TAXA DE INSPEÇÃO SANITÁRIA — PREÇO PÚBLICO

— A taxa não se confunde com o preço público.

PARECER

1. A Portaria 247 de 14.05.75 do Min. da Agricultura (DOU 17.06.75), calçada na L. 5 760/71 e na Lei Delegada n.º 8/1962, pretende, pela inspeção sanitária permanente na indústria de lacticínios, carnes e pescados, cobrar, com base numa tabela de "remuneração pelo regime de preços públicos", o valor de custeio, como contraprestação do serviço de inspeção industrial e sanitária e de assistência tecnológica relativos a produtos, subprodutos de origem animal e seus derivados *in natura* ou industrializados e destinados ou não a alimentação humana (item I). Consulta cliente que anteriormente só pagava o material utilizado na inspeção e as horas extras dos técnicos designados, se é jurídica esta cobrança feita sob a denominação de Fundo Federal Agropecuário, por "guia", como "Renda não-adjudicável", tomando-se por base de cálculo a quantidade, em quilos, de cada produto e subproduto, fazendo incidir um preço unitário por quantidade padrão, preço este a ser reajustável segundo os índices das ORTN, automaticamente, após o fluxo de um ano da sobredita Portaria (item II nº 3).

1.2. Adianta ainda o cliente, que não pediu, não recebe e nem tem a sua disposição qualquer assistência tecnológica. Processa seus produtos exclusivamente com seus técnicos e equipamentos de que dispõe, constituindo-se a presença do funcionário da "inspeção federal" em mero e atento fiscal do cumprimento das exigências sanitárias federais. Não exerce nenhuma outra função.

1.3. Circunstritos os fatos, passemos ao exame sob o ponto de vista jurídico tributário.

2. — A INSPEÇÃO FEDERAL É COERCITIVA?

2.1 A L. 5 760/71, com estribo na Const. Federal, art. 8º, item XVII, alínea *a* e *c*, atribui competência à União, como norma geral, *a defesa* e a *proteção da saúde a prévia fiscalização sob o ponto de vista industrial e sanitário,* inclusive o comércio municipal e intermunicipal, *dos produtos de origem animal,* estabecendo-se em regulamento federal as especificações a que os produtos e as entidades públicas ou privadas estão sujeitas (apud, art. 1º). As infrações às normas importam em sanções administrativa, sinalando-se entre elas multas até 10 vezes o maior salário mínimo (art. 2º).

Já a L. 1283/50, que "dispõe sobrre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal", em seu art. 1.º assevera que a fiscalização prévia é *obrigatória,* sujeitando-se a ela os *animais* destinados a matança, seus produtos e derivados, *o pescado* e derivados, *o leite* e seus derivados (art. 2º), sendo exercida nos estabelecimentos industriais; nos entrepostos e *usinas* de beneficiamento de leite (art. 3º), podendo "as autoridades de saúde pública em sua função de policiamento da alimentação", pedir a apreensão de produtos e subprodutos (art. 13).

2.2 Pelos dispositivos mencionados, a inspeção é Obrigatória e sem ela não pode o estabelecimento sequer produzir. O corolário óbvio oposto, é que ela não é voluntária ou solicitada. É uma imposição que interessa se sujeitar como *condictio sine qua non* para o fim de produzir.

3. — A "TAXA", ESPÉCIE DE TRIBUTO, REMUNERAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EFETIVO E ESPECÍFICO PRESTADO AO CONTRIBUINTE.

3.1 "O Estado *exige taxas porque exerce seu poder fiscal,* vinculando tal tributo a um fato gerador especialíssimo diferente daquele que se adota para o imposto, ocorrendo, no caso, uma atividade do poder público dirigida especialmente ao contribuinte. Tratando-se de imposto, lembra Ruy Barbosa Nogueira: o Estado não precisa criar nenhum serviço nem dispor de qualquer atividade especial para oferecer ao contribuinte em troca do que este irá pagar, pois não há, no imposto, a contrapartida que vamos encontrar na taxa. O *fato gerador da taxa* consiste na situação de fato que se relaciona com o desenvolvimento, por parte do Estado, de uma atividade que se refere à pessoa do obrigado. A *hipótese legal que dá origem à obrrigação tributária, tratando-se de taxa, é sempre a realização de uma atividade do Poder Público* que se dirige de modo particular ao contribuinte. O elemento primordial da Taxa é a atividade especial do Estado dirigida ao contribuinte" (sic. *A Taxa no Sistema Tributário Brasileiro*, ed. *RT* 68 p. 67, Bernardo Ribeiro de Moraes).

