TAXA DE ÁGUA E ESGÔTO — MAJORAÇÃO — PREÇO PÚBLICO

— A majoração de taxa de água e esgôto depende de lei.

— Não se confunde o preço público com a taxa de água e esgôto.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Departamento de Saneamento do Estado de Pernambuco *versus* Imobiliária São José Limitada e outros

Recurso extraordinário 54.194 — Relator: Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos do recurso extraordinário nº 54.194 de Pernambuco, em que é recorrente o Departamento do Estado e são recorridos Imobiliária São José Limitada e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 14 de outubro de 1963. — *Luís Gallotti,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O caso está bem resumido no parecer da douta Procuradoria-Geral (fls. 446-451):

"A E. Primeira Turma deu provimento ao Agravo de Instrumento nº 26.425, unânimemente, de acôrdo com o voto do saudoso Ministro Ari Franco, mandando se processasse o recurso, para *melhor exame* (autos em apenso, fls. 150-6, 157 e 158).

O apêlo extraordinário, fls. 373-81, foi interposto sob invocação da alínea *a* da norma constitucional (art. 161, III), tendo alegado o recorrente que o ven. acórdão recorrido, (fls. 36v.-71), que confirmara a segurança, ofendeu o art. 1º da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, ao rejeitar a *preliminar* de *inidoneidade* da vida judicial eleita, e ainda o art. 141, § 34, da Constituição federal, quando, *dando um entendimento inadequado a êste dispositivo,* julgou inconstitucional a majoração das taxas de água e esgôto estabelecidas pelo Decreto estadual nº 477, de 30 de dezembro de 1959, *ut* doc. de fls. 40, que alterou o Regulamento do Departamento do Saneamento do Estado, aprovado pelo Decreto nº 103, de 2 de fevereiro de 1950.

Alegou, ainda, o recorrente, (fls. 361), que o recurso devia ser admitido, porque se discutia *relevante questão constitucional,* conforme decidira, em outro caso, o E. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma (*Revista Forense,* vol. 100, pág. 484).

Posteriormente, arrazoando o recurso em notável trabalho do eminente Professor Haroldo Valadão, fls. 392 a 422, alegou o recorrente que era manifesto o dissídio jurisprudencial, em relação a decisões do Pretório Excelso, "quer sôbre o cabimento típico do Recurso Extraordinário por se tratar de questão constitucional federal relevante" (Carta Testemunhal nº 11.501, *in Arquivo Judiciário,* 71-171, "que sôbre a conceituação e distinção entre tributo, taxa e preço público, nos Recursos de Mandado de Segurança nº 1.558" (taxas aeroportuárias, *in Arquivo Judiciário,* 103-294, *Revista de Direito Administrativo,* 37-195 e *Diário da Justiça,* Apenso de 24 de maio de 1954, pág. 1939) e 4.790 (taxas portuárias, *in Revista Trimestral Jurídica,* 4-242 e *Revista de Direito Administrativo* 54-102), em que o Tribunal recorrido adotou na matéria um

único critério, o da "compulsoriedade, jamais seguido pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal".

Alegou, ainda, o recorrente, na oportunidade, que o venerável acórdão recorrido estava em divergência também com a decisão proferida pelo Pretório Excelso, unânimemente, em 24 de maio de 1961, no Recurso do Mandado de Segurança nº 8.261, de acôrdo com o voto do eminente Ministro Ribeiro da Costa, no sentido de que é "legal, tradicional mesmo, essa fixação entre nós, pelo Poder Executivo" (*Diário da Justiça*, de 2 de outubro de 1961, pág. 357).

Confirmando a sentença, fls. 200-11, que concedera a segurança, decidiu o ilustre Tribunal de Justiça, por maioria, que a cobrança das taxas de água e esgôto, em Recife, com a majoração autorizada pelo Decreto estadual 477, de 1957, sem prévia autorização legal, ofendia o preceito do art. 141, § 34, da Constituição federal, porquanto as aludidas taxas, também chamadas contribuições, eram, incontestàvelmente, tributos, e não preços públicos, em cujo pagamento há voluntariedade, ao passo que, no das taxas há obrigatoriedade.

