa Institutos jurídicos cujos Regimes jurídicos são, conforme é cediço, distintos.

Sabe-se que a denominada taxa é Instituto, informado pelo Regime de direito público, especificamente pelo direito tributário, na medida em que se qualifica como espécie do gênero tributo; devendo, portanto, se submeter à todos regramentos, constitucionais ou não, na sua formulação, criação e posterior cobrança. Trata-se, como se sabe, de obrigação “*ex lege*”, a teor da definição legal do tributo, onde, por óbvio, seu respectivo sujeito passivo não tem opção em pagar ou não conforme seu talante.

PALAVRAS CHAVES: TAXA - TARIFA - SERVIÇO PÚBLICO

ABSTRACT

The following article intends to present a current panel of the juridical obligational configuration of relations, contractual or tributary, developed among citizens (either qualified as consumers or mere users, effective or potential, of the potentate and Public Administration, directly or decentralizedly, whenever doing the so called public service to society.

For a long time both national and foreign doctrines have debated over the subject, which revealed that a considerable part of the exposed opinions is not, many

times, at all compatible with the contemporary juncture, be it social, economical or juridical regarding the reconfiguration of the modern state's role, especially the Brazilian state, which has suffered and still suffers structural and functional mutations of the most varied types.

The Brazilian state, more and more, because of political or financial reasons, aims at excluding from its everyday activities, through direct serving, by a public law juridical person, public service. It has been previously done by transferring the public services qualified by part of the doctrine as *non-essential*, to state entities, decentralized, with private juridical person's traits, as public companies and mixed capital companies. However, the economical domain itself, due to the innumerable privatizations which have been consolidated during the last years within the Federal Union, State and Municipality, or even by the multiple aceptions and noticeable amplitude of what can be understood by public service, has demonstrated that such state entities wouldn't be enough to ultimate the prior need of society in having its scarcity and satisfaction for quality public services depleted.

In this sense, if we start from the understanding that public service must, excluding hypothesis of immunity or tributary exemption, if it is considered the remuneration provided taxes, and even gratuity (more remote hypothesis) if it is considered the remuneration provided the public price, be paid, since economically dependant for its self-sufficiency, improvement or – why not mentioning – the intent of profit, we must seek for more present and appropriate elements concerning the Brazilian State reality, not forgetting about the lessons from classics and even the Judiciary Power Position, specially S.T.F.'s on the matter.

Although the proposed topic seems to be known and sufficiently debated by the national and alien doctrine, conclusions drawn from its analysis do not reveal, as mentioned, yet and specially nowadays, the due juridical substract which informs Juridical Institutes whose Juridical Regimes are distinct.

It is known that the denominated tax is Institute, informed by the Public Law Regime, specifically by Tributary Law, since it is qualified as *tribute*; it must, therefore, be submitted to all regulations, constitutional or not, in its formulation, creation and further charges. It is considered, as known, “ex lege” obligation, concerning

the tribute legal definition, where, obviously, its respective passive subject has no option in paying or not according to its will.

KEYWORDS: TAX - RATE - PUBLIC SERVICE

INTRODUÇÃO

A taxa é Instituto informado pelo Regime de direito público, especificamente pelo direito tributário, na medida em que se qualifica como espécie do gênero tributo; devendo, portanto, se submeter à todos regramentos, constitucionais ou não, na sua formulação, criação e posterior cobrança. Trata-se, como se sabe, de obrigação “*ex lege*”, a teor da definição legal do tributo¹, onde, por óbvio, seu respectivo sujeito passivo não tem opção em pagar ou não conforme seu talante.

Já os preços públicos, que também, para efeitos didáticos e funcionais, podemos denominar tarifa², se submete, primordialmente, ao Regime de direito privado, sendo, em determinadas hipóteses, parcialmente derogado por regras de direito público uma vez que o serviço público seria prestado diretamente pelo Estado ou em Regime de Concessão ou Permissão; prevalecendo a faculdade das partes em entabular a relação jurídico obrigacional, revelando-se, neste sentido, ser obrigação “*ex voluntate*” tendo como origem o contrato como definido pelo direito civil.

Considerável parte da doutrina informa que os critérios diferenciadores entre tais institutos são lastreados na existência do serviço público (presente na taxa e ausente

¹ Art. 3º / Código Tributário Nacional (lei 5.172/1966): 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

² Diz BERNADOR RIBEIRO DE MORAIS: “O vocábulo *tarifa* é empregado muitas vezes como sinônimo de preço público, embora a palavra indicada não seja apropriada para tal, visto que não traduz a mesma idéia dada a preço público. ‘*Tarifa*’ vem do árabe, possuindo um sentido etimológico ligado à idéia de pauta de preços de navegação, de direitos alfandegários, que a cidade de Tarife, fundada pelos mouros, exigia dos mercadores quando por lá passavam com suas embarcações (uma espécie de tributo-pedágio). Tarifa, assim, exprime a idéia de tábua, de lista ou relação em que se fixem cotas. Na lembrança do Min. Aliomar Baleeiro, a tarifa representa uma tabela de preços e não os preços em si”. (MORAES, Bernardo Ribeiro de. A transferência do “pedágio” – Uma injusta e ilegítima concessão. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n.12, p. 9.)

nos preços públicos) ou mesmo na essencialidade do serviço público (serviços essenciais para taxas e não essenciais para os preços públicos).

Pode-se ponderar inclusive sobre o entendimento de alguns autores que afirmam que o Regime Jurídico (taxa ou serviço) será dado pelo legislador ordinário quando do ato criação de obrigação relativa à contra-prestação de serviço público, conforme seja o interesse público predominante.