3.2 Caracterizada a inspeção sanitária como dirigida ao contribuinte, e nominada especificamente esta atividade como *obrigatória* e em função de *policiamento* da alimentação (L. 1 283/50), pelo próprio teor do art. 77 CTN, chega-se a conclusão que a União por este "serviço" pode pedir como contraprestação uma "taxa".

Ainda no intuito de espancar mínima dúvida sobre o tipo de atividade exercitável e a natureza da contraprestação, es-

clarece o art. 78 CTN: "considera-se poder de polícia 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,* ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público..."

Normalmente, não é fácil identificar quando e por que atividade pode o poder público cobrar taxas. Mesmo o inolvidável tributarista Rubens Gomes de Souza, in *Compêndio,* ed. póstuma, 1975, Resenha, nº 46, p. 165/9, diz, em síntese, que o conceito legal de taxa é *complexo* e mesmo a doutrina se ressente de dificuldades para definir com precisão as taxas, havendo divergência a respeito entre os autores. A despeito da dificuldade, aduz: "Todavia, é preciso evitar (omissis) Duas conclusões *inexatas*"... A primeira, é que as taxas sejam tributos facultativos (a taxa é uma espécie de tributo, apud art. 5º CTN), esta conclusão é *falsa* porque os serviços ou atividade do Estado não são instituídos em benefício dos particulares individualmente, mas *em benefício do interesse da coletividade* na existência e no funcionamento de *tais serviços e atividades* — e uma vez criados, são Obrigatórios; a segunda conclusão errônea a ser evitada é que o montante da taxa deva ser proporcional *à* vantagem individual auferida.

3.3 Se no geral não é fácil identificar o tipo de atividade ressarcível por taxa, no caso vertente esta dificuldade inexiste, pois a atividade de "inspeção sanitária" é de nítido poder de polícia e como tal remunerável só por "taxa". Aliás, na Lei Delegada nº 8/62, art. 4º inciso IV, está previsto este tipo de tributo como fonte de recursos para o Fundo Federal Agropecuário no caso de prestação de serviço, deixando cristalinamente claro que os serviços de inspeção sanitária devem ser pagos por "taxas".

4. — A TAXA NÃO SE CONFUNDE COM PREÇO PÚBLICO.

4.1 Importa estabelecer esta distinção, porque a Lei nº 5 760/71, art. 4º, fala em remuneração do serviço de inspeção "pelo regime de preço público", no que se apóia a Portaria nº 112, que já podemos inquinar de Ilegal.

4.2 O poder público é sabido, tem suas "receitas derivadas" estabelecidas em Lei. Por sua vez, a atividade administrativa do Estado que deve ser plenamente vinculada à lei tem sua fonte de recursos nos *tributos,* é o que se extrai do art. 3º CTN. Sobrevindo o *fato gerador* ou o fato imponível com a sua simultânea ocorrência que Ruy Barbosa Nogueira chama de "tridimensionalidade" (a norma, o fato e o efeito), o lançamento que daí exsurge é um *crédito obrigatório* e que só se extingue com a satisfação de uma das hipóteses do art. 156 CTN, sendo a principal e natural o pagamento. "A *taxa* tem, pois, como causa jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial de um serviço específico ao contribuinte ou a compensação desta à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, despesa também especial e mensurável, in *Dir. Trib. Bras.*, Aliomar, 2ª ed., p. 289.

4.3 Não são tributos, *quer do ponto de vista teórico,* quer do jurídico, no Brasil, as prestações de *caráter contratual,* como os "preços" (quase privados, públicos e políticos), diz Baleeiro in o.c., p. 65. O princípio da Súmula 545, repositório *primus inter pares* por engastado no próprio órgão julgador máximo, por sua

vez disciplina: "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" (sic).

Bernardo R. de Moraes, in o.c., p. 59, ensina que a taxa "não deve ser confundida com os Preços, também denominados Preços Retribuitivos, Preços Públicos ou Preços Políticos, exação instituída pelo Poder Público para custear atividades que, por sua natureza, não sejam específicas de sua função em sua qualidade de entidade de direito público. Nada impede que o Poder Público explore seus bens e serviços, obtendo receitas industriais, ou patrimoniais diferentes das receitas fiscais.

Com *algumas reservas, podemos distinguir a taxa do preço*, dizendo que *a taxa constitui uma receita derivada e o preço uma receita originária; a taxa é exigida em decorrência do poder fiscal do Estado, o que não acontece com o preço; a taxa é uma contribuição compulsória e o preço uma contribuição facultativa; a taxa é fixada em lei e o preço pela autoridade administrativa competente.*"

4.4 Resultam pois, como *diferenças* entre a *Taxa e os Preços Públicos* ou *Políticos*, em resenha, os pontos seguintes:

a) a *Taxa* se constitui em receita derivada, enquanto o preço público de uma receita originária de uma *atividade industrial* em que o Estado se assemelha a um particular;

b) a *Taxa* tem fato gerador previsto em lei de exigibilidade *compulsória* e obedece a uma previsão orçamentária ânua garantindo esta previsão ao contribuinte, durante o exercício, contra os aumentos inopinados ainda que de leis, quando extemporâneas (art. 153, § 29. CF.); enquanto o "preço" é receita *não-tributária*, de contribuição *facultativa* e fixado pela autoridade administrativa competente, passível de modificações segundo os influxos circunstânciais, podendo ser real ou não;

c) quem satisfaz um "preço" se encontra em *situação contratual* (de adesão) de aceitar ou não o serviço ou a atividade, quem paga a *Taxa* pela natureza do serviço não tem opção facultativa, não faz contrato, e sim pratica um fato gerador;

d) pela inadimplência do pagamento da taxa no prazo cabe mora, multa e correção, enquanto no preço *se prevista* no contrato de adesão cabe a mora e a multa contratual, esta ainda possível de exame de intenção.

4.5 No plano doutrinário, como tantos autores, também Geraldo Ataliba in *Hipótese de Incidência Trib.*, ed. 73 p. 179 leciona que: "não há possibilidade jurídica de confusão entre a taxa e preço. Nem há, como muitos supõem, *liberdade do legislador em converter uma na outra* e vice-versa." Não obstante a atual doutrina majoritária, reconheça-se que o próprio STF, antes da Súmula 545, admitiu que "o preço se converte em taxa se a lei torna obrigatória seu pagamento" (in o.c., Baleeiro p. 293).

A dominância é pela separação perfeita de conceitos e alcance entre taxa e preço, ressaltando dentre as distinções singulares aquela de Vitor Nunes Leal referida por Bernardo R. de Moraes, o.c., p. 61, — "que o problema fundamental não é dizer se é taxa ou não é. O problema fundamental é determinar de que natureza vai ser explorado determinado serviço", contribuindo a análise deste aspecto como uma volta a origem — a causa e natureza determinante do serviço — com todos os requisitos que deve reunir como já vimos.

4.6 Se pela natureza estatal compulsória, típica do poder de polícia, vinculada à lei, a contraprestação correspondente a inspeção sanitária só pode ser de uma *Taxa* com todas características de Tributo, o fato de a Lei nº 5 760/71, art. 4º dizer *in verbis* que tais serviços "serão remunerados pelo regime de preços públicos", de modo algum altera jurídicamente a única prestação que pode ser cobrada, a Taxa. O "nome" é secundário lembra Baleeiro o.c., p. 67 ao comentar o art. 4º CTN, "sendo indiferente o erro ou a malícia do legislador que empregue denominação diversa daquela esposada pela Constituição e pelo CTN."

4.7 Remate incontroverso que se impõe a esta altura — é que por serviços de inspeção sanitária *Não Pode ser Cobrado Preço Público.*

Pela *natureza* do serviço ou atividade estatal, *trata-se de taxa,* e como tal deve o seu valor, sua base de cálculo, seu fato gerador estarem previstos em lei ordinária e lei orçamentária de cada exercício fiscal da União.

O "preço" exigido e fixado pela Portaria 112, por mais respeitável e bem-intencionado que seja, *Não Tem Amparo Legal para Prosperar,* sendo o art. 4º da Lei nº 5 760/71, *Ilegal* face ao CTN geralmente aceito como lei complelmentar. Ademais, seria inconstitucional ainda a Portaria 112, ao pretender fixar a base de cálculo sobre a produção (quantidade de produtos e subprodutos) já que toma, em princípio, a base de cálculo do IPI, embora isento o leite deste último imposto, infrigindo então o art. 18, § 2º CF. Não desenvolvemos este enfoque, por julgá-lo irrelevante diante do já exposto, porém aos interessados remetemos à Bernardo R. de Moraes, o.c., p. 124, Manoel L. dos Santos, Dir. Trib. 3ª ed., p. 62, porque pela natureza da atividade em si da inspeção sanitária, estamos convencidos da impossibilidade de sujeitar-se a contraprestação ao regime de preço público.

SMJ em 22.10.75.

Plínio Paulo Bing, Advogado em Porto Alegre.