Discordando dêsse entendimento, aceitou o ilustre Desembargador Caeté de Medeiros, em seu voto vencido, fls. 369v-17, que, no caso, a contraprestação financeira não era uma taxa, sim um preço público, cuja principal diferença, entre uma e outra não era pròpriamente, a obrigatoriedade, mas a natureza da atividade do Estado na prestação do serviço. Assim, se se tratar de serviço prestado em decorrência da soberania do Estado, ter-se-á a taxa. Caso se trate, porém, como na hipótese, de serviço que pode ser prestado, tanto pelo Estado como por particular, ter-se-á o preço público, cuja fixação independe do ato legislativo.

Preliminarmente, o recurso é cabível, pelo fundamento da alínea *d* em face da ocorrência do alegado dissídio jurisprudencial, em relação a julgados do E. Supremo Tribunal Federal, quanto ao conceito e distinção entre tributo, taxa e preço público.

De meritis, estou de acôrdo com a tese sustentada pela recorrente, que tem a amparà-la julgados do Pretório Excelso, nos casos das taxas aeroportuárias, cobradas das emprêsas aeroviárias em retribuição à utilização das instalações e serviços dos aeroportos, as quais, conforme se decidiu, constituem preços públicos e não taxas, pròpriamente, não se incluindo na conceituação genérica de tributos sujeitos, êstes sim, à regra constitucional (art. 134, 141, § 34).

No mesmo sentido decidiu o Egrégio Supremo Tribunal no caso das taxas portuárias, fixadas pelo Ministério da Viação para utilização dos serviços de armazenagem interna e capatazias no pôrto do Rio de Janeiro (*Revista de Direito Administrativo*, 14-102).

Assim, também, no caso, as taxas de água e esgôto, cobradas pelo recorrente, não constituem tributos pròpriamente, sujeitos à norma constitucional (art. 141, § 34), mas preços públicos, pagamento de utilização de serviço público, cuja fixação compete ao Poder Executivo.

Como bem acentuou, em seu voto, o eminente Ministro Orosimbo Nonato, no julgamento do Mandado de Segurança nº 1.558, o princípio *nullus census sine lege* perde algo de sua rigidez quando se faz mister estimar, em cada caso, o serviço prestado, pois nem sempre será o mesmo preço (*Arquivo Judiciário*, 103-302).

Acresce que, no caso, houve autorização legislativa (Decreto-Lei nº 1.413, de 13 de julho de 1964), que nem ofensa ao art. 36 da Constituição federal, permitiu a revisão das taxas de água e saneamento por ato do Poder Executivo Estadual.

Ex positis, opino pelo conhecimento do recurso, que é cabível, pelo fundamento da alínea *d*, e no mérito, pelo

seu provimento, cassada assim, a segurança."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente e Relator) — Em face do apontado dissídio jurisprudencial, conheço do recurso, que a Turma houve por bem mandar subir.

Mas lhe nego provimento.

Nenhuma razão assiste, a meu ver, ao Departamento de Saneamento do Estado, ora recorrente.

Digo-o, sem embargo das brilhantes razões aduzidas por seu eminente patrono.

S. Exa. invoca decisões que versaram sôbre casos diferentes (preços contratuais de serviços públicos, que podem ser usados ou não e só são pagos na primeira hipótese); nenhuma delas dizia respeito à taxa de água e esgôto, limitada mas obrigatòriamente paga mesmo quando não usado o serviço, a qual é uma verdadeira taxa e assim sempre foi considerada, inclusive pelo Supremo Tribunal.