Neste sentido vale repisar tais entendimentos para que possamos, com objetividade e fundamentos jurídicos, buscar um ponto de equilíbrio entre as diversas teorias, considerando, sobretudo, que na medida em que o Estado se afasta do domínio econômico, especialmente com a constatação das diversas privatizações dos últimos anos e, quando nele presente, atua, preponderantemente, com características de ente empresarial privado, utiliza, do Instituto do preço público para a remuneração de seus serviços e não da taxa.

Deveria, nesta esteira, as taxas ficarem reservadas aos Entes estatais cuja personalidade jurídica seja a de direito público, como as autarquias ou fundações públicas? Ou a condição de sujeito ativo (credor) da obrigação não interfere no Regime Jurídico da qualificação da exação?

Neste diapasão o que se objetiva nestas linhas de reflexão é enfrentar a seguinte questão: O Estado ao estabelecer a contra-prestação de serviço público, por ele diretamente prestado ou por terceiro concedido, permitido ou delegado, teria, necessariamente, que seguir critérios rígidos para a qualificação da remuneração, através de manifestação vinculada, ou poderia, em determinadas hipóteses, se reservar o direito potestativo de qualificá-la, segundo critérios políticos-econômicos, apresentando-se verdadeira discricionariedade nesta manifestação.

DESENVOLVIMENTO

1. Da noção de serviço público.

Serviço, do latim *servitiu*, ligado, na origem, ao trabalho do servo, corresponde, genericamente, a qualquer atividade prestada, em caráter gracioso ou remunerado, a terceiro.

O serviço público seria, em análise perfunctória, atividade prestada qualificada por este terceiro, considerando-o a sociedade, a coletividade, o próprio Estado (enquanto representante da sociedade) e, afinal, de interesses difusos de segmentos sociais determinados ou determináveis. No entanto este conceito exige maior aprofundamento dado às vicissitudes que incorre a depender, como muitos alegam, do momento histórico, contexto social, conjuntura econômica e mesmo vontade do administrador público, condicionada aos elementos anteriores que se conjugam e completam.

Não se pode deixar de apresentar, de forma sucinta, uma vez que Instituto revela-se rico e repleto de exaustivas manifestações doutrinárias e jurisprudenciais, uma definição clara do que seja serviço público já que condição inafastável para a remuneração, via taxa ou preço público, que o serviço prestado seja público.

Antes de fazê-lo é importante que se chame à atenção para o fato que o serviço público em questão não se resume apenas à conhecida obrigação de fazer, a teor da teoria geral de obrigações, conforme previsão legal expressa do Código Civil vigente, em seu artigo 247 e seguintes; o serviço em tela deve ser considerado em sentido lato e amplo, considerando-se não só as obrigações típicas de fazer alguma coisa (como a prestação jurisdicional, o poder de polícia, o serviço cartorário, etc.) bem como as obrigações de dar alguma coisa, considerando-se, neste caso, as hipóteses de dar coisa certa, a teor da previsão do Código Civil, em seu artigo 233 e seguintes.

Portanto a noção e a amplitude do serviço público não pode ser restringida como de fato é o conceito do contrato de prestação de serviço previsto, de forma inovadora, no Código Civil vigente, em seus artigos 593 e seguintes; seu alcance é maior. Envolve, não só a obrigação de fazer, como também a obrigação de dar, podendo até mesmo (apesar de não ser de sua índole ou natureza) consolidar-se na obrigação de não fazer, se levada em consideração que o pagamento da taxa de polícia tem como pressuposto ou fato gerador a conformação das ações privadas e mesmo as públicas nos precisos limites das normas aplicáveis à atividade respectiva, podendo ter como consequência atos omissivos dos destinatários da exação em questão.

Não se pode desprezar, outrossim, que rotineiramente determinadas atividades que, em princípio, historicamente e juridicamente, consideradas materialmente e formalmente serviços públicos, passam a sê-lo por injunções e pressões

da própria sociedade, na medida que assume dimensões e impactação de tal maneira que o Estado não poderia, simplesmente, considerá-las serviços qualificados como privados.

Não poderíamos deixar de considerar que o serviço público passará a ser considerado como tal na medida que interfira no interesse de grupos sociais de maior abrangência; não podendo o Poder Público deixar de estabelecer limites normativos quanto à sua execução, incluindo e ainda mais quando ele próprio o preste, ou mesmo quando conceda, permita ou delegue esta prestação a terceiros privados.

A noção de serviço público também deve variar conforme o Regime político-econômico seguido por um país ou mesmo conforme o grau de intervenção do Estado sobre a economia. É lógico que não poderíamos afirmar que o Estado, pelo menos atuando através de formas societárias privadas, prestaria sempre serviço público; porém, não haveria o porquê do Estado, ao prestar qualquer serviço, não considerá-lo público já que seu desiderato final (a própria razão política de sua existência) é o interesse público, interesse este que decorre naturalmente da efetividade de um serviço público. Na medida que determinada prestação estatal não seja considerada atividade cujo fim precípuo seja o interesse da coletividade, esta prestação ou atividade deve, necessariamente, ser repassada à iniciativa privada, ressaltando-se que esta mesma atividade privada desenvolve, habitualmente, atividades consideradas como serviço público.

Neste diapasão poderíamos partir da premissa que o Estado deve sempre, diretamente ou indiretamente, quando na consecução de suas atividades ordinárias ou extraordinárias, prestar serviço público. De outro giro a iniciativa privada, a depender do *status* dado pelo próprio Estado a partir de reflexões de ordem política-institucional, poderia prestar serviço público ou privado.

Um dos temas mais instigantes quando ao debatido serviço público, se imaginarmos que o mesmo deve ter como elemento indispensável, em seu suporte conceitual, o interesse maior da coletividade ou de grupos sociais de número expressivo, seria tentar estabelecer uma graduação ou seleção de “serviço público *latu sensu*” e “serviço público *strictu sensu*”.

