TAXA DE PEDÁGIO — MAJORAÇÃO — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A COBRANÇA DE TRIBUTO

— A precedência na elaboração da lei orçamentária sôbre a tributária não gera a inconstitucionalidade.
— Interpretação do art. 141, § 34, *da Constituição.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Impetrante: Hilário Torloni e outro
Mandado de segurança n.º 82.444 — Relator: Sr. Desembargador VASCONCELOS LEME

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 82.444, da comarca de São Paulo, em que são impetrantes Hilário Torloni e Cantídio Nogueira Sampaio, e impetrado o Sr. Governador do Estado de São Paulo: Acórdão, em sessão plenária do Tribunal de Justiça, adotado o relatório de fls. como parte integrante dêste: *a*) repelir, por votação unânime, as preliminares suscitadas; e b) por maioria de votos, negar a segurança.

Improcede a preliminar de não cabimento do mandado de segurança em matéria fiscal. A jurisprudência de nossos tribunais é pacífica no sentido de entender admissível o remédio invocado pelos impetrantes (*Revista dos Tribunais*, vols. 185/874, 185/780, 186/162, 192/813, 193/722, 194/297). As questões constitucionais ora em exame já têm sido debatidas em outros mandados de segurança, conhecidos por êste Tribunal Pleno (*Revista dos Tribunais*, vol. 190/984). Afirma-se, também, que o direito dos impetrantes não se mostra evidentemente líquido e certo, imune de dúvidas, a demonstrar claramente o manifesto abuso de poder com que se houve a autoridade requerida e a absoluta ilegalidade de seu ato. Mas, como frisou o Ministro Orosimbo Nonato, "o critério da certeza, como o da clareza, é questão de apreciação individual". "O direito é sempre certo, As interpretações é que variam. E variam subjetivamente. Aquilo que a um juiz pode parecer incerto e contestável a outro juiz, trabalhado de maior percuciência crítica ou menos armado de convicções doutrinárias, pode parecer evidente. Assim, o direito pode parecer certo e incontestável a um juiz e não o parecer a outro" (voto proferido no recurso extraordinário n.º 5.526, citado por Castro Nunes *in Do Mandado de Segurança*). Trata-se, aqui, da questão exclusivamente de Direito, que, por mais intrincada ou complexa que seja, não refoge dos limites do mandado de segurança. Destarte, a segunda preliminar também não procede. Da mesma forma são rejeitadas a terceira e a quarta. Anular o aumento de uma taxa de serviço constitui legítimo interêsse econômico, sem sombra de dúvida, e declarar a inconstitucionalidade de uma lei pode, por seu turno, constituir legítimo interêsse moral. O simples fato de não possuírem os impetrantes veículos motorizados não lhes rouba a condição de possíveis usuários das estradas pavimentadas do Estado. Podem os impetrantes, a qualquer momento, transitar por elas em ônibus (o aumento da taxa de pedágio acarreta o aumento do preço das passagens), dirigindo automóveis de amigos ou alugados, já existindo em São Paulo agências que alugam carros de passeio.

E mesmo que se reconhecesse procedência nesta última preliminar, ainda assim seria de se conhecer do pedido, pois os impetrantes voltariam à carga,

se proprietários de automóveis, ou alguém por êles renovaria o mandado.

O não conhecimento ocasionaria, destarte, apenas maior demora no exame da questão pelo seu merecimento, com prejuízo dos princípios da celeridade e economia processuais.

Quanto ao mérito. Dois são os motivos apontados pelos impetrantes como causadores da inconstitucionalidade da Lei n.º 3.285, de 6 de fevereiro de 1957, e conseqüente cobrança do aumento da taxa de pedágio: I — não inclusão da verba correspondente no orçamento do Estado, muito embora tenha sido contemplada no da autarquia e II — anterioridade da lei orçamentária em relação à lei criadora do tributo. A improcedência do primeiro dêles já foi superiormente demonstrada, em 1949, pelo então Juiz José Frederico Marques, que hoje ilustra o nosso Tribunal de Alçada. E o foi em mandado de segurança, impetrado contra o próprio Departamento de Estradas de Rodagem e com relação a esta mesma taxa de pedágio.