Veja-se, por exemplo, o acórdão no recurso extraordinário 39.527, de que foi relator o eminente Ministro Vilas-Boas (fls. 428A):

"Taxas de água e esgôto; majoração imposta pelo Executivo Municipal. Nulidade — As taxas de água e esgôto, serviços a cargo do Município não podem ser fixados senão por *lei da Câmara Municipal*. Nulidade de majoração, imposta em resolução do Poder Executivo."

Assinala o Ministro Vilas-Boas, no seu voto unânimemente acolhido pela 2ª Turma, o esfôrço da Prefeitura recorrente para a demonstração de que a taxa de água e esgôto é uma autêntica tarifa, bem aproximada do preço privado ou quase privado, cuja formação é da competência do Poder Executivo.

Mas responde que não há dúvida quanto à natureza dos serviços de água e esgôto de uma cidade, êles atendem, *antes de tudo, às necessidades públicas e, secundàriamente, às necessidades humanas em geral* (e precisamente o critério distintivo de Seligman, como depois veremos). E acrescenta que êsses serviços são executados *necessàriamente* pelo Poder Público, *diretamente* ou *mediante concessão*, concluindo, com Luigi Einaudi, que se trata de *preço político*, embora ofereça uma natureza igual à do *preço público;* e, precisamente por não estarem em causa apenas necessidades individuais, as taxas referidas têm o caráter de autênticos tributos, que só os representantes do povo podem estabelecer e fixar, nos têrmos do art. 141 § 34 da Constituição, não podendo haver, quanto a isso, delegação de atribuições (art. 36). Depois de dizer isso, o Ministro Vilas-Boas ainda invoca a definição de taxa contida no Decreto-Lei federal 2.416 de 1940 (tributos exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição).

O saudoso Ministro Castro Nunes, em voto unânimemente acolhido pela 1ª Turma (Recurso Extraordinário 9.980), assentou que as taxas são as que o Estado, ou por êle os concessionários, exigem relativamente aos serviços de água e esgôto.

Carece, portanto, de base legal a majoração questionada feita por Decreto do Poder Executico.

E deve ser mantido o acórdão que confirmou a sentença concessiva da segurança bastando que consideremos a ilegalidade do ato impugnado.

Nem há dizer que, no caso, o problêma se modifica porque o Departamento de Saneamento do Estado é uma autarquia, porque como notam Merkl e Francisco Campos, ao constituir o Departamento, o Estado personificou êss-

ses órgãos da Administração local, houve uma descentralização, todavia, com isso não se alienou o caráter público dos serviços de água e esgôto, trata-se de órgão paraestatal ao qual o Estado cede uma parte de seu *imperium*.

Note-se que o Decreto-Lei estadual 1.413, de 13-7-1946, invocado pelo recorrido (fls. 419), é anterior à Constituição de 1946, e diz (art. 10) que ao Diretor do Departamento compete *promover* a revisão periódica das *taxas* de água e esgotos, opinando o Conselho Consultivo do Departamento (arts. 3º e 5º) e decidindo o Chefe do Govêrno, mas isso a um tempo em que o Chefe do Govêrno acumulava as funções executivas e legislativas (Decretos-Leis).

A Lei 3.821 (art. 9º), esta mesma de constitucionalidade contestável, pois as delegações legislativas jamais se admitiram para majorar tributos (no caso houve aumentos superiores a 300% — fls. 159), só surgiu em 21 de dezembro de 1960 e a presente segurança foi requerida muito antes, em março de 1960.

Bem acentuou o Ministério Público na 1ª instância que, num lamentável equívoco o D. S.E. confunde preço público com taxa quando entre um e outro existe distância inatingível (fls. 193-194).

Disse com inteira razão o próprio ilustre Procurador-Geral do Estado, Dr. Luís Gonzaga Arcoverde (fls. 360-361):

"Não posso concordar, *data venia*, com o entendimento do nobre procurador do agravante, quando pretende ver na discutida *taxa* um simples *preço público*.

O regulamento do D. S. E., reiteradamente, fala em taxa de água e esgôto, e não o faz por êrro ou impropriedade de expressão, mas porque o serviço público ali regulamentado, de fato e de direito tem na sua contraprestação uma verdadeira taxa.

É *compulsória* e não *contratual*. Ninguém pode "comprar" êsse serviço, desde que sua casa se ache situada em zona servida pelo D. S. E., senão a esta entidade.

Mesmo sem utilizar ou consumir o produto do trabalho prestado pela referida autarquia, o contribuinte é compelido a pagar a "taxa mínima" de acôrdo com a lei orgânica do mesmo Departamento.

Grande é a distância que vai entre um serviço dessa natureza e o que presta ao público a Rêde Ferroviária do Nordeste, por exemplo. No caso desta última, o cidadão pode deixar de utilizar-se do transporte que ela lhe *oferece* para viajar ou transportar suas mercadorias através de qualquer das nossas emprêsas rodoviárias privadas.

Para o D. S. E., qualquer proprietário de casa urbana, no Recife, é obrigado a contribuir, sob pena de não poder habitá-la.

Taxa que é, portanto, o serviço da água e esgôto sòmente poderá ter o seu preço majorado *ex vi legis*, por determinação de lei, oriunda esta, é claro, do poder competente, ou seja, do Legislativo, e nunca em virtude de ato (decreto) do Poder Executivo."

O acórdão recorrido acentua:

"Efetivamente, dispõe o art. 37 do referido Regulamento: "A instalação domiciliária de água é obrigatória para todo prédio ou domicílio situado em local servido pela rêde distribuidora d'água." E, por sua vez determina o art. 53: "A instalação domiciliária de esgotos é obrigatória para todos os prédios ou domicílios situados em local servido pela rêde coletora de esgotos."

E acrescenta:

"E taxa, indubitàvelmente, é a contribuição que exige dos impetrantes, ora agravados, não preço público."

A distinção entre essas duas modalidades de retribuição de serviço público prestada aos que dêle necessitam, assenta exatamente em que, no primeiro

caso, o pagamento é obrigado a aceitar o serviço, enquanto que na segunda hipótese a aceitação é voluntária, facultativa e espontânea.

Sôbre a matéria particularmente sôbre preço público escreveu Rubens Gomes de Souza: "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 fica obrigado a qualquer pagamento" (*Compêndio de Legislação Tributária*, págs. 11 e 12).

Distinguindo com precisão taxa de preços públicos, ensina Alberto Deodato, aliás citado pela douta sentença: "O caráter distintivo entre taxas e preços é que as taxas são coercitivas, obrigatórias, impostas pelo Estado." E mais adiante: "As características da taxa são estas: obrigatoriedade e divisibilidade. Enquanto isso, o preço se caracteriza pela facultatividade." E insistindo, repete o mestre mineiro: Tanto nas taxas como nos preços, há vantagem mensurável para o indivíduo.

A diferença entretanto é esta: na taxa, há obrigatoriedade do serviço mensurável, nos preços há facultatividade dos serviços mensuráveis", (*Manual de Ciência das Finanças*, págs. 69 a 70, 6ª edição, 1957).

Não há dúvida que êsse é o conceito certo, correto, admitido geralmente na doutrina e abraçado pela jurisprudência nacional...

Aplicados êsses conhecimentos ao que é exigido, pelo Regulamento do agravante, conclui-se sem dificuldade nem vacilações, que a taxa exigida por êle, de seus contribuintes, não tem apenas o *nomen juris* de taxa como pretende sustentar, é, porém, realmente, verdadeiramente uma taxa, graças ao seu caráter coativo, à sua exigibilidade compulsória.

Vimos que, pelos seus arts. 37 e 53, a instalação nos prédios e domicílios do serviço d'água e esgotos é obrigatória desde que estejam situados onde passam as rêdes distribuidoras pertencentes ao agravante. E se o interessado não o fizer voluntàriamente, fará coativamente a Repartição de Saneamento, pois dispõe expressamente o art. 37, parágrafo único do Regulamento, em relação a água: "Nos casos em que se neguem os proprietários a cumprir o que se estabeleceu neste artigo promoverá o D. S. E., por intermédio do Departamento de Saúde Pública, a interdição do prédio e fará executar a instalação à revelia daqueles, apresentando-lhes a conta das despesas feitas acrescidas de multa de 20%."