Vários autores narram a especificação do serviço público, enquadrando, ora como tipicamente estatais (*verbi gratia*: segurança, saúde e educação, prestados, via de regra, diretamente pelo Estado), ora como essenciais (os serviços públicos submetidos à

regras típicas de direito privado, sendo também submetidas à regramentos típicos de Regime de direito público, prestados, via de regra, pelo Estado, diretamente ou através de sua administração indireta) e, finalmente os serviços públicos não essenciais³(por sua vez prestados, comumente, por pessoas físicas ou jurídicas privadas concessionárias, permissionárias ou delegatárias).

O critério supra apresentado poderia instrumentalizar o legislador ou administrador público sua decisão quando do estabelecimento da política remuneratória da prestação do serviço público; entretanto, este mister não se revela tão simples como parece.

Celso Antônio Bandeira de Melo nos apresenta seu posicionamento sobre a definição de serviço público nos seguintes moldes a seguir traçados:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor de interesses definidos como públicos no sistema normativo.”⁴

O consagrado administrativista informa que dois elementos se fazem imprescindíveis à conceituação do serviço público, qual sejam os elementos materiais e formais ressaltando a dificuldade em encontrar uma definição de fato precisa.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando outros autores, agregaria outro elemento, qual seja o subjetivo; “que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado”.⁵

³ Nos parece que considerar um dado serviço público como não essencial é o mesmo que considerá-lo como negação peremptória de serviço público. O serviço público exige, para que assim seja considerado, o elemento essencialidade já que não poderá o Poder Público, uma vez considerando-o público, utilizar critérios, de fragilidade patente e flagrante, muitas vezes decorrentes de pressões escusas de grupos de interesse segmentar, para dizer que dado serviço público é essencial e outro não seria.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 21ª edição, 2006, pg. 642.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo / 19ª edição**. São Paulo: Atlas, 2006, pg.112.

No entanto, logo a seguir, a referida autora apresenta uma pequena exposição da evolução do conceito de serviço público onde o elemento subjetivo, tal como definido, já não satisfaz os anseios sociais:

“Em primeiro lugar, o fato de que o Estado, à medida que foi se afastando dos princípios do liberalismo, começou a ampliar o rol de atividades próprias, definidas como serviços públicos, pois passou a assim considerar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada. Trata-se dos serviços comerciais e industriais do Estado.

Paralelamente, outro fenômeno se verificou; o Estado percebeu que não dispunha de organização adequada à realização desse tipo de atividade; em consequência, passou a delegar a sua execução a particulares por meio dos contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), para execução sob regime jurídico predominantemente privado.⁶”

A doutrina constatou, portanto, que o serviço público não era mais prestado, **exclusivamente e diretamente**, pelo Estado, considerado na condição de pessoa jurídica de direito público interno. Também poderia disponibilizá-lo e, finalmente, prestá-lo pessoas jurídicas de direito privado, vinculadas, indiretamente, Estado e sujeitas, naturalmente, à sua tutela e, como também, as pessoas jurídicas de direito privado, sem qualquer vinculação administrativa-organizacional com o Estado (não se qualificariam como entidades descentralizadas) e mesmo pessoas físicas delegatárias de serviço público (como é o caso dos serviços notariais e de registro).⁷

Nesta esteira de pensamento se faz mister afirmarmos que hodiernamente o serviço público não se define por quem o pratica, mas sim em benefício de quem se pratica já que a amplitude de suas possibilidades é de tal sorte abrangente que fez com o Estado (ente primário e natural prestador de serviço público), sabedor de suas limitações administrativas e da maior eficácia da prestação discutida em mãos privadas, direta ou

⁶ DI PIETRO, Op. cit., pg. 113.

⁷ Artigo 236/C.F. “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público”.

indiretamente, transferiu inúmeras de suas incumbências para terceiros (são estes considerados as pessoas, físicas ou jurídicas, fora da administração central estatal).

O que poderíamos, então, considerar como serviço público? Tal premissa, como informado, se faz fundamental para à cobrança de taxa ou preço público. Seria o serviço público serviço prestado pelo Estado ou serviço prestado no interesse do Estado (que em última instância representa o interesse da própria coletividade)?

Vale dizer que quando afirmamos ser pressuposto para a cobrança da taxa ou preço público a prestação de serviço público, não podemos esquecer que a recíproca não é verdadeira a partir da divisão do serviço público em serviço *uti singuli et uti universi*.

O serviço público a ser remunerado mediante taxa ou preço público deverá ser apenas aquele onde seja possível, de plano, individualizar o seu destinatário ou beneficiário e, conjuntamente, aferir ou dimensionar a prestação em questão (*uti singuli*). Os serviços públicos, não dimensionáveis ou individualizáveis, deverão ser remunerados por tributos, desta feita através dos conhecidos não vinculados, qual sejam os impostos (*uti universi*).

Nos parece razoavelmente pacífico que o discutido serviço público não exige, necessariamente, em sua estruturação que seja prestado diretamente pelo Estado, mas precisamente pela conhecida administração pública direta. Tal entendimento prevalece especialmente na medida em que o Estado se retira, pelo menos diretamente, de atividades antes prestadas diretamente pelos órgãos da administração direta e, muitas vezes indireta, transferindo ou delegando o *munus*.

Dinará Grotti, em monografia sobre serviço público, afirma, com especial convicção: “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. a qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre o seu papel. É o plano da concepção do Estado sobre o seu papel. É o plano de escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico”.⁸

Por sua vez Fabiano Verli, quando faz alusão à forma de remuneração do discutido serviço público, afirma que dependendo do Regime utilizado pelo Estado nesta prestação, a remuneração se dará por preço público ou tarifa:

⁸ GROTTI, Dinorá. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p.87.

