TAXA DE ÁGUA E ESGÔTO — PREÇO PÚBLICO — LANÇAMENTO — QUITAÇÃO FISCAL

— A quitação, no direito fiscal, salvo hipótese de êrro, tem efeito liberatório.

— Não tem o particular o arbítrio de dispensar os serviços de água e esgotos, onde existam as respectivas rêdes.

— Havendo obrigatoriedade ou coação, quanto a utilização do serviço, inexiste preço público.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Departamento de Águas e Esgotos (DAE) *versus* S. A. Diário da Noite e S. A. Rádio Tupan

Agravo de petição n.º 101.456 — Relator: Sr. Desembargador

DJALMA PINHEIRO FRANCO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 101.456 da Capital, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, sendo agravante o Departamento de Águas e Esgotos (DAE) e agravadas a S. A. Diário da Noite e S. A. Rádio Tupan: acordam, em Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, adotado como parte integrante dêste o relatório da sentença, por votação unânime, negar provimento aos recursos, ficando assim mantida, por seus próprios e jurídicos fundamentos, a respeitável sentença recorrida.

Custas *ex lege*.

São Paulo, 10 de junho de 1960 — *Alcides Faro*, presidente — *Djalma Pinheiro Franco*, relator — *Sylvio Barbosa* — *Tácito M. de Góes Nobre*.

COMENTÁRIO

Conceito de Taxa e Preço Público

Confirmando decisões de primeira instância, de excelente feitura, o Tribunal de Justiça do Estado de S. Paulo apreciou interessante questão de Direito Fiscal sôbre a natureza da obrigação tributária e, especialmente, a distinção entre as taxas e os preços públicos.

Esta última matéria tem sido objeto de estudos valiosos, que, no entanto, ainda não se cristalizaram na legislação e na jurisprudência nacionais.

É auspicioso assinalar, assim, a propriedade técnica com que, não obstante a brevidade da referência, se distinguem, nas decisões comentadas, as duas categorias da receita pública.

Haroldo Valadão foi dos que primeiro aplicou, sistemàticamente, na esfera administrativa, o conceito de preço público, como

DECISÃO RECORRIDA

Vistos etc.

A S. A. Diário da Noite e a S. A. Rádio Tupan, estabelecidas nesta Capital, ajuizaram o presente mandado de segurança contra ato do Diretor Geral do Departamento de Águas e Esgotos que com fundamento na Portaria n.º 59, de 1959, está exigindo o pagamento de uma diferença da taxa de águas e esgôto.

1 — Expõe a inicial, em síntese, que as impetrantes são proprietárias do Edifício Guilherme Guinle, situado à Rua 7 de Abril, n.º 230, nesta Capital, estando por isso inscritas como contribuintes do DAE.

Em conseqüência, recolheram, na época apropriada, as respectivas taxas correspondentes ao exercício de 1959.

No entanto, foram surpreendidas com a exigência do pagamento da referida diferença, exigência essa que tem por fundamento a portaria acima mencionada.

2 — Entendem as impetrantes que a cobrança pretendida e manifestamente ilegal, uma vez que portaria não é instituto jurídico adequado à finalidade visada, qual seja, a determinação de revisão de lançamentos.

Por outro lado, admitida que fôsse a idoneidade da portaria para o fim visado, seria a mesma ilegal, por isso que contraria norma específica do Livro VII, do Código de Impostos e Taxas.

De fato, a base do lançamento daquelas taxas é, em regra, o aluguel efetivamente convencionado e pago. Portanto, não poderia o impetrado determinar a atualização de valôres locativos, tanto mais que os alugueis se acham congelados, por fôrça da Lei do Inquilinato.

Ademais, segundo o Código de Impostos e Taxas, os lançamentos revistos serão publicados no "Diário Oficial" ou em editais afixados na Repartição Arrecadadora até o dia 15 de março de cada ano. No entanto, a referida portaria somente foi publicada em 22 de março de 1959.

Por outro lado, uma vez pago o tributo, não há mais possibilidade jurídica de revisão do respectivo lançamento, extinguindo-se, de pleno direito, o débito fiscal.