No mesmo sentido há dispositivo regulamentar, quando não fôr feita a instalação de esgotos (Art. 53, parágrafo único).

Mas não é sòmente a instalação que é obrigatória, é também o pagamento da taxa, que será feita mensalmente. (Art. 78). Se a taxa exigida não fôr paga no tempo fixado, a derivação d'água será fechada, ficando "entretanto sujeitos (os proprietários) ao pagamento da taxa mínima de água e da taxa de esgôto" (art. 78, § 2º).

O pagamento da taxa d'água e esgotos é obrigatório, como obrigatório é ter o serviço, ainda que dêle não use o contribuinte, como no caso referido de ser cortada a derivação da água.

Aí conseqüentemente, integram-se todos os requisitos da taxa, não podendo ser um preço público que o cidadão não está obrigado a pagar, podendo se abster do uso do serviço que é pôsto à sua disposição, nem ser constrangido a retribuí-lo.

"E se a retribuição do serviço prestado pelo agravante, é uma taxa, sendo uma autarquia estadual, como é, não podia aumentá-la, autorizado por mero decreto governamental, por sua cobrança depende de uma lei prévia emanada do poder competente e, posteriormente, incluída no seu orçamento, o que é determinado por um imperativo constitucional que nenhuma lei ordinária, decreto ou regulamento pode ferir ou desatender (art. 141, § 34, da Constituição federal de 1946)."

Lê-se nas contra-razões de fls. 426:

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

O Tribunal de Alçada de São 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, 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)."

Hugh Dalton (*Princípios de Finanças Públicas*, ed. 1960, pág. 162) esclarece que o pagamento dos serviços prestados pelo govêrno poderá ser feito consoante três princípios: 1) através de uma tributação geral, arrecadada dos indivíduos sem referência ao custo de serviço a êles prestado (é o caso das despesas com as fôrças armadas, educação gratuita, etc.) — são os impostos; 2) o pagamento pode ser feito por meio de *taxas compulsórias*, arrecadadas dos indivíduos na proporção do custo dos serviços que lhes são prestados, ou que se presuma que lhes são prestados (é, acrescenta, o princípio geralmente adotado para o *abastecimento d'água* pelo govêrno, para a conservação de estradas, etc.); 3) o pagamento pode ser feito sob a forma de *compras voluntárias*, dos cidadãos, a preços fixados pelo govêrno (é, diz o princípio do preço contratual).

O caso em discussão compreende-se claramente no item 2 (*taxas compulsórias*).

Alfredo Augusto Becker (*Teoria Geral do Direito Tributário*, ed. 1963) aponta como exemplo de taxa a de água (pág. 348), mostrando que, em algumas taxas, a vontade do contribuinte é elemento integrante (por exemplo, naquelas cuja incidência está condicionada à efetiva utilização do serviço); entretanto, observa, a natureza jurídica da taxa independe da existência do elemento "vontade": há casos em que basta a existência de serviço à disposição do contribuinte para caber a incidência.

E, como já tenho acentuado, a ampliação do conceito de taxa, consagrada pelo moderno direito tributário.

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

Rui de Sousa, aponta a taxa de água e esgôto como a mais típica (fls. 264-265).

Rubens Gomes de Sousa igualmente chega a dizer que, quando calculada sôbre o valor locativo, como no caso ocorre (fls. 40), a taxa d'água é evidentemente um *impôsto predial* (fls. 266).

Alberto Deodato também dá como exemplo de taxa a de esgôto (fls. 208) e observa que, não paga a taxa, o proprietário não tem o *habite-se*.