“Portanto, as taxas, no atual panorama normativo, não prestam como instrumento à percepção de receita decorrente de atividade monopolizada. Os preços públicos, à sua vez, são absolutamente adequados a tal mister. Assim, quando se fala em preço público, este pode ser também o preço público decorrente de serviço ou atividade produtiva monopolizada. Diferenciação que, entretanto, não repercute na sua configuração como preço, pois não conflita com a essência deste tipo de prestação a existência de normas que excluam a generalidade dos particulares do desempenho destas ações. Preços públicos permanecem como prestações contratuais decorrentes do exercício da livre vontade, conforme já consagrado pelos civilistas há séculos, mesmo que relacionados ao pagamento por aquisição de produtos de atividades econômicas submetidas ao monopólio. As taxas, por sua vez, continuam restritas aos serviços públicos em sentido estrito.”⁹”

O S.T.F., no RE nº 89.876, relatado pelo Ministro Moreira Alves, inclusive, já se pronunciou sobre as categorias de serviço público, *verbis*;

Serviços públicos propriamente estatais, em cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada esta sob o ponto de vista interno e externo: esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-lo. São remunerados, por isso, mesmo mediante taxa, mas o particular pode, de regra, optar por sua utilização ou não. Esses serviços, não custa repetir, por sua natureza, são remunerados mediante taxa e a sua cobrança somente ocorrerá em razão da utilização do serviço, não sendo possível a cobrança pela mera potencialidade de sua utilização.

Serviços públicos essenciais ao interesse público: são serviços prestados no interesse da comunidade. São remunerados mediante taxa. E porque são essenciais ao interesse público, porque essenciais à comunidade ou à coletividade, a taxa incidirá sobre a utilização efetiva ou potencial do serviço. É necessário que a lei – para cuja edição será observado o princípio da razoabilidade estabeleça a cobrança sobre a prestação potencial, ou admita essa cobrança por razão de interesse público.

Serviços públicos não essenciais: se não utilizados, disso não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços

⁹ VERLI, Fabiano. **Taxas e Preços públicos: prestações coativas de direito público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pg. 72.

são, de regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e podem ser remunerados mediante preço público.

2 – Critérios usuais de distinção de taxa e preço público.¹⁰

2.1 – Breve relato sobre as taxas.¹¹

Sabe-se que as denominadas taxas são espécie do gênero tributo, a teor não só do artigo 145, inciso II, C.F., bem como do artigo 77 do C.T.N.¹²

São consideradas, portanto, tributos vinculados (teoria dicotômica de tributos) à uma prestação (serviço) estatal específica e divisível ou mesmo ao exercício (regular segundo o C.T.N.) do poder de polícia, qualificando-se, também, como tributos bilaterais e indenizatórios.

A CF não apresenta o rol de possíveis taxas a serem criadas pelos entes políticos com competência outorgada para tal mister. Vale ressaltar que se criadas forem, deverão guardar compatibilidade com a competência em prestar o serviço público respectivo ou exercer o poder de polícia apontado pelo ente político instituidor. Vale dizer um Município, por exemplo, não poderá criar uma taxa (serviço ou polícia conforme os elementos utilizados em sua definição) de emissão/expedição de passaporte quando se sabe que a competência para tal é da União Federal. De outro lado a União não poderá criar uma taxa de fiscalização de elevadores de edificações horizontais

¹⁰ Súmula 545 do S.T.F: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

¹¹ De taxar, do latim *taxare*, (avaliar, pôr ou impor preço), a rigor entende-se o preço, ou a quantia que se estipula como compensação de certo serviço, ou como remuneração de certo trabalho. Mesmo quando a taxa é empregada no conceito de percentagem, em relação aos juros, ou como índice de uma comissão, importa sempre em ser a determinação de um preço, ou de um quanto, que se fixa, ou que se estabelece, como retribuição, ou como compensação de qualquer coisa, de alguém se beneficia, ou se utiliza. Portanto, a taxa, precipuamente, revela a fixação de um preço, seja este específico, isto é, firmado em quantia certa e invariável, ou resulte de uma percentagem, que estabelecerá preço proporcional ao valor da coisa, ou seja, um preço “*ad valorem*”. SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico – edição universitária**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, pg.322/323.

¹² Ar. 145, inciso II, C.F.: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I- ...*omissis*...

II- taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.”

Artigo 77, C.T.N. (lei 5.172/66): “As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto á sua disposição.”

quando sabidamente se trata de assunto de interesse local, reservado à competência dos Municípios.

A rigor as denominadas taxas de polícia não têm como fundamento os serviços públicos, considerado o seu fato gerador a fiscalização e respectiva vinculação de pagamento, regular ou não, da atividade privada e pública, em conformação às normas de regências positivadas, no interesse da coletividade¹³.

Uma vez que a fiscalização do Poder Público sobre as atividades de interesse social não é serviço público¹⁴, pelo menos prestado em benefício ao destinatário da norma de imposição de pagamento da taxa de polícia (considerando serviço *pro societate*), não se pode, neste sentido, aceitar a possibilidade de pagamento em razão do exercício do Poder de Polícia, por opção ou imposição, de preço público; restando a remuneração do exercício do Poder de Polícia apenas às indigitadas taxas.

2.2- Breve relato sobre os preços públicos (tarifas).

Seguindo o mesmo procedimento quanto às taxas, inicialmente, poderíamos afirmar que o vocábulo preço seria derivado do “latim *pretium*, entendendo-se como valor ou a avaliação pecuniária atribuída a uma coisa, isto é, o valor dela determinado por uma soma em dinheiro”.¹⁵

Este conceito peca por estreiteza de alcance. O conceito deve ser necessariamente estendido. Não se nega que o preço deverá, sempre, ser representado por uma quantia em dinheiro (prestação pecuniária). No entanto o preço poderá remunerar tanto remuneração pela entrega de uma coisa, ou obrigação de dar coisa certa (*verbi gratia*: bem corpóreo como a energia fornecida por concessionária) ou mesmo

¹³ Art. 78/caput/C.T.N.”Considera-se poder de polícia a 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 atividade econômica, dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos

¹⁴ Não é este o entendimento de Sacham Calmo Navarro Coelho: “Serviço Público, baseado no Poder de polícia ou fundado em atividade outra do Estado (fornecimento de esgoto sanitário ou de água), só pode dar origem à cobrança de uma taxa se puder ser traduzido em unidades de medida (ainda que a *forfait*) e atribuído ao sujeito passivo. Noutras palavras, o fato jurígeno das taxas é uma atuação do Estado relativa á pessoa do obrigado, que a frui, por isso mesmo, em caráter pessoal, aí residindo o sinalagma. O fato jurígeno é receber o contribuinte, do Estado, uma prestação estatal sob a forma de serviço. Única valia da distinção entre taxas de polícia e taxas de serviço (estrito senso) está em tirar suporte para a cobrança de “taxa de polícia” em caráter potencial. O ato de poder de polícia existe ou não.....omissis.....” COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro:Forense, 2004, pg. 640.

¹⁵ SILVA, Op. Cit., pg. 418.

para remunerar obrigação de fazer (como o pedágio nas rodovias federais ou o serviço de comunicações telefônicas).

Partindo desta premissa, integrando ou agregando ao preço, o vocábulo público¹⁶, é nosso dever afastarmos sua definição daquela feita à preço privado. O divisor de águas a ser estabelecido deverá ser a presença do interesse público¹⁷ (presentes nos serviços ou prestações remuneradas via preço público) ou sua ausência (configurando-se preço privado).

Assim nos ensina Consuelo Martinez Gimenez:

El precio privado, desde la óptica de Ciencia de la hacienda, puede definir-se como el precio de mercado, es decir, se trata del precio que el Estado obtiene por la gestion o adminstracion de su próprio patrimônio cuando opera em el mercado , no em función de la prevalencia del interés público, sino siguiendo criterios de conveniencia económicao, lo que es igual, com el fin de conseguir um beneficio.

Por su parte, el precio publico se encuadra em el âmbito de lãs actividades mediante las cuales la Hacienda Pública tiende a satisfacer necesidades comunes de forma directa a através de la producción de bienes o servicios públicos, pudiendo definir-se como áquel "que da um ingreso global igual al coste entre cada usuario se realiza com criterios sociales. Es decir, el coste médio coincide com el ingreso médio, pero los ingreso marginales correspondientes a las unidade vendidas a precio menor son inferiores as coste médio". Son, em consecuencia, precios establecidos em forma distinta a los privados o de mercado, por ser menores que éstos, ya su finalidad primordial es la de cubrir el coste, no la obtención de um beneficio y se aplican normalmente mediante lãs denominadas "tarifas multiples" o "precios discriminados", constituyendo característica esencial para su aplicación la divisibilidad Del servicio em unidades de venta, puesto que cuanto mayor sea ésta, mayores serán también las posibilidades de establecer tarifas múltiples, más indicadas que las uniformes.¹⁸

¹⁶ Derivado do latim *publicus*, formado de *populicus*, de popular (povo, habitante), em sentido geral quer significar o que é comum, pertence a todos, é do povo, pelo que, opondo-se a privado, se mostra que não pertence nem se refere ao indivíduo ou particular.

¹⁷ Para tristeza da sociedade civil brasileira, a noção, amplitude ou a constatação de interesse público passa, muitas vezes, pelo viés do Administrador Público de plantão, movido, como sabido, por interesses ambíguos, onde a interferência de grupos de pressão ou mesmo o seu próprio interesse pessoal (e de companheiros) se faz prevalente, costumeiramente, no cenário político nacional.

¹⁸ GIMÉNEZ, Consuelo Martinez. **Los precios públicos**. Madrid : Universidad de Murcia. Editorial Civitas, 1993, pg. 22/23.

Há muito se diz que um dos critérios diferenciadores do preço público das taxas seria que, naquele, haveria verdadeira relação contratual e, neste, relação institucional-tributária. Não se nega tal percepção; porém, algumas observações devem ser feitas.

A relação contratual padrão, aqui por nós considerada fonte do pagamento do denominado preço privado (fonte maior volitiva das obrigações) obedece a princípios informadores, como o da obrigatoriedade, autonomia da vontade, consensualismo, boa fé, etc.

Já a relação contratual que enseja o pagamento do preço público, muito embora tenha como ponto de partida os princípios contratuais de preço privado, devem, necessariamente, seguir princípios informadores, especialmente dos contratos administrativos (mesmo para as empresas que compõem a administração indireta).

Derradeiramente deve-se notar a impossibilidade de se remunerar, via preço público, por suas características contratuais, mesmo que derogadas por cláusulas exorbitantes de direito público, a impossibilidade fático-jurídica de remunerar serviço público potencial ou colocado à disponibilidade. Hipótese esta a ser contemplada tão somente pela remuneração via taxa com fulcro, inclusive no texto constitucional vigente.

2.3. Critérios usuais de distinção e sua pertinência.

Ives Gandra da Silva Martins, citando as conclusões do X simpósio de direito tributário, informa:

“Parece-me que a melhor postura no conflito é aquela assumida pelo Plenário do X Simpósio de Direito Tributário, nestes termos versada:

1º Questão: Em nosso ordenamento positivo, há critério jurídico para distinguir as taxas dos preços públicos? Em caso afirmativo, qual ?

RESPOSTA: Sim. As taxas remuneram os serviços públicos. Demais serviços que não têm tal natureza serão remunerados por

No ordenamento legal brasileiro há critério jurídico para distinguir as Taxas de Preços Públicos, a partir da exigência:

a) de relação de subordinação no primeiro tipo de remuneração e não no segundo;

- b) de não possuir o usuário alternativa de não utilização ou de não pagamento para as taxas e possuir tal faculdade aos preços públicos;
- c) preço, chamados públicos, por serem cobrados pelo Poder Público, direta ou indiretamente.