Alegava-se, como agora se alega, que não tendo o orçamento estatal incluído na coluna da receita o tributo a ser cobrado, ilegal e inoperante era a sua inclusão no orçamento da entidade autárquica. A magnífica sentença acima referida, confirmada unânimemente em segunda instância, e que foi transcrita na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 16, pág. 155, com apoio em juristas de renome como Fritz Fleiner, Giannini, Jèze, Gabino Fraga, Francisco Campos e outros, deixou claro que: criada a taxa por lei estadual, pode a sua arrecadação tocar a uma autarquia; com a inclusão na receita orçamentária desta entidade, satisfeito está o preceito constitucional, consubstanciado nos arts. 63 da Constituição paulista e 141, § 34, da Constituição federal. Idêntica a lição de Pontes de Miranda, em seus comentários ao art. 141 e seus parágrafos, da Constituição brasileira: "O tributo permanente destinado à autarquia e por ela arrecadado, não precisa constar do orçamento estatal; precisa constar dêle o que não é arrecadado pela autarquia, porque as quantias dêsse entram nos cofres públicos e têm de ser escrituradas como receita da unidade política para, escriturando-se como despesa, seja cumprida a destinação à autarquia". "O tributo permanente destinado à autarquia e por ela arrecadado, precisa constar do orçamento da autarquia. Se não consta dêle, o art. 141, § 34, impede que ela o cobre. Se o orçamento estatal também o insere, há *bis in idem*. Se o orçamento estatal o insere, sem que o da autarquia o insira, essa abriu mão do tributo, e a unidade política tem de praticar novo ato para entregá-lo à autarquia" (*Comentários à Constituição de* 1946, vol. IV, págs. 432/433, 1953, 2.ª ed., Max Limonad).

Assim, constando o aumento da taxa de pedágio do orçamento do DER, não ocorre inconstitucionalidade por não ter sido incluído, também, no orçamento do Estado para o exercício financeiro de 1957.

Resta, agora, examinar a derradeira invocação de inconstitucionalidade: lei orçamentária antecedendo à lei tributária.

E' êste o mais sério argumento dos impetrantes e que merece, realmente, maiores considerações a respeito. Tem sido, na verdade, orientação constante dêste Tribunal a decretação da inconstitucionalidade em hipótese como a dos autos (*Revista dos Tribunais*, vols. 190/867, 201/269, 205/285, 206/128, 208/380, 220/227, 225/227). Em sessão plenária, na qual, aliás, tomou parte o relator dêste acórdão, decidiu-se que é "inconstitucional a cobrança de aumento de impôsto num exercício financeiro, se a sua decretação resultou de lei posterior ao orçamento" (*Revista dos Tribunais*, vol. 190/984). Com base, pois, na jurisprudência dêste Tribunal, impunha-se a concessão da segurança. Estudando, porém, com vista a êste caso, novamente, a questão, convenceu-se a maioria que o fato do orçamento preceder a lei tributária não implica, obrigatòriamente, em inconstitucionalidade

da cobrança prevista por aquêle e criada por esta. Estabelece o art. 141, § 34, da Constituição federal, pràticamente repetido pela estadual, que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária..." Verifica-se, assim, a existência de dois requisitos para que se legitime a cobrança de determinado tributo, dentro de um certo exercício financeiro: lei anterior, criando-o ou aumentando-o e inclusão do tributo na tabela orçamentária. "Êsses dois requisitos essenciais hão de ocorrer, em cada caso concreto, na ordem em que os menciona a Constituição, isto é: primeiro, há de existir uma lei que haja criado ou aumentado o tributo; em seguida, há de existir disposição expressa orçamentária que autorize a sua cobrança no exercício", ensina o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carvalho Mourão (*in Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, pág. 401).