No caso, aliás, o regulamento é expresso; não instalada a água ou não instalado o esgôto, o prédio é interditado (arts. 37, parágrafo único e 53 — fls.) e deixa de ser habitável.

Aplica-se assim o ensinamento de Aliomar Baleeiro (*Introdução à Ciência das Finanças*, 2ª ed., 1958, pág. 350, nº 235), quando destaca como elemento caracterizador da taxa, serem elas *compulsórias*, como obrigação *ex lege*, sancionadas por diferentes modos, diretos e indiretos, desde a penalidade *até a impossibilidade jurídica de exercício do direito condicionado ao pagamento dêsse tributo.*

Seligman é terminante (fls. 288-289): Na *taxa*, há um benefício especial mensurável *e um interêsse público predominante* (é o caso; no interêsse da higiene e da saúde pública, impõe-se a obrigatoriedade); no *preço público*, o pagamento é feito por um serviço ou mercadoria do govêrno em primeiro lugar para um benefício especial do indivíduo e *secundàriamente no interêsse da comunidade.*

O próprio Caio Tácito, invocado em favor do Fisco, é peremptório (fls. 292): "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 senão em virtude do ato, direito de uso ou aquisição.*"

Não há, pois, como confundir *taxas* com *preços* (*tarifas*).

Nem há argumentar, *data venia* com a destinação especial da arrecadação de que se trata.

Amilcar de Araújo Falcão mostra que a destinação especial não descaracteriza os tributos. Tornam-se então tributos *ligados*, conforme a terminologia alemã. O fato de ser delegado o tributo a um serviço descentralizado, a uma autarquia, não lhe altera a natureza. A parafiscalidade, para usar o vocábulo tão do gôsto do Professor Morselli, não tem nenhum traço essencial que a distinga da chamada fiscalidade. Êsse o resultado a que chegou a doutrina moderna, como se vê em Merigot, Laubenburger, Laferrière e muitos outros.

Embora conhecendo do recurso, negolhes provimento.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente e Relator) — O ilustre advogado, que acaba de falar da tribuna, ainda recentemente me fêz a honra de citar, em Belém, um parecer meu, quando Procurador-Geral da República, justamente sôbre o problema das delegações legislativas em matéria econômica. Em 1948, naquele parecer, eu defendia os direitos do povo, mostrando que não seria possível exigir para cada tabelamento de preços uma lei. Mas isso em matéria econômica, mas não em matéria tributária, em que se tem de obedecer ao preceito constitucional (art. 141 § 34), que é expresso, exigindo lei e prévia autorização orçamentária. A rigor, a exigência de lei já estaria no art. 141, § 2º, segundo o qual ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O § 34, nessa parte é uma repetição. Onde êle dá outra garantia, é quando exige também a prévia autorização orçamentária.

O eminente advogado ainda invocou um voto meu, em que, realmente, coloquei o problema, como S. Exa. disse da tribuna com tôda a exatidão. Dizia eu: se trata de preços de serviço público, não de taxa, não será pelo fato de o Estado exercer a atividade diretamente, que se vai impedir que êle os altere independentemente de lei. Mas isso em se tratando de preços contratuais e não de taxas compulsórias. Desenvolvi meu raciocínio no pressuposto de que se tratava de preços, não de taxas no seu exato conceito. Se há contradição entre os meus dois pronunciamentos, aquêle e o de agora, então terei errado naquele, em que não fui relator, não no presente, quando sou relator. Costumo dizer que só respondo cem por cento pelos meus votos quando sou relator ou

revisor ou peço vista dos autos. Naquele caso, votei, como vogal, na convicção de que não se tratava de taxa compulsória e sim de mero preço contratual de serviço público. Na verdade, cuidava-se de caso que não há como equiparar no presente. Eram taxas correspondentes à utilização de aeroportos (Decreto-Lei nº 9.792, de 6-9) verdadeiras tarifas, como está dito em vários dos seus arts. (p. ex., § 2º do art. 1º, § 1º do art.4º) e acentuei, no meu voto tratar-se de serviço em que "há uma tarifa" — (Recurso Mandado de Segurança nº 1.558), eminente relator, Ministro Rocha Lagoa, também acentuara estarem em causa *preços públicos*, cobrados mediante *tarifas*, e não taxas, não se incluindo êles na conceituação genérica de tributos. Hipótese muito diversa, portanto, da presente.