São serviços públicos aqueles inerentes ao Estado, denominados essenciais, além daqueles cuja atividade econômica não compete originariamente à iniciativa privada (art. 8º XV da C.F.), dependendo da disciplina legal.

Atividade monopolizada não possibilita a cobrança de taxa, assim como a atividade econômica prevista no art. 170 da C.F.

Nota: Esta foi a resposta vencedora com 39 votos do Plenário, contra 38 votos dados à adoção da redação da Comissão I. Em vista dessa diferença de apenas um voto reputamos interessante reproduzir a redação vencida:

«As taxas são tributos vinculados a uma atuação estatal, expressiva de serviço público prestado ou posto à disposição dos administrados, a cargo de entidades governamentais investidas de personalidade jurídica de direito público. Os preços são receitas expressivas de serviços públicos prestados ou postos à disposição dos administrados, a cargo de entidades governamentais ou não governamentais investidas de personalidade de direito privado.

No ordenamento legal brasileiro há critério jurídico para distinguir as Taxas de Preços Públicos, a partir da exigência:

- a) de relação de subordinação no primeiro tipo de remuneração e não no segundo;
- b) de não possuir o usuário alternativa de não utilização ou de não pagamento para as taxas e possuir tal faculdade aos preços públicos;
- c) de ser a taxa remuneratória de serviços essenciais ou periféricos específicos e divisíveis, só o sendo o preço público, em não ocorrendo as hipóteses enunciadas nos itens 'a' e 'b'.¹⁹»

Na lição de Gilberto de Ulhoa Canto, citado por Aurélio Pitanga Seixas Filho²⁰, poderíamos, assim, considerar os traços distintivos entre taxas e preços públicos;

“Assim, o critério distintivo terá de ser encontrado na diferença que existirá sempre entre serviços que emanam da soberania do Estado e que só ele pode prestar, e outros que, embora também necessários à coletividade, podem ser prestados por delegação. É certo que alguns serviços somente poderão ser

¹⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma teoria do tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, pg. 337/338.

²⁰ FILHO, Aurélio Pitanga Seixas. **Taxa – doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: forense, 2002, pg. 87.

prestados se tiver um acentuado grau de utilização coletiva, não comportando, sob pena de se tornarem inviáveis ou absolutamente ineficientes, qualquer nível de facultatividade; em tais casos, sua remuneração, terá de ser mediante taxa, não através de preço público”.

Faz-se imprescindível para a exposição do tema que se discuta as múltiplas e possíveis definições a serem dadas para a expressão “serviço público” já que se pode considerá-la ponto de partida para a busca do divisor de águas entre taxa e preço público, conforme assevera Aurélio Pitanga: “Aliás, a dificuldade de conceituar o que seja serviço público é que ocasiona a dificuldade, também, de distinguir a taxa do preço público”.²¹

Quanto ao tema, também se manifestou o Alfredo Augusto Becker²²:

“Em algumas taxas, a vontade do contribuinte é elemento integrante da respectiva hipótese de incidência, exemplo: naquelas taxas cuja incidência está condicionada à efetiva utilização do serviço público pelo contribuinte. Entretanto, aqui, embora a vontade do contribuinte tenha entrado na composição (a utilização do serviço público fica dependendo de sua vontade) da hipótese de incidência da taxa, a natureza jurídica do tributo (taxa) independe deste elemento “vontade”, pois a regra jurídica poderia ter estruturado a composição da hipótese de incidência daquela mesma taxa, sem o elemento “vontade”, exemplo: bastaria a existência do serviço à disposição do contribuinte para a realização da hipótese de incidência.”

Por sua vez Luciano Amaro assim se manifesta sobre a questão, *verbis*:

“Assim, o Estado adstringe-se a adotar a figura da taxa, se o serviço (que lê executa) deve ser realizado por imperativo de ordem pública. Por outro lado, se o serviço puder ser remunerador por preço público, por na apresentar as características que o restrinjam à remuneração por taxas, o legislador pode optar pela adoção do regime de taxas.

Em suma, há situações em que o legislador (à vista da execução pelo Estado de um serviço divisível) só tem a via da taxa. Noutros casos, para os quais for possível o preço público, o legislador pode optar entre adotar o regime jurídico das taxas ou o dos preços públicos. Se instituir a taxa (por opção ou porque na é aplicável o regime de preços), a exação se sujeita ao regime

²¹ PITANGA, Op. cit., pg. 89.

²² BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963, p.241.

jurídico respectivo: princípio da legalidade, princípio da anterioridade, restrição quanto à base de cálculo (CF, art. 145, & 2º etc.. Se adotado o regime jurídico de preço público (nos casos em que o Estado não esteja adstrito a utilizar a taxa, é óbvio), sua cobrança dependerá do que estipular o contrato comum os indivíduos que solicitarem a prestação de serviço.²³

Até pela limitação imposta à este artigo, não poderíamos apresentar, apesar de haverem múltiplas, outras posições doutrinárias sobre a matéria.

No entanto percebemos que na medida que a sociedade evolui, acompanhada, naturalmente, pela evolução do Estado prestador de serviço, constata-se, cada vez mais, a urgência de se buscar critérios ou referenciais mais satisfatórios para diferenciar taxa de preço público.

Consideramos que a apontada essencialidade ou não do serviço público não satisfaz essa distinção. Entendemos, outrossim, a compulsoriedade do pagamento face à impossibilidade de escolha pelo sujeito passivo, critério consagrado pelo S.T.F., se revela, atualmente, precário em face da existência de serviços públicos, remunerados por preço público, que se tornaram imprescindíveis para uma convivência social minimamente digna (fornecimento de água, energia, etc.)

Por isso a verdadeira diferença entre taxa e preço público deverá residir nos seguintes fatores:

Imposição

- Se o serviço público for prestado diretamente pelo Estado ou indiretamente (através de pessoa jurídica de direito público), cobrando-se, a remuneração, preenchidos os requisitos legais, será mediante o tributo taxa, obedecendo o Regime jurídico que lhe é peculiar .
- Se o serviço público for o Poder de Polícia e o for serviço potencial a remuneração será via o tributo taxa.

Opção

- Se o serviço público for prestado indiretamente pelo Estado, na condição de empresário (sociedade de economia mista e empresa pública) ou mesmo por concessionários, permissionários ou delegatários privados de serviço público, a remuneração **tende** a ser a do preço público para que haja atrativo e motivação para as

²³ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro/ 11ª edição**. São Paulo: Saraiva, 2005, pg. 45/46.

empresas privadas participarem de processos licitatórios ou mesmo para que as denominadas empresas estatais possam ser lucrativas (gerando receita originária) ou mesmo não serem deficitárias; aplicando-se o Regime jurídico que lhe é próprio, considerado menos rígido e mais flexível para as condições de empreendimentos privados.

- Determinados serviços públicos que deveriam, em primeiro momento, ser remunerados por taxa, o são por preço público (o caso do pedágio). Por sua vez outros que deveriam ser remunerados por preço público o são por taxa (o caso dos emolumentos cartoriais).

Em suma, ao contrário do entendimento de alguns doutrinadores e parte do judiciário, a via remuneratória dos denominados serviços públicos, será, em algumas hipóteses a taxa (especialmente, por imposição, quando o serviço for prestado por pessoa jurídica de direito público) e, em outras hipóteses, será o preço público, especialmente por opção político-administrativa, na atração de capital privado e consecução de lucro do próprio Estado-empresário.

3- O caso do “Pedágio”.

Com relação ao pedágio vale, inicialmente, relembrar que a Constituição Federal prevê, em seu artigo 150, inciso V, quando trata das limitações ao Poder de tributar, que os tributos não poderão restringir o tráfego de pessoas ou bens, no entanto ressalta que esta regra poderá ser excepcionada pela cobrança do denominado pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

Portanto, em estrita interpretação da letra da lei constitucional, considera-se o pedágio como espécie do gênero tributo uma vez que a previsão normativa não lhe qualificaria como tal quando poderia, até mesmo, excepcionar limitação ao poder de tributar.

Por sua vez existem aporias sobre a sua natureza tributária, entendendo Luciano Amaro que seria uma espécie distinta da conhecida taxa:

“A vista disso, o pedágio diferencia-se da taxa de serviço. Esta se refere a um serviço prestado pelo Estado ao indivíduo ou posto à sua disposição. Com o pedágio, isso não ocorre; mesmo os reparos que a via pública

demande não configuram “prestações” (de serviço) do Estado. A estrada que se restaura não é do contribuinte, é pública. Inexiste, assim a figura do usuário (do serviço de restauração), como decorrência lógica da inexistência de prestação de serviço.

O que o contribuinte do pedágio faz não é utilizar um serviço do Estado; utiliza, sim, um bem público e paga por utilizar esse bem. Se de taxa se quiser chamar essa prestação pecuniária (e, teoricamente, nada impede que assim se designe essa exação), trata-se de taxa de utilização de bem público, e não taxa de serviço...

A Constituição, porém, só previu, com a designação de “taxas”, as de serviço e de polícia, sem especificar o “terceiro” grupo no qual se poderia enquadrar o pedágio.”²⁴

Existiria, quem sabe, uma probabilidade considerável, diante da própria dificuldade em identificar o discutido pedágio como espécie tributária (taxa de conservação?) nas diversas teorias criadas para tal mister, seja ela a dicotômica (impostos e taxas de polícia e de serviço), tricotômica (impostos, taxas nos moldes da dicotômica e contribuição de melhoria) e pentapartida (impostos, taxas nos moldes anteriores da dicotômica, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais) do administrador público ter optado em cobrá-lo não como tributo e sim como preço público?

Tal conclusão não se faz tão óbvia já que na história recente brasileira cobrou-se, em algumas rodovias brasileiras, pedágio como tributo e não como preço público. As próprias concessionárias de serviço público, que hoje cobram pedágio-preço público, após a devida reforma das instalações, fazem uso de antigos postos de pedágio-tributo, literalmente abandonados quando o Estado renunciou, por fatores políticos ou jurídicos que refogem a este trabalho, à sua cobrança .

Fato é que não se conhece na malha rodoviária brasileira atual a cobrança de pedágio-tributo nos moldes constitucionais. Pelo contrário a cobrança de pedágio se faz rotineiramente, nas rodovias de maior movimento e rentabilidade, através do preço público.

²⁴ AMARO, Op. cit., pg. 50.

O serviço público de manutenção e conservação das rodovias é prestado por empresas privadas, concessionárias de serviço público que entabularam, expressamente, contrato administrativo com o Estado.

Poder-se-ia dizer que o referido serviço não é essencial ou estatal e, portanto, passível de concessão à iniciativa privada e, a partir daí, remunerável por preço público? Tal critério, também, não satisfaz por uma razão objetiva. A essencialidade da conservação das vias públicas intermunicipais e inter-estaduais é notória. O grosso do transporte de vidas e riquezas no Brasil se faz por via rodoviária. Entender que a sua conservação seria serviço público não essencial ou secundário seria, no mínimo, desprezar as milhares de vidas humanas ceifadas, infelizmente a cada ano, sobretudo nas rodovias não pedagiadas, por falta de sinalização e reparos e mesmo ignorar, de forma não racional, a necessidade de razoável infra-estrutura de rodovias nacionais para o propagar e potencializar o próprio desenvolvimento deste país.