É, realmente, o que recomenda a boa técnica financeira. Todavia, a inversão na elaboração das duas leis, primeiro orçamento e em seguida lei tributária, pôsto que desaconselhável, não violenta os princípios que nortearam e determinaram a inclusão do § 34 do art. 141 da Carta Magna brasileira, que não estabeleceu qualquer precedência entre os dois diplomas legais. Idêntica opinião encontra-se no magnífico comentário ao acórdão proferido no mandado de segurança n.º 90, do Tribunal Federal de Recursos, que julgou constitucional o aumento da taxa adicional do impôsto de renda, constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, ao decidir o mandado de segurança n.º 1.032, comentário êsse da lavra do brilhante advogado Gilberto de Ulhoa Canto e inserto na *Revista de Direito Administrativo*, n.º 14, págs. 160-161: "Não nos parece que seja constitucionalmente indispensável que a lei tributária preceda a orçamentária. E' claro que em boa técnica financeira aassim deve ser, porque prever a arrecadação da receita importa em possibilidade de havê-la, e essa só resulta da própria lei tributária, tratando-se de impostos, e seria incurial, senão inepto, fazer estimativa de renda não fundada na sua arrecadabilidade. Mas, no texto do § 34 do art. 141 da Carta vigente, a palavra "prévia" está visìvelmente ligada à cobrança, para significar que a previsão deve antecedê-la; não à lei criadora do tributo em si mesma. E a ordem em que os requisitos, do parágrafo-lei, criação e autorização, vêm enunciados, volta-se para o curso lógico que o processo de formação do crédito fiscal deve seguir, no roteiro intuitivo de seu nascimento, sem que a inversão dessa ordem, previsão e posterior criação, não deixando, embora, de constituir um ilogismo, possa reputar-se afrontosa à Constituição". No mesmo sentido as lições de Temístocles B. Cavalcânti e dos autores alienígenas, por êle citados no parecer que acompanha as informações do impetrado. A previsão orçamentária antecedendo à lei criadora do tributo pode ser condenável, pode ser mesmo inepta ou aberrante, mas não será inconstitucional. A ordem acima, em verdade, não se recomenda, pois prevista a receita, em função dela calcula-se a despesa.

Ora, a previsão de um impôsto ou uma taxa dependente de criação poderia pôr em perigo o equilíbrio orçamentário, uma vez que a lei tributária poderia não ser votada ou votada poderia ser vetada pelo Chefe do Executivo. Parte da despesa ficaria, assim, sem cobertura, acarretando medidas supletivas para suprir essa falha.

No caso dos autos, porém, não se vislumbra qualquer lesão aos princípios constitucionais invocados, qualquer surprêsa para os contribuintes. Trata-se de uma taxa permanente, destinada exclusivamente ao Departamento de Estradas de Rodagem, e por êle arrecadada, que teve seu aumento previsto no orçamento autárquico, que lhe votou uma verba de Cr$ 120.000.000,00, e teve sua cobrança autorizada sòmente

depois da vigência da lei criadora de aumento, não se podendo, portanto, falar, sequer, em retroatividade da lei.

Assim, com o fato do orçamento anterior à lei tributária, não houve ofensa ao princípio da imutabilidade do orçamento. A lei orçamentária, puramente formal, não fixa, não aumenta e nem diminui qualquer tributo, função que cabe, única e exclusivamente, à lei tributária. Apenas prevê, aproximadamente, a receita.

E, no entender do Ministro Aníbal Freire, "previsão não equivale, na técnica financeira, e na linguagem jurídica, à fixação ou determinação, nem se revela com a influência marcante do domínio sobrenatural. E' processo de ordem conjectural, baseado em elementos preexistentes" (*Revista de Direito Administrativo*", vol. 29/224).

À outra, isto é, à lei tributária, cabe fixar o *quantum*. Como salienta Temístocles B. Cavalcânti, não se esgota a legitimidade do tributo, uma vez atingido ou ultrapassado o nível da previsão orçamentária, o que, de resto, é freqüente, principalmente com relação a taxas, mesmo porque "não é necessário que haja entre a taxa e a prestação uma exata equivalência de valores, podendo o Estado fixá-la levando em conta outras considerações de utilidade, que a elevem a uma soma superior ao custo real do serviço ou à estimação do benefício que ela representa efetivamente para o contribuinte" (Francisco Campos, *Pareceres*, vol. II, pág. 151).