Por último, eu lembraria o aumento (um por cento) da taxa ou contribuição para assistência médica e hospitalar, cobrado pelos Institutos (*autarquias*). É ponto hoje pacífico no Tribunal que não mais se discute. Tem-se considerado que o aumento é ilegal, embora se trate de *autarquias*, porque foi decretado pelo Poder Executivo.

Assim, conhecendo do recurso, nego-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, verifiquei do douto voto de V. Exa. e da brilhante exposição do eminente advogado, feita da tribuna, que a questão está em saber se, no caso, a taxa de água e esgôto é tributo ou preço público.

Se fôr considerado tributo, seria ilegal o decreto da autarquia estadual, que terá majorado essa contribuição porque o art. 141, § 34, da Constituição, diz expressamente que, em se tratando de tributo, é necessário que haja lei e prévia autorização orçamentária, para sua exigência, como se tem decidido pacificamente aqui no Tribunal.

Estou em que a exploração pelo Estado de serviço de água e esgôto é serviço essencial do Estado: é uma atividade do Estado e, como tal, só pode ser cobrado como taxa. O Estado não vende água, como um comerciante, a quaisquer pessoas. Se vendesse, poderia ser considerado preço público. Mas o Estado instituiu um serviço de fornecimento de água e esgôto, serviço da essência da atividade mesma do Estado. Então, exige êsse tributo, como está provado da sentença de primeira instância, que li no memorial do advogado. E exige até mesmo das pessoas. Se vendesse, poderia ser serviço pôsto à disposição dos contribuintes na expressão usada no decreto-lei da ditadura, que definiu os tributos.

Tratando-se de uma taxa cobrada até mesmo de quem não usa a água, nem se vale da rêde de esgotos, verifica-se, pela natureza mesma dessa cobrança, que ela é instituída como um tributo. E, como tributo, far-se-ia mister, para sua majoração, a existência expressa de uma lei, e só poderia a majoração ser cobrada no exercício seguinte:

Isso não ocorreu na hipótese, como mostrou V. Exa., no seu douto voto.

Estou inteiramente de acôrdo com as considerações expostas por V. Exa., quando conceituou a taxa e o preço público: aquêle serviço obrigatório, o último, facultativo. Uma, a taxa, da atividade própria do Estado, ao passo que o preço público não dá atividade própria do Estado.

Não podemos, Sr. Presidente, deixar de distinguir o direito tributário da ciência das finanças, fazendo incidir no êrro de Graziotti criticado pelos seus discípulos. Ao cabo de contas, não podemos ficar na *síntese finale*, que é a norma que incide sôbre o impôsto obrigatório e cobrado até de quem não pode sucumbir ante as exigências do Erário, por maiores que sejam.

Bem que se poderá querer confundir as taxas com os preços públicos por-

que aquelas, por definição, são a contraprestação de um serviço — serviço que no caso existe, é obrigatório e cobrado até de quem não no usa. E elas, as taxas, não sucumbem porque dizem respeito a um serviço próprio do Estado; serviço de higiene, de saúde pública e da própria subsistência dos contribuintes:

Assim, parece-me que ficou clara a questão. A taxa de águas e esgotos, exigida pelo Município ou Estado, o é de todos os contribuintes, mesmo daqueles que não no usam. É uma taxa que, para ser majorada, exige lei e prévia autorização orçamentária.

Com estas considerações, ponho-me de inteiro acôrdo com o douto voto de V. Exa. conhecendo do recurso, mas negando-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido e desprovido, unânimemente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota e Luís Gallotti.

Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

Ausente, por se achar licenciado o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.