Na mesma direção, quanto ao critério da essencialidade do serviço público, para apontar sua remuneração disserta Fabiano Verli:

“Em segundo lugar, a questão da essencialidade da atividade pública não teria o condão de transformar taxa em preço público ou vice-versa. Como dito neste trabalho, podem existir preços públicos referidos a atuações estatais essenciais como podem existir taxas decorrentes de fruição de serviços em nada essenciais, como os prestados pelos museus. Não seria a forma jurídica da prestação suficiente para afastar os preços públicos muitas vezes até mais conveniente que a da taxa. Ademais, a idéia de essencialidade é frágil o bastante para gerar confusões. Veja-se o exemplo dado (taxa para entrada em museu). Podem alguns discordar frontalmente de sua escolha como exemplo para a demonstração de ausência de essencialidade, considerando o direito fundamental à cultura, à educação, etc. Outros concordariam.”²⁵

Concluindo o pedágio, instrumentalizado e cobrado como é no Brasil contemporâneo, é remunerado mediante preço público/tarifa, tratando-se de verdadeiro

²⁵ VERLI, Op. cit. , pg. 256.

contrato celebrado entre os usuários das rodovias federais ou estaduais e as concessionárias de serviço público, por sua vez fiscalizadas pelo poder público concedente a partir do contrato administrativo que lhe deu origem.

Um dos fatores mais interessantes ao se estudar o pedágio é que na sistemática atual de sua cobrança cai por terra um dos diferenciais propostos pela doutrina entre taxa e preço público. Qual seja a opção (presente no preço público) ou não (presente nas taxas) do usuário ou beneficiário do serviço público (seja considerado essencial ou não) em usufruí-lo.

Se a estruturação vigente no país faz crer que, apesar da previsão constitucional do pedágio-tributo, optou-se, por razões múltiplas, pelo pedágio-preço público, poderíamos, a partir daí, afirmar, segundo doutrina ainda consagrada e inadequada às vicissitudes destes tempos em que vivemos, que o usuário das rodovias teria a “opção” de utilizar ou não o referido serviço, ou melhor, dizendo trafegar sobre as vias conservadas pelas concessionárias de serviço público. Como? Fazendo uso de outros meios de transporte (mais caros ou de difícil implementação) ou utilizando-se de vias secundárias, se é que existentes, que, normalmente, lhe fariam correr riscos desnecessários ou causariam depreciação material no próprio veículo utilizado (estradas de terra ou de asfalto com condições sofríveis).

Por fim, o legislador, atualmente, tem optado pelo pedágio-preço público por razões bastante objetivas. Na medida que a administração pública já, em tempos de antanho, adotou a figura do pedágio-tributo (seja considerado taxa ou figura tributária ímpar) e constatou a inviabilidade de sua cobrança (por fatores inconfessáveis), percebeu que novas medidas deveriam ser tomadas para a conservação das rodovias – infelizmente adequadas tão-somente para aquelas consideradas rentáveis - **optando**, através de leis específicas, em licitar trechos rodoviários, especialmente federais, para a iniciativa privada.

Não poderíamos ser inocentes em imaginar **interesse** de participação e contratação por parte de pessoas jurídicas privadas nas possíveis concessões de manutenção dos discutidos trechos rodoviários sem que houvesse remuneração compatível com tal desiderato, já que o intuito empresarial, condicionante de sua própria existência, seria e é a busca do lucro. A remuneração mediante pedágio-tributo seria fator restritivo ou mesmo impeditivo deste interesse privado já que sabedor do

verdadeiro engessamento integrante das eventuais modificações (leia-se acréscimos ou aumentos) dos valores eventualmente cobrados dos usuários das rodovias dadas conhecidas limitações ao poder de tributar.

Portanto, a utilização do pedágio-preço público se faz, mormente pela necessidade (verdadeiro critério da conveniência administrativa) de atração da iniciativa privada sobre a concessão proposta, considerando que o Estado não tem mais interesse em praticar diretamente, ou mesmo por empresas de sua administração indireta (inexistentes neste segmento) a cobrança dos serviços de manutenção de determinadas rodovias brasileiras, o faz, por intermédio do setor privado, utilizando-se da via do pedágio-preço público tendo como referenciais valores compatíveis com o lucro almejado pelas potenciais concessionários e as limitações impostas pelo interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a distinção entre taxa e preço público ainda exige da doutrina e jurisprudência reflexão profunda dadas às profundas transformações sociais e econômicas ocorridas no Estado e sociedade brasileira nos últimos anos, pretendeu-se, com este artigo, apresentar de forma objetiva os elementos mínimos informadores destes institutos; até mesmo para que se pudesse saber que, na hipótese de prestação de serviço público, a remuneração deveria ser necessariamente uma das figuras indicadas ou se haveria, talvez, um campo de discricionariedade para o Administrador público quanto à determinação desta política remuneratória.

Refletiu sobre o conceito de serviço público, taxa, preço privado, preço público, pedágio e chegou-se à uma ilação irretorquível: a política remuneratória, dada aos serviços considerados públicos, será, em determinadas situações imposição (sobretudo taxas), e, em outras, opção de política legislativa (sobretudo preço público).

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 21.ed. 2006.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FILHO, Aurélio Pitanga Seixas. **Taxa – doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: forense, 2002.

GIMÉNEZ, Consuello Martinez. **Los precios públicos**. Madrid : Universidad de Murcia. Editorial Civitas, 1993.

GROTTI, Dinorá. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma teoria do tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **A transferência do “pedágio”**: Uma injusta e ilegítima concessão. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n.12.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico – edição universitária**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VERLI, Fabiano. **Taxas e Preços públicos: prestações coativas de direito público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.