---

entidade diversa das taxas remuneratórias de serviço, em parecer emitido como Consultor Geral da República (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 20, pag. 351/s.), com respeito a constitucionalidade da fixação do valor de taxas aeroportuárias, mediante ato do Poder Executivo.

Nesse sentido, veio, aliás, a se consolidar a jurisprudência, através de acordãos do Tribunal Federal de Recursos e do Supremo Tribunal Federal (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 25, pág. 148/170; vol. 29, pág. 273/278; volume 37, pág. 195). Assim também decidiram êsses tribunais, com respeito às tarifas de serviços portuários, subordinados a critério da Administração, por intermédio do Ministério da Viação (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 50, pág. 88 e vol. 54, pág. 100).

O Tribunal de Alçada de S. Paulo teve ensejo de caracterizar, em caso específico, a discriminação de tratamento entre as taxas de água e esgotos e de serviço telefônico. As primeiras, que se identificam como verdadeiras taxas, estão sujeitas, como espécie tributária,

3 — Reclamam, pois, as impetrantes, a concessão de segurança, a fim de ser julgada incabível a cobrança intentada, e em conseqüência, nulos os respectivos lançamentos.

4 — O Diretor do Departamento de Águas e Esgotos prestou as informações de fls.

Declara o informante que a Lei n.º 2.627, de 20 de janeiro de 1954, autoriza, no seu art. 4.º, o Departamento lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas dos Serviços de Águas e Esgotos. Portanto, não interessa ao contribuinte a natureza do ato por meio do qual exerce a autarquia a atribuição que lhe é deferida.

Realmente, o art. 29, do Livro VII, do Código de Impostos e Taxas prescreve que o lançamento terá por base o valor locativo anual do prédio. Porém, o mesmo diploma permite ao Poder Público desprezar aquêle elemento, uma vez que o mesmo não corresponda à realidade, quando se verifique, por exemplo, que a locação tenha sido contratada por valor inferior ao normal.

A publicação feita no dia 22 de março foi ditada por excesso de cautela, eis que o Departamento já havia cumprido a lei afixando a portaria em local acessível ao público, ou seja, nos corredores e no saguão onde funcionam as repartições arrecadadoras do Departamento.

De resto, nem mesmo de rigor era a fixação da portaria, numa vez que o impetrado não havia alterado a taxa.

Além disso, trata-se, na hipótese, de reajustamento de preço de serviço público, de natureza tìpicamente industrial. Portanto, a alteração poderia ter sido feita em qualquer época do ano, conforme se vê do acórdão mencionado a fls. No mesmo sentido, é a lição da doutrina colhido nos ensinamentos de Baleeiro.

5 — Oficiou nos autos, a fls., o órgão do Ministério Público, opinando pela denegação da segurança, considerando que a taxa se manteve inalterada.

à fixação em lei; as últimas, que são, na realidade, preços públicos, podem se constituir mediante ato executivo (Revista de Direito Administrativo, vol. 53, pág. 104).

Em estudo dedicado à matéria, tive oportunidade de apreciar, extensamente, à luz da doutrina, a evolução do conceito diferenciador das taxas e dos preços públicos (parecer *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 44, pág. 518 a 532).

ALIOMAR BALEEIRO referiu-se, com propriedade, a que "as questões jurídicas mais ásperas jazem também na delimitação da fronteira entre *taxas* e *preços*, já que êstes últimos, do ponto de vista legal, escapam à regra inflexível do art. 141, § 34, da Constituição... A 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 administrativa ao estabeleci-

Relatados os autos, passo à decisão:

I — Em outros feitos, ajuizados perante esta Vara, versando hipótese idêntica à dos autos, tenho concedido a segurança, por considerar ilegal a exigência do Departamento de Águas e Esgotos.

Afirma-se, nestes autos, que a lei autoriza a feitura de lançamentos fora das épocas normais. Embora em parte verdadeira, a afirmativa não favorece o ponto de vista sustentado pelo impetrado.

Realmente, a regra geral é a de que os lançamentos são anuais (parágrafo único, do art. 39, do Livro VII).