Bastaria o que ficou exposto para deixar de se acolher a pretensão dos impetrantes. Não se olvidem, porém, outros aspectos do caso em foco. Existia autorização orçamentária para o aumento levado a efeito e, assim, êste último não foi inopinado, nem surpreendeu os contribuintes, usuários das estradas que cobram a taxa. Assim sendo, como bem observou o Ministro Hahnemann Guimarães ao votar no mandado de segurança relativo ao adicional do impôsto de renda, a que já se fêz referência, "não é possível que se observe nesta matéria um exagerado formalismo... Desde que a situação do contribuinte não seja deixada ao desamparo, desde que não haja afrontosa ofensa ao direito do contribuinte de não ser obrigado à prestação de um tributo não previsto em lei, não há como se declarar inconstitucional o ato da autoridade fiscal que pretende exigir o tributo" (*in Revista de Direito Administrativo*, vol. 29, pág. 226).

Comentando a decisão do mandado de segurança, acima mencionado, e que teve tanta repercussão nos meios jurídicos, assim se manifestou Temístocles B. Cavalcânti: "E' preciso, entretanto, não interpretar muito restritamente preceitos que envolvem a própria vida financeira do Estado e a obtenção dos recursos indispensáveis à manutenção dos seus serviços.

"Que se possa tirar ao Poder Executivo o arbítrio e a discrição em matéria financeira, estará conforme aos princípios democráticos, mas seria desvirtuar a própria índole do regime negar-se ao Poder Legislativo a maior flexibilidade na aplicação das normas constitucionais, desde que não atinjam a essência do mecanismo ali estabelecido. Foi essa interpretação liberal que orientou o Tribunal Federal de Recursos na questão dos adicionais do impôsto de renda, decisão sem a qual se teriam subvertido as condições de execução do orçamento da República" (*in Revista de Direito Administrativo*, vol. 16, pág. 304).

Aliás, cada vez mais se avoluma a jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria ventilada neste mandado.

No *Arquivo Judiciário*, vols. 118 e 120, encontram-se decisões que abonam a orientação ora firmada pelo Tribunal de Justiça. A primeira (vol. 118, pág. 21), proferida no recurso extraordinário n.º 27.321, do Estado de Minas Gerais, e cuja ementa é a seguinte: "Se, no curso do exercício financeiro, é modificado o regime de tributo constante de lei anterior ao orçamento e previsto por êste, será tal tributo, com a

modificação, exigível pelo resto do exercício". E a segunda, no recurso extraordinário n.º 29.556, de São Paulo (vol. 120, pág. 369): "Majoração, no curso do exercício financeiro, de impôsto previsto na lei orçamentária. A lei que a decreta é aplicável pelo restante do dito exercício". E ainda, nesse mesmo volume, pág. 241, encontra-se uma outra veneranda decisão, orientada no mesmo sentido de não dar pela inconstitucionalidade da cobrança de tributo, nas condições ventiladas no caso *sub judice*.

Assim, não existindo evidente inconstitucionalidade ou nulidade da lei, o intérprete, a quem cabe defender sua legitimidade, deve ter sempre em vista o art. 5.º da Lei de Introdução ao Código Civil

Lícita, pois, a cobrança da taxa aumentada de pedágio, no exercício financeiro de 1957. Essa foi a opinião da maioria dos Desembargadores que negaram a segurança. Outros eminentes Juízes negaram-na pelos fundamentos do voto do Sr. Desembargador Humberto de Andrade Junqueira, que S. Excia. oferece em separado.

Custas pelos impetrantes.

São Paulo, 21 de agôsto de 1957. — *Amorim Lima*, Presidente com voto. — *Vasconcelos Leme*, Relator. — *J. M. Gonzaga*. — *Leme da Silva*, vencido. — *Frederico Roberto*, vencido. — *Pedro Chaves*, vencido. — *A. de Oliveira Lima*, vencido — *Justino Pinheiro*, vencido. — *Davi Filho*, vencido. — *Joaquim de Silos Cintra*, vencido. — *Rafael de Barros Monteiro*, vencido. — *Euclides C. da Silveira*, vencido. — *Otávio Lacôrte*. — *Samuel Francisco Mourão*. — *Luís Morato*. — *Cantidiano de Almeida*. — *Paulo Barbosa*. — *Pinheiro Machado*. — *Tomás Carvalhal*. — *Plínio de Carvalho Pinto*. — *Edgar de Moura Bittencourt*. — *R. F. Ferraz de Sampaio*. — *O. A. Bandeira de Melo*. — *Érix de Castro*. — *Jonas Vilhena*. — *J. G. Rodrigues de Alckmin*. — *J. C. Ferreira de Oliveira*. — *Dimas de Almeida*. O pedágio é preço público. Não é impôsto, nem taxa. — *Young da Costa Manso*. Não se trata de impôsto, nem, mesmo, de taxa: o pedágio é preço de serviço público. — *Marcondes Rangel*. — *Campos Gouvêa*. — *Coelho de Paula*, vencido. — *Andrade Junqueira*, de acôrdo com a seguinte declaração de voto:

1. Insurgem-se os impetrantes contra a cobrança do aumento da taxa de pedágio, sob o fundamento de que, autorizado o aumento pela Lei n.º 3.825, de fevereiro de 1957, faltou o requisito indispensável da previsão orçamentária, conforme o exige o art. 141, § 34, da Constituição federal.

2. Não obstante, o Colendo Supremo Tribunal Federal acolheu a tese de que as majorações de tributos podem ser cobradas dentro do exercício financeiro, desde que o tributo já conste do orçamento (*Arquivo Judiciário*, vol. 118/21; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 120/369 e 47/26). Tenho em que a orientação exata é a esposada pelo egrégio Tribunal de Justiça dêste Estado, em sentido contrário, que é, aliás, resultante da esmagadora maioria dos nossos maiores constitucionalistas e tratadistas de Direito Administrativo (Francisco Campos, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 14/467; Rubens Gomes de Sousa, *in Compêndio de Legislação Tributária*, pág. 37; João Mangabeira, *Revista Forense*, vol. 124/376; Teotônio Monteiro de Barros, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 15/371; Carvalho Mourão, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 17/401; Ulhoa Canto, *Temas de Direito Tributário*, págs. 17 e segs.).

Como bem o ensina Pontes de Miranda, "os enunciados do art. 141 traduzem os direitos que o indivíduo opõe ao Estado" (*Comentários à Constituição de* 1946, vol. III, pág. 153), de modo que a finalidade maior do disposto no § 34 está em evitar que o Estado, abusando dos poderes que lhe são conferidos, passe a exigir do cidadão um tributo em percentagem maior do que o povo, por intermédio de seus representantes no Congresso Nacional, fixou para o exercício financeiro seguinte no

momento oportuno previsto na Constituição federal.

E justamente pelo fato de se saber que o preceito constitucional teve por objetivo "proteger o indivíduo", foi que o constitucionalista Carlos Maximiliano ensinou: "o que se diz da criação do impôsto ou taxa, deve inferir-se no tocante à respectiva majoração" (*Comentários à Constituição de* 1946, vol. III, art. 141, § 34).

Resulta daí que, conforme ensinamento de Pontes de Miranda, "não se cobram impostos e taxas não orçados para o exercício" (ob. cit., vol. III, pág. 373).

Orçar é calcular a receita e a despesa do Estado para o exercício financeiro seguinte; ora, se não há lei alterando a alíquota do tributo, impossível será que a lei orçamentária faça previsão com base em alíquota diferente daquela que se acha em vigor; resulta do exposto que a lei tributária aumentando o tributo preceda à lei orçamentária, pois sòmente assim se cumprirá o preceito constitucional.

E, à evidência, não será a destinação do tributo a uma autarquia que o dispensará dos requisitos constitucionais aludidos; a autarquia não passa de um órgão que o Poder Público entendeu conveniente ser autônomo para melhor desempenho de sua atividade; mas os tributos que lhe competem não escapam nem podem fugir aos preceitos constitucionais.

3. Não obstante acolher, assim, as alegações dos impetrantes quanto à necessidade de lei prévia aumentando o tributo e quanto à exigência de sua previsão no orçamento para efeito de cobrança no exercício financeiro seguinte, deneguei a segurança na espécie porque entendo que a "taxa de pedágios", criada pela Lei n.º 784, de 30 de agôsto de 1950, não se classifica entre os "tributos" previstos no § 34 do art. 141 da Constituição federal.

O vocábulo "taxa" é muito versátil e por isso mesmo se presta para a denominação de imposições as mais diversas; o economista Einaudi evita empregá-lo, porque, "do ponto de vista teórico, causaria confusão" (*apud* Baleeiro, ob. cit., pág. 160). Na espécie debatida, a taxa nada mais representa do que um "preço público", da clássica denominação do economista norte-americano Seligman (*Essais sur l'Impôt*, vol. II, n.º 1.914, pág. 174); *le prix public est le payement effectué par un individu dour un service ou un object vendu pour le governement, surtout en vue de l'avantage particulier du droit individuel, mais, en second lieu, dans l'intéret de la communuté.*

O eminente economista Rubens Gomes de Sousa, discorrendo sôbre a classificação das receitas públicas, ensina que os "preços" — quase-privados e públicos — da definição de Seligman, "possuem um elemento comum: o de serem instituídos em função do interêsse privado dos cidadãos".

"Em virtude disso, em ambos êsses casos o Estado não se utiltiza de sua soberania, isto é, do seu poder jurídico de impor a sua vontade aos particulares por meio da lei: as relações jurídicas entre o Estado e os particulares, na cobrança das receitas definidas como preços, são de natureza contratual e regidas pelo Direito Privado. Isto é exato também em relação aos preços públicos, porquanto nestes o Estado, embora utilize a sua soberania para instituir por lei o monopólio, entretanto, no próprio exercício da atividade monopolizada age em situação de igualdade jurídica com os particulares. Em conseqüência, as receitas definidas como preço são voluntárias, no sentido de que o particular que se abstenha de utilizar a atividade do Estado não ficará obrigado a qualquer pagamento" (*Compêndio de Legislação Tributária*, págs. 11 e 12).

Outra não é a lição do eminente Professor Cáio Tácito, em brilhante parecer (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 44/518) .

Os economistas norte-americanos M. H. Hunter e H. K. Allen, citados por Haroldo Valadão, ensinam que *a public price might be defined simply as a voluntary payment made for commercial*

services rendered by some governmental unit (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 20/351).

E, na verdade, o legislador caracterizou bem o "pagamento voluntário" de taxa, tanto assim que dispôs que "a cobrança sòmente poderá tornar-se efetiva desde que o percurso entre os pontos extremos ligados pela nova rodovia possa realizar-se por estrada estadual de uso livre" (art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 784, de 1950).

Se não há coação, trata-se de "preço" — "espécie do gênero receitas originárias" e não da classe tributo (Aliomar Baleeiro, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, vol. I, pág. 155). E o art. 6.º dessa lei define bem o caráter retributivo dessa taxa, ao prescrever que ela se destina a cobrir as despesas com a construção e pavimentação do trecho da estrada em que fôr cobrada. Portanto, embora exista um interêsse público na construção de estradas pavimentadas, por certo que o grande beneficiado com ela é o particular que dela se utiliza, o que independe de demonstração. Assim, essa taxa não difere da tarifa que o Poder público estabelece para os usuários dos serviços comerciais ou industriais que êle põe à disposição do público, como, por exemplo, o preço que o Estado cobra pelo aluguel de um imóvel de sua propriedade, ou a passagem, o frete ou armazenagem que recebe na exploração de uma estrada de ferro, os ingressos de um estabelecimento de diversão e as refeições fornecidas em restaurante mantido pelo Poder público, etc.

Ainda recentemente, êsse assunto foi objeto de magníficos pareceres dos nossos mais abalisados juristas, quando a Câmara Muncipal de São Paulo pretendeu impedir que o Prefeito Municipal aumentasse as tarifas das passagens dos veículos da emprêsa concessionária do serviço de transportes coletivos desta Capital, concluindo venerando julgado que as taxas cobradas são da classe "preço público" e não da classe tributo (*Revista dos Tribunais*, vol. 260/201; pareceres de Pontes de Miranda, Mário Masagão, Temístocles B. Cavalcânti, J. H. Meireles Teixeira, Valdemar Ferreira e Vicente Rao, fls.).

Nos Estados Unidos da América do Norte são comuns estradas de rodagem, pontes e viadutos construídos por particulares, por autorização do Poder público, mediante cobrança de pedágio (cf. José Duarte, *A Constituição Brasileira* de 1946, vol. I, pág. 520); entre nós essa prática salutar já foi adotada, bastando lembrar o antigo Viaduto do Chá, nesta Capital. Verifica-se, portanto, que tais obras não constituem tarefa que sòmente ao Estado compete executar; antes, representam atividade comercial ou industrial que o Estado entende exercitar, dadas as vantagens daí advindas também para a atividade pública.

E já existe, mesmo, manifestação do colendo Supremo Tribunal Federal e do egrégio Tribunal Federal de Recursos, nesse sentido, a propósito das taxas aeroportuárias, acolhendo brilhante parecer do Dr. Haroldo Teixeira Valadão; se o aeroporto pertence ao Poder Público, as taxas são remuneratórias de serviço mensurável prestado aos usuários que dêle se utilizam voluntàriamente e, por isso mesmo, constituem receita industrial do Poder Público, independendo de previsão orçamentária (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 37/195). E tais receitas são previstas na própria Constituição federal, pois compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar "quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços" (art. 30, n.º III). E nem se concebe, mesmo, que, prestando o Poder Público serviços de natureza industrial a particulares, sujeito, portanto, à oscilação do custo de vida, como da mão-de-obra, materiais, etc., se veja jungido ao rígido preceito constitucional, quando é certo que nada o obriga a executar o serviço, podendo paralisá-lo sem prejuízo das atividades que é obrigado a executar segundo a Constituição federal; é serviço delegável a particulares, o que não pode ocorrer com o serviço público típico, qual

seja a distribuição de justiça, a organização policial, etc.

4. Se o pagamento fôsse obrigatório e não voluntário, isto é, se não existisse outra rodovia para o trânsito daqueles que preferem não pagar a taxa, aí então desapareceria o característico principal do "preço público", que é a voluntariedade do pagamento; aí então a taxa estaria dificultando o direito de livre trânsito dentro do país, donde a evidência do seu caráter coercitivo ou compulsório, principalmente se antes havia no local estrada de livre trânsito. E daí surge a diferença capital no que se refere à sua exigência: "taxa é espécie do gênero tributo. Há de ser decretada em lei. Só por lei será majorada. E só a cobrará o Poder Público se houver autorização orçamentária para o exercício em curso, como estatui de modo iniludível aquêle dispositivo constitucional. Já o preço poderá ser fixado por ato da autoridade administrativa, se a lei lhe cometeu essa atribuição ou se deu autonomia financeira ao estabelecimento público. Um preço pode ser estabelecido, exigido e majorado em qualquer dia do ano para a cobrança imediata. Já a taxa há de ser decretada e autorizada num ano, para cobrança no exercício imediato (art. 141, § 34, da Constituição)" (Aliomar Baleeiro, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, vol. I, pág. 316).

5. Por todos êsses fundamentos, aqui sumàriamente expostos, foi que deneguei a segurança, divergindo, assim, do voto brilhante do eminente Sr. Relator.