Por exceção, admite o Código lançamentos novos, fora da época normal. Porém, apenas para as obras concluídas após o dia 15 de março de cada ano (arts. 38, §§ 1.º e 3.º).

E tanto isso é certo que os lançamentos novos sòmente devem ser feitos a partir do semestre em que se concluírem as obras, ou se assentarem as canalizações.

Ora, a revisão dos valôres locativos, para base do cálculo, não importa em lançamento nôvo eis que a expressão traduz indisfarçàvelmente o lançamento primeiro, inicial, tendo em vista obras que se concluíram após o encerramento da atividade administrativa anual.

Os lançamentos antigos podem, sem dúvida, ser revistos. Porém, a providência deve ser ultimada até o dia 15 de março de cada ano (art. 38, parágrafo único, do Código de Impostos e Taxas).

E assim dispõe a lei porque a taxa de águas e esgotos é arrecadada em duas prestações.

A primeira, nos meses de março a junho.

A segunda, nos meses de julho a novembro (art. 54, do Livro VII).

De conseguinte, revisto o lançamento até o dia 15 de março, estará o Departamento, por ocasião do recebimento da primeira prestação, aparelhado para cobrar o acréscimo acaso verificado.

---

mento público. Um preço pode ser estabelecido, exigido e majorado em qualquer dia do ano para cobrança imediata. Já a taxa há de ser decretada e autorizada num ano para cobrança no exercício imediato» (*Uma Introdução à Ciência das Finanças* — 1955 — vol. I, pág. 316/317).

Coube a SELIGMAN inovar a Ciência das Finanças com o esquema de classificação das rendas do Estado, desdobrando-as em contribuições gratuitas, contratuais e obrigatórias. Enquanto nestas últimas o poder fiscal se exprime através de impostos, taxas e contribuições especiais, as rendas de conteúdo contratual são os preços públicos ou semiprivados. O equilíbrio entre o interêsse privado, ou a vantagem pessoal e o interêsse comum ou a utilidade pública da contribuição é o elemento dominante na escala de hierarquias das fontes financeiras públicas; a predominância crescente do interêsse público assim as qualifica, sucessivamente: preço quase-privado, preço público, contribuição especial, taxa e impôsto (EDWIN SELIGMAN — *Essai sur l'impôt* — trad. fr. — Paris — 1914 — II — pág. 122/175).

EINAUDI e GRAZZIOTI, entre outros, abonam, no direito italiano, a distinção conceitual entre taxa e preço público, que, entre nós,

Portanto, é possível o lançamento para as obras novas, e mesmo a revisão até 15 de março. Além dessa data poder-se-á fazer apenas o arbitramento. No entanto, qualquer acréscimo poderá ser exigido no exercício seguinte, uma vez que os lançamentos que sofrerem modificações deverão ser publicados na Imprensa Oficial até o dia 15 de março de cada ano.

Pouco importa, portanto, que a portaria tenha sido afixada antes do dia 15, nas dependências da repartição. O que a lei exige não é apenas a publicação da portaria, mas sim a publicação dos lançamentos que sofrerem revisão. Essa indeclinável exigência legal não foi cumprida pelo impetrado.

O objetivo da Portaria n.º 59 foi, por certo, atualizar os valôres locativos, tendo porém, em vista o próximo exercício. E tanto isso é certo que o referido documento determinou que se procedesse à revisão "até o fim do corrente ano".

II — Improcede, por outro lado, a objeção de que o tributo exigido representa taxa remuneratória de serviço público, de natureza industrial, e por isso mesmo alterável em qualquer época do ano.

E improcede porque jamais se questionou, ao que consta, sôbre a categoria do tributo em questão, dado o seu característico de contraprestação, que é, no conceito unânime, o traço definidor da taxa.

Sem dúvida, que taxa é preço. Porém, preço pago pelo usuário do serviço público.

O preço público a que alude o Prof. Baleeiro, na passagem transcrita a fls., é aquêle decorrente do processo de mercado. Ora, a formação da taxa é essencialmente unilateral, uma vez que a mesma é sempre imposta por lei, o que não ocorre com denominado preço público.

Ademais, o preço público sòmente existe em serviço de natureza comercial ou industrial, ao passo que o abastecimento de água e a rêde de esgôto constituem serviço eminentemente público, sem o menor característcio de indústria ou comércio (Sílvio Santos Faria — "Problemas Jurídicos da Tributação", pág. 47).

---

a par da contribuição já referida de ALIOMAR BALEEIRO, se espelha nas lições precisas de ALBERTO DEODATO (*Manual da Ciência das Finanças* — 5.ª edição — 1954 — pág. 67/68) e de RUBENS GOMES DE SOUZA (*Compêndio de Legislação Tributária* — 2ª edição — 1954 — pág. 10/11 e 120/121).

À luz da elaboração doutrinária e jurisprudencial, tanto no plano comparativo, como no âmbito nacional, pareceu-me inequívoco deduzir a autonomia entre os dois conceitos:

«Podemos concluir, conseqüentemente, que, no plano da elaboração legislativa, como no da exegese jurisdicional, a noção de *preços públicos* já adquiriu foros de autonomia, inconfundindo-se com o conteúdo das *taxas*. Ambas correspondem à propiciação de bens ou serviços divisíveis e caracterizados. Mas, enquanto as taxas pressupõem a *obrigatoriedade* e dispensam a utilização efetiva (é necessário, apenas, que os serviços se encontrem à *disposição* dos usuários), os preços públicos equivalem a serviços facultativos e não se impõem

Aliás, segundo observa o economista Rubens Gomes de Souza, as relações jurídicas entre o Estado e os particulares, na cobrança das receitas definidas como preço, são de natureza contratual e regidas pelo Direito Privado. As receitas definidas pelo 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).

Ora, no tocante à taxa de águas e esgotos não tem o particular o arbitrio de dispensar os serviços onde existem as respectivas rêdes.

Portanto, onde há coação, inexiste preço público. Êste pressupõe, indeclinàvelmente, a voluntariedade do pagamento.

III — Em suma, e ainda que se pudesse admitir a validade da revisão procedida pelo impetrado, ocorre, no caso dos autos, uma circunstância que arreda em relação às impetrantes qualquer exigência da Administração. É que as impetrantes pagaram, na época oportuna, as taxas que lhes foram impostas.

Extinta está, portanto, a obrigação fiscal.

A quitação no Direito Fiscal, salvo hipótese de êrro, tem efeito liberatório. Esta a regra universalmente aceita, como salienta o Prof. Gomes de Souza, em excelente estudo sôbre os limites dos Podêres do Fisco no tocante à revisão dos lançamentos ("Rev. de Direito Administrativo", vol. 14/23).

IV — Isto pôsto, concedo a segurança impetrada, nos têrmos do pedido, pagas as custas na forma da lei.

Cumpra-se o disposto no artigo 11 da Lei n.º 1.533.

Recorro, *ex officio*, para a superior instância.

P. e Int.
São Paulo, 22 de fevereiro de 1960.

Olavo Tabajara da Silveira

---

senão em virtude de ato direto de uso ou aquisição" (CAIO TÁCITO — parecer cit. — *Revista de Direito Administrativo* — volume 44, pág. 528).

Não é outro o fundamento em que se lastreiam as decisões comentadas, quando enuncia o princípio de que «onde há coação, inexiste preço público. Êste pressupõe indeclinàvelmente, a voluntariedade do pagamento" (sentença do juiz *Olavo Tabajara de Oliveira*, confirmada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de S. Paulo, no agravo de petição nº 101.456).

Outros pontos haveria a respigar, na matéria, em tôrno ao efeito constitutivo ou declaratório do lançamento na formação da obrigação tributária, ou sôbre o efeito liberatório da quitação fiscal.

De qualquer ângulo que se as examine, as decisões da magistratura paulista estão a merecer louvores pela exatidão, atualidade e informação adequada dos modernos problemas do Direito Financeiro.

CAIO TÁCITO
Professor na Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara