

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

DANIELA DECHRING

**A NATUREZA JURÍDICA DA REMUNERAÇÃO DE UMA ESTATAL
ENQUANTO PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

**Rio do Sul
2021**

DANIELA DECHRING

**A NATUREZA JURÍDICA DA REMUNERAÇÃO DE UMA ESTATAL
ENQUANTO PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI

Orientador: Professor Carlos Alberto Mores

Rio do Sul

2021

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE
DO ITAJAÍ – UNIDAVI**

A monografia intitulada “**A NATUREZA JURÍDICA DA REMUNERAÇÃO DE UMA ESTATAL ENQUANTO PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS**” elaborada pela acadêmica DANIELA DECHRING, foi considerada

() APROVADA

() REPROVADA

Por todos os membros da banca examinadora para a obtenção do título de BACHAREL EM DIREITO, merecendo nota _____.

_____, _____ de _____ de _____.

Prof. Mickhael Erik Alexander Bachmann
Coordenador do Curso de Direito

Apresentação realizada na presença dos seguintes membros da banca:

Presidente: _____

Membro: _____

Membro: _____

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Campus Rio do Sul, 21 de maio de 2021.

DANIELA DECHRING

*“Nunca ande pelo caminho traçado,
pois ele conduz somente até onde os outros foram”*

Alexandre Graham Bell

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter permitido que eu tivesse saúde e determinação para realizar este trabalho em um momento tão difícil que estamos passando.

Aos meus pais e irmã, que me ajudaram a chegar ao fim desta caminhada, permitindo que eu dispusesse de tempo para a realização deste trabalho.

Ao meu namorado, que esteve comigo nos momentos mais difíceis e sempre me motivou a nunca desistir e persiste em me mostrar o lado bom das coisas.

Aos meus amigos, Alana, Jaine, Gisleine, Nei e Fernanda, que estiveram sempre ao meu lado, pela nossa amizade que foi fundamental para enfrentarmos todas as dificuldades ao longo dos 5 anos de graduação.

Aos professores, por todos os conselhos, pela ajuda e pela paciência com a qual guiaram o meu aprendizado.

A todas as pessoas que acreditaram em mim durante este caminho.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo percorrer uma análise referencial acerca da natureza jurídica da remuneração de uma estatal enquanto prestadora de serviço público. O objetivo não é esgotar toda a matéria, dada a cognoscível vastidão desta, mas, realizar um estudo sobre os serviços públicos e suas peculiaridades, dando importância para a concessão de serviços públicos, como também, especular o sistema tributário brasileiro, as formas de tributação e os tributos existentes, tendo para o presente trabalho maior importância a taxa e o preço público, se faz necessário uma abordagem acerca das empresas estatais para melhor compreendê-las, incansavelmente tentando distinguir taxa de preço público acompanhando as inúmeras decisões do Supremo Tribunal de Justiça, para investigar se a natureza jurídica da remuneração de uma estatal enquanto prestadora de serviço público acontece mediante preço público. O método de abordagem utilizado na elaboração deste trabalho foi o indutivo e o método de procedimento foi o monográfico. O levantamento de dados foi feito através de técnica de pesquisa bibliográfica. O intuito do presente trabalho é cumprir com o requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Nas considerações finais, apurou-se com o estudo do presente trabalho que a natureza jurídica de uma estatal enquanto prestadora de serviço público se dá mediante preço público.

Palavras-chave: Empresa estatal prestadora de serviço público. Remuneração. Taxa. Preço Público.

ABSTRACT

The present work aims to go through a referential analysis about the legal nature of the remuneration of a state-owned company as a public service provider. The objective is not to exhaust all the matter, given its knowable vastness, but to carry out a study on public services and their peculiarities, giving importance to the concession of public services, as well as speculating the Brazilian tax system, the forms of taxation and the existing taxes, the public rate and price having a greater importance for the present work, it is necessary to approach public companies in order to better understand them, tirelessly trying to distinguish public price rate following the numerous decisions of the Supreme Court of Justice, to investigate whether the legal nature of the remuneration of a state-owned company as a public service provider occurs at a public price. The method of approach used in the elaboration of this work was inductive and the method of procedure was monographic. The data collection was done through a bibliographic research technique. The purpose of this paper is to comply with the partial requirement for obtaining a Bachelor of Law degree. In the final considerations, it was found with the study of the present work that the legal nature of a state-owned company as a public service provider occurs at a public price.

Key words: State-owned company providing public service. Remuneration. Rate. Public Price

SUMÁRIO

CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO ITAJAÍ – UNIDAVI	1
SUMÁRIO	9
1 INTRODUÇÃO	10
2. SERVIÇOS PÚBLICOS	12
2.1 CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	12
2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	14
2.3 PRINCÍPIOS.....	16
2.3.1 PRINCÍPIO DA GENERALIDADE	16
2.3.2 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE	17
2.3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	18
2.3.4 PRINCÍPIO DA MODICIDADE.....	19
2.4 DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	19
2.4.1 CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	20
2.4.1.1 Conceito	20
2.4.1.2 Princípios inerentes à concessão	21
2.4.1.3 Regime jurídico da concessão	24
2.4.1.4 Poderes da administração concedente	27
2.4.1.5 Modalidades de extinção da concessão.....	28
2.4.1.5.1 <i>Termo final do prazo</i>	28
2.4.1.5.2 <i>Encampação</i>	29
2.4.1.5.2 <i>Caducidade</i>	30
2.4.1.5.3 <i>Falência</i>	31
2.4.1.6 Reversão	32
3. ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS	
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	33

3.2 DEFINIÇÃO.....	34
3.3 FATO GERADOR	35
3.4 PRINCÍPIOS.....	37
3.4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	37
3.4.2 PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE	38
3.4.3 PRINCÍPIO DA ISONOMIA	39
3.4.4 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE.....	39
3.4.5 PRINCÍPIO DO NÃO CONFISCO.....	40
3.4.6 Princípio da Tipicidade	41
3.4.7 PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA	41
3.5 CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS	42
3.5.1 TAXA	44
3.5.2 PREÇO PÚBLICO	46
3.6 SUSPENSÃO, EXCLUSÃO E EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....	47
3.6.1 SUSPENSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO	47
3.6.2 EXCLUSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....	48
3.6.3 EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....	49
 4. DELEGATÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO COM NATUREZA DE EMPRESA ESTATAL.....	50
4.1 PERCURSO HISTÓRICO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL	50
4.2 MOTIVOS DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL	52
4.3 CONCEITO JURÍDICO DAS EMPRESA ESTATAIS.....	53
4.3.1 FORMAS DE ATUAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS	55
4.3.2 EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL	56
4.3.2.1 Empresas estatais no Estado de Santa Catarina	57
4.3.3 REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	57
4.3.3.1 Principais Diferenças entre Taxa e Preço Público.	58
4.3.4 DISCUSSÃO DOS TRIBUNAIS ACERCA DO ASSUNTO	60
 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
 REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é discorrer acerca da natureza jurídica da remuneração de uma estatal enquanto prestadora de serviço público.

O seu objetivo institucional é o desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a natureza jurídica da remuneração de uma estatal enquanto prestadora de serviço público, investigando o instituto da taxa e do preço público para saber qual modalidade irá se aplicar.

Os objetivos específicos são: a) analisar e conceituar acerca do que são serviços públicos; b) discutir as espécies tributárias de forma geral; c) demonstrar o conteúdo acerca da empresa estatal enquanto prestadora de serviço público e as decisões dos tribunais em relação a suas remunerações.

Na delimitação do tema levanta-se o seguinte problema: quando um delegatário de serviço público for uma estatal, a natureza de sua remuneração pelo usuário será de taxa ou preço público?

Para o equacionamento do problema levanta-se a seguinte hipótese:

a) supõe-se que quando um delegatário de serviço público for uma estatal, a natureza jurídica da sua remuneração se dará mediante preço público.

O presente trabalho se definiu como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI.

Principia-se, no Capítulo 1, uma abordagem sobre os Serviços Públicos e suas particularidades, por conseguinte, discorreu-se sobre os princípios norteadores da Administração Pública, e acerca da delegação dos serviços públicos e as características mais pertinentes para a conclusão do presente trabalho.

O capítulo 2 traz à baila aspectos relevantes sobre as espécies tributárias, ponderando as principais características do sistema tributário, por conseguinte, expõe-se os princípios regentes, e para melhor compreensão do tema uma caracterização individual das espécies de remuneração denominadas de taxa e preço público.

Conclui-se no capítulo 3, um breve relato histórico acerca das empresas estatais no Brasil, por conseguinte, discorreu-se sobre as características das empresas estatais, abordou-se exemplos de estatais existentes no Brasil e no estado de Santa Catarina, por término, há uma exposição da diferença entre taxa e preço público e as decisões do Supremo Tribunal de Justiça acerca da diferenciação dos dois institutos.

O método de abordagem a ser utilizado para a elaboração deste trabalho será o indutivo. O método de procedimento será o monográfico. O levantamento de dados será feito através da técnica de pesquisa bibliográfica.

O presente trabalho encerrar-se-á com as Considerações Finais, nas quais serão apresentados pontos mais relevantes evidenciados nos estudos e a confirmação ou não da hipótese levantada acerca do tema que será estudado

2. SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1 CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O conceito de Serviços Públicos criou raízes na Escola de Serviços Públicos. A França foi berço de inúmeras discussões acerca do tema, os muitos conceitos que surgiram através das discussões são de grande relevância para os poderes e deveres do Serviço Público.¹

A Escola de Serviços Públicos tratou em separar a competência da jurisdição administrativa da competência da justiça comum, em palavras atuais, a justiça comum ficava afastada dos julgamentos de todos os atos praticados pela Administração Pública enquanto Serviços Públicos.

Dado as circunstâncias, os tribunais ficavam impedidos de analisarem e perturbarem os atos administrativos, diante disso viu-se necessário a adoção de critérios para a competência de jurisdição. Desde então, a ideia de que todos os atos administrativos estavam excluídos da justiça comum fica afastada, e por isso adota-se três critérios², vejamos:

- a- O que proibia aos tribunais judiciais o direito de condenar o Estado a pagar qualquer soma em dinheiro (critério do Estado devedor);
- b- O que atribuía à jurisdição administrativa o conhecimento dos atos de autoridade (os atos de império) e, aos tribunais judiciais, o conhecimento dos atos de gestão (critério dos atos império e atos de gestão);
- c- O que atribuía à jurisdição administrativa os atos de gestão pública, ficando com os tribunais judiciais os atos de gestão privada, como, por exemplo, a gestão do domínio privado, por meio de contratos de direito privado.³

O caso Blanco foi o pioneiro na mudança de critérios em relação a definição da competência jurisdicional, seguiu-se o raciocínio de que os danos causados em decorrência do serviço público devem ser regidos por princípios próprios, porém por um decurso de tempo essa ideia ficou esquecida, voltando a ser lembrada no caso Terrier, do qual separou as diferenças entre atos de autoridade e atos de gestão.⁴

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág. 274

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág.275.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág.275.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág.275/276.

Na doutrina brasileira há muitos conceitos distintos quando o assunto é serviços públicos. Como subsídio ao estudo, Mário Masagão afirma que Serviço Público é “toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins”.⁵

Na concepção de Hely Lopes Meirrelles Serviço Público se traduz em:

“Todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples convênios do Estado”⁶

Dinorá Grotti em sua obra ressalta sobre o assunto:

“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 seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico.”⁷

Diante da exposição das diversas formas de conceituar serviços públicos, é notável algumas características entre ambas. A atividade material vem em primeiro lugar, é uma tarefa exercida no plano concreto do estado, sendo muito mais que uma simples atividade normativa ou intelectual. A natureza ampliadora merece destaque, em contrário ao poder de polícia que limita ou restringe certos atos de particulares, o Serviço Público atua de forma a ampliar a esfera de interesse do particular. O Serviço Público será sempre uma prestação que favoreça o indivíduo particular, e não há exceções para prejudicá-lo.⁸

O serviço Público acontece por prestação de serviços procedida pelo Estado, tem por função básica, satisfazer a população em suas necessidades essenciais de forma igual, disponibilizando a todos, luz elétrica, água tratada, iluminação pública, coleta de lixo, correios e tantos outros.

No entanto, os serviços públicos não são funções exclusivas do estado, como expressa a Constituição Federal em seu artigo 175, averiguamos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.⁹

⁵ MASAGÃO, Mário. Curso de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. Pág. 252.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004. Pág. 320.

⁷ DINORÁ Grotti, O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988, Malheiros Editores, 2003. Pág. 87.

⁸ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: SaraivaJur, 2019. Pág. 1030/1031

⁹ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. 1988. Acesso em 15 de março de 2021. Art. 175.

É importante ressaltar a diferença entre a titularidade do serviço público e titularidade da prestação do serviço. Mesmo que a Constituição dá a liberdade para o Estado transferir o serviço público para um terceiro, a titularidade do serviço público será sempre do Estado, a única opção transferível a um terceiro será a prestação do serviço, ficando o estado com a obrigatoriedade de disciplinar e promover a prestação do serviço da forma que alcance os beneficiários de uma forma geral.

Na mesma linha de raciocínio, a constituição não proíbe que os serviços essenciais sejam promovidos por terceiros que visem lucros. A exemplo, a saúde e a educação podem ser regidas exclusivamente pelo poder Público ou serem prestadas por particulares, tendo o Estado o dever imprescindível de conceder a autorização e promover a fiscalização.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Os Serviços Públicos classificam-se em próprios ou impróprios, essa classificação veio de estudos originais realizados por Arnaldo de Valles e posteriormente foram divulgados por Rafael Biesal¹⁰.

Os Serviços Públicos próprios são aqueles que o Estado presta com o intuito de satisfazer toda a coletividade. O Estado pode prestar o serviço diretamente, atuando de forma conjunta com os seus agentes, ou indiretamente por intermédio dos concessionários ou permissionários que são autorizados a prestação do serviço público. O grande objetivo dos serviços próprios prestados exclusivamente pelo Estado em ambas as condições de prestá-lo, é dar-se pela satisfação da necessidade do coletivo, que por hora, é a população em geral.

O Serviço Público impróprio é prestado por uma entidade privada com o objetivo de atender e satisfazer a coletividade. Nada tem a haver com o Estado a prestação destes serviços, no entanto, como a finalidade do serviço é atender a coletividade o Estado fica obrigado a intervir, ficando encarregado de conceder a autorização aos particulares para a prestação do serviço, a regulamentação dessa prestação de serviço, e ainda, fiscalizar todo o serviço fornecido.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1980. Pág. 50.

Veja, leitor, que a finalidade do serviço próprio e a finalidade do serviço impróprio são semelhantes, o que os torna distintos é por quem são prestados. O Estado fornece a rede de ensino pública, enquanto o particular presta o serviço de ensino privado, em nenhuma das formas de prestação a desclassificação do serviço como serviço público, otimizando o atendimento à coletividade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, Serviço Público é diferente de Serviço de Utilidade Pública. O autor traz a explicação, como exposto:

Serviço público: (serviço público propriamente dito) é aquele que a administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. São serviços privativos do Poder Público, e só a Administração pode prestá-los, sem delegação a terceiros. São exemplos desses serviços: os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.

Serviço de utilidade pública: são aqueles que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou permite que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob o seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos: transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.¹¹

A diferença que se destaca entre eles, muito bem apontada pelo autor em menção, está entre serviços denominados essenciais, aqueles que são necessários para a sobrevivência do coletivo (estado e população) e aqueles não essenciais, o estado não tem a obrigatoriedade de prestá-los, podendo assim passar a responsabilidade para um terceiro prestador de serviços.

A forma que os serviços são prestados e a maneira que eles cumprem com sua finalidade, os classifica como um serviço *uti singuli* ou *uti universi*.

Os serviços *uti singuli* são possíveis de mensurar os indivíduos que se beneficiaram da prestação do serviço, tem por finalidade a satisfação individual e direta do administrado. O indivíduo se beneficia diretamente dos serviços como o fornecimento de energia elétrica, água, entre outros.

Enquanto os serviços *uti universi*, classificados como gerais, são prestados com o objetivo de atender as necessidades de uma coletividade de forma geral, aqui, não existe usuários determinados, fica impossível de quantificar quantas pessoas se beneficiam da iluminação pública disponível em um centro urbano.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29º ed. São Paulo: Malheiros 2004. Pág.321 e 322.

Hely Lopes Meirelles ainda traz mais duas classificações acerca dos serviços públicos que terão espaço no presente trabalho, como veremos:

Serviços administrativos: são os que a Administração executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.

Serviços industriais: são os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração (tarifa ou preço público) da utilidade usada ou consumida. Essa tarifa ou preço público é sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgãos ou entidades, quer quando por concessionários, permissionários ou autorizatários. Os serviços industriais, por serem atividade econômica, somente podem ser explorados diretamente pelo Estado quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173 da CF).¹²

Já os serviços sociais são aqueles tratados na Constituição Federal em seu capítulo da Ordem Social e objetivam atender os direitos sociais do homem. Os serviços denominados Serviços Sociais têm a participação do Estado de forma primordial, todavia não são exclusivos da administração pública, muito dos Serviços Sociais como a exemplo, cultura ou a educação, são prestadas pelo setor privado de forma que o Estado apenas exerce a fiscalização.¹³

2.3 PRINCÍPIOS

Todos os princípios que regem o Direito Administrativo, subsidiariamente atendem os Serviços Públicos, no entanto, há princípios específicos que são encontrados quando o assunto é Serviços Públicos, entre quais, são eles:

2.3.1 Princípio da generalidade

Segundo José dos Santos Carvalho Filho o Princípio da Generalidade apresentasse em dupla faceta, vejamos o que diz o Doutrinador acerca do assunto:

De um lado, que os serviços públicos devem ser prestados com a maior amplitude possível, vale dizer, deve beneficiar o maior número possível de indivíduos. Além disso, é imperioso avaliar, da mesma forma, a extensão territorial dentro da qual o serviço é executado, e isso porque quanto maior for a extensão, maior será decerto o número de pessoas beneficiadas pela atuação estatal. Mas é preciso dar relevo também ao outro sentido, que é o de serem eles prestados sem discriminação entre os beneficiários, quando tenham estes as mesmas condições técnicas e jurídicas para a fruição.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29º ed. São Paulo: Malheiros 2004. Pág.322 e 323

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág.301.

Cuida-se de aplicação do princípio da isonomia ou, mais especificamente, da impessoalidade (art. 37, CF).¹⁴

O princípio abordado, como mencionado pelo doutrinador, tem o dever de disponibilizar uma igualdade entre os usuários. Todavia, isso não deve ser considerado em caráter absoluto, a Súmula 407 do STJ, traz em seu texto que é legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.¹⁵

2.3.2 Princípio da continuidade

Trazido por alguns autores com o Princípio da Permanência, os Serviços Públicos devem acontecer de maneira contínua não podendo paralisar, evitando assim, colapsos nas atividades particulares.

Nas hipóteses de emergência ou após acontecer aviso prévio do interrompimento da prestação de serviço não é considerada como descontinuidade da prestação, visto que os motivos são por razão de ordem técnica ou de segurança das instalações, ou ainda, por inadimplemento do usuário.

Acerca do inadimplemento do usuário José dos Santos Carvalho Filho descreve:

Solução diversa ocorre quando o usuário deixa de pagar o serviço. A despeito de algumas divergências, e com o abono de alguns estudiosos, entendemos que se devam distinguir os serviços compulsórios e os facultativos. Se o serviço for facultativo, o Poder Público pode suspender-lhe a prestação no caso de não pagamento, o que guarda coerência com a facultatividade em sua obtenção. É o que sucede, por exemplo, com os serviços prestados por concessionários, cuja suspensão é expressamente autorizada pela Lei no 8.987/1995, que dispõe sobre concessões de serviços públicos (art. 6º, § 3º, II). Tratando-se, no entanto, de serviço compulsório, não será permitida a suspensão, e isso não somente porque o Estado o impõe coercitivamente, como também porque, sendo remunerado por taxa, tem a Fazenda mecanismos privilegiados para cobrança da dívida. Tais soluções são as que nos parecem mais compatíveis na relação Estado-usuário.¹⁶

José dos Santos Carvalho Filho ainda escreve sobre a suspensão do serviço decorrido de situação de emergência:

A suspensão do serviço pode decorrer também de situação de emergência, ou, após prévio aviso, por razões técnicas ou de segurança nas

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34º edição. São Paulo: Atlas, 2020. Pág.350

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Julgado em 28/10/2009, REPDJ e 25/11/2009, DJe 24/11/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 de março de 2021. Súmula 407.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34º edição. São Paulo: Atlas, 2020. Pág.351

instalações. A interrupção, nessa hipótese, não se caracteriza como descontinuidade do serviço e, por isso, o prestador não fere o princípio da continuidade (art. 6º, § 3º, I, da Lei nº 8.987/1995). Incurrerá em ilicitude, porém, se, não havendo emergência, deixar de efetuar a prévia comunicação pública sobre a paralisação temporária do serviço. Como a lei não indicou o meio, considerou-se lícita a divulgação por emissoras de rádio com cobertura no Município local, transmitida dias antes da interrupção do serviço¹⁷

O Princípio da Continuidade traz consequências de impactos relevantes nas ações realizadas pelos Agentes Públicos. Como é de conhecimento, não existe no ordenamento jurídico uma lei própria para a regulamentação da greve do setor público, ficando eles subordinados às regulamentações dos trabalhadores particulares. Quando uma classe de Agentes Públicos resolve reivindicar direitos através de greves, há de se ter precauções para que a paralisação não caracterize ato ilícito decorrente da interrupção de serviços essenciais. É notório o direito de greve ao Agente Público, apesar disso, não é correto buscar os direitos de uma classe enquanto toda uma coletividade é prejudicada pela interrupção do serviço essencial.

2.3.3 Princípio da eficiência

O Estado tem o dever de prestar os Serviços Públicos da maneira mais adequada possível, sobre o tema discorre o Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Conexo com o princípio da continuidade, a eficiência reclama que o Poder Público se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa com menor dispêndio. Fator importante para a Administração reside na necessidade de, periodicamente, ser feita avaliação sobre o proveito do serviço prestado. Desse modo, poderá ser ampliada a prestação de certos serviços e reduzida em outros casos, procedendo-se à adequação entre o serviço e a demanda social. Se inexistir adequação, não há eficiência. É o caso em que o Poder Público implanta serviço de iluminação pública em local sem construções ou em que constrói escola para mais de mil alunos em comunidade com apenas duzentos. São situações a serem evitadas dentro da Ciência da Administração, na qual se pode avaliar a relação custo/benefício do serviço.¹⁸

O Princípio da Eficiência está ligada diretamente com a prestação e qualidade do Serviço Público, de modo, que a Constituição Federal adota o princípio em análise, e impõe que a prestação tenha ao mesmo tempo ordem e qualidade, inclusive para

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020. Pág.351

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020. Pág.355.

as empresas particulares prestadoras de serviços públicos, para que isso aconteça é preciso que a administração pública se renove a cada dia conforme atualizam as tecnologias disponíveis e as adapta em seu ordenamento.

2.3.4 Princípio da modicidade

O princípio da modicidade vem como um direito subjetivo do usuário de serviço público, considerando que o maior objetivo do serviço é a acessibilidade ao usuário, garantindo-lhe um preço considerável de forma a estar ao alcance de todos.

A modicidade está ligada aos preços tarifados pela prestação de serviços públicos em consonância com a escritora Fernanda Marinela, vejamos:

“Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível.”¹⁹

A população brasileira é classificada como classe de renda baixa, se por exemplo, o Estado oferecer tratamento de saúde para a população por meio de cobrança, essa cobrança precisa estar de acordo com a renda da população atendida, de nada vale, o estado ter o serviço disponível e o usuário não ter condições financeiras para arcar com as custas de uso.

2.4 DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O Direito Administrativo distribui a competência da prestação de Serviços Públicos entre a União, os Estados e Municípios, sendo que esta prestação acontece de forma centralizada, descentralizada ou desconcentrada conforme cada serviço e sua finalidade.

Os Serviços Públicos centralizados, são caracterizados por sua exclusividade, ou seja, são prestados diretamente pela Administração Pública através de seus agentes com estrita responsabilidade, cabe como exemplo o Serviço de Polícia.

¹⁹ MARINELLA, Fernanda. Direito administrativo. Salvador. Jus Podivm. 2007. Pág. 441.

Já os Serviços descentralizados visam oferecer uma maior qualidade no serviço oferecido à coletividade, através desta intenção, a Administração Pública pode transferir a execução ou a titularidade a depender do serviço. Para que a titularidade seja transferida, o Estado cria através de lei uma entidade e por meio de outorga é transferido o serviço a administração indireta. No entanto, quando pretende transferir apenas a executividade, o Estado por meio de delegação faz um contrato para que o particular preste o serviço por meio de permissão, concessão ou autorização.

Para fazer uma breve distinção entre o Serviço Público delegado e aquele outorgado, a de se pensar em causa transitória ou definitiva. Os Serviços Públicos exercidos através de delegação, por meio de ato administrativo é transferido apenas a prestação do serviço por um tempo determinado, podendo a Administração Pública voltar a ser titular da prestação do serviço quando assim achar conveniente, caracterizando um ato transitório. Entretanto quando o Estado, através de lei cria uma entidade e outorga um Serviço Público, essa transferência acontece de forma definitiva, não podendo a administração retomar o serviço quando bem entender.

Os Serviço Públicos desconcentrados partem da prestação de serviços centralizados, contudo de forma redistribuída dentro dos próprios órgãos da Administração Pública, visando a entrega do serviço a coletividade mais rápido e com a qualidade necessária.

2.4.1 Concessão de serviço público

2.4.1.1 Conceito

A lei 8.987/95 em seu art. 2º, inciso II traz o conceito jurídico de concessão, vejamos:

II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;²⁰

²⁰ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021. Art. 2º.

No entanto, o legislador não agiu com clareza a respeito das formalidades em que o Serviço Público passaria a ser concedido no artigo supracitado, a encargo disso, trata o artigo 4º da mesma lei, averiguemos:

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.²¹

Ainda a respeito do tema tratado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a Concessão de Serviço Público como:

O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.²²

A Concessão do Serviço Público ao um particular tratasse de um tema com inúmeros detalhes a ser estudado, principalmente de que forma acontece a contratação, a remuneração prestada pelo usuário, a revogação do contrato, etc. Essa modalidade de concessão da a Administração Pública é uma prestação de serviço que seria de sua responsabilidade fazer acontecer de forma mais efetiva com o objetivo de melhor atender o usuário.

2.4.1.2 Princípios inerentes à concessão

A Concessão de Serviço Público está sujeita a todos os princípios que regem a Administração Pública de forma preferencial aos princípios da continuidade, da mutabilidade do regime jurídico e principalmente da igualdade dos usuários.

O artigo 6º, §1º da lei 8.987/95 traz os requisitos necessários para que a prestação de serviço aconteça de forma adequado, como podemos observar:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

²¹ BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021. Art. 4º.

²² DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7ª edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.75.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.²³

O Princípio da continuidade é o mais discutido nas doutrinas que tratam do assunto em relação a prestação de Serviços Públicos, o princípio em estudo nos remete a ideia de que o Serviço Público deve ser contínuo não podendo ser interrompido por iniciativa do concessionário, para que isso possa acontecer de forma correta é necessário que estejam presentes as hipóteses previstas no art. 6º, §3º da lei 8.987/95, consideramos:

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - Motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - Por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.²⁴

É preciso que essas hipóteses além de previstas em lei, estejam presentes no contrato firmado entre a Administração Pública e a empresa concessionária, caso contrário, quando acontece a descontinuidade do serviço Público as consequências que o concessionário pode sofrer estão entre muitas, a rescisão contratual e a responsabilidade por perdas e danos, ou ainda, Administração Pública pode realizar a intervenção na prestação de Serviços Públicos no momento em estes não estão sendo prestados de forma correta.

O direito de greve dentro da prestação de Serviços Públicos acarreta inúmeras dúvidas, pode acontecer ou não, caracterizaria a paralização da prestação destes serviços, as consequências aplicadas, e sobre o tema, a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro constrói uma ideia, como veremos:

Em princípio, a descontinuidade na execução do serviço sujeita o concessionário às consequências do inadimplemento, inclusive à rescisão contratual e à responsabilidade por perdas e danos. Sujeita também à intervenção, por força do art.32, combinado com o art.6º, §1º, da lei nº 8.987. Por isso mesmo, o direito de greve em uma concessionária de Serviço Público está sujeito às normas da Lei nº 7.783, de 28-6-89, desde que se trate de uma das atividades essenciais previstas no art.10, com as consequências definidas nos arts. 722 e 723 da CLT. Na realidade, o desatendimento às

²³ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021. Art. 6º, §1º.

²⁴ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021. Art. 6º, §3º.

normas que disciplinam o direito de greve em uma concessionária de serviço público sujeita o infrator a punição, à dispensa por justa causa, à responsabilidade por danos causados ao Poder Público ou aos usuários, além da responsabilidade criminal, se for o caso.²⁵

O princípio da mutabilidade se aplica a ambas as partes, o usuário e o concessionário. Consiste na mudança das cláusulas do contrato feito pela Administração Pública, visando o interesse público em geral, de forma unilateral. Essas alterações despertam situações de mudança na situação de fato, a necessidade de alteração precisa conter um fundamento devidamente motivado.²⁶

Quando essas variações causam maiores alterações que implicaram na questão financeira do concessionário, a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro descreve sobre o fato, observamos:

É evidente que alterações contratuais que acarretam maiores ônus ao concessionário impõem a obrigatoriedade de reposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. É o que determina o art. 9º, §4º da Lei nº 8.987. E também é evidente que as alterações não podem implicar a substituição do próprio objeto do contrato, porque isto implicaria burla aos princípios da licitação.²⁷

Ainda, acerca das mudanças no contrato firmado entre a Administração Pública e o particular, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, descreve

Mas a alteração deve respeitar determinadas limitações, como a natureza do objeto, o interesse do público, o direito do concessionário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.²⁸

Fica claro que a mudança em um contrato de concessão precisa ser fundamentada acima de tudo no interesse público.

O Princípio da Igualdade perante o Serviço Público se alia ao Princípio da Isonomia, isto significa, que qualquer prestação de serviço diferenciada ao usuário precisa ser justificada conforme a situação em particular. A regra geral é que o Serviço Público chegue de forma igual a todos os usuários, tendo a exceção da necessidade

²⁵ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7º edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.79.

²⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7º edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.80.

²⁷ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7º edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.80.

²⁸ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7º edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.81

de diferença por parte de uma particularidade do usuário. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “tem que haver uma relação de causa e efeito entre a medida discriminatória e o objetivo a atingir”²⁹, não havendo a desigualdade que obrigue a prestação do Serviço Público diferente, ele deve ser prestado de forma idêntica para todos, respeitando o princípio em destaque. O art. 13 da lei 8.987/95 traz a diferenciação entre a cobrança de tarifas, reparamos:

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.³⁰

A forma que as tarifas são cobradas estão totalmente de acordo com o Princípio da Igualdade, visto que, ela se baseia no custo específico de cada serviço prestado ao diferente público.

2.4.1.3 Regime jurídico da concessão

O serviço público deve ser prestado pela administração pública como regra geral, apesar disso, a prestação pode ser feita de forma indireta, mediante concessão ou delegação. Acerca do assunto, o doutrinador José dos Santos Carvalho traz em sua obra o conceito de delegação negocial, como podemos ver a seguir:

A delegação negocial – assim denominada por conter inegável aspecto de bilateralidade nas manifestações volitivas – se consuma através de negócios jurídicos celebrados entre Poder Público e o particular, os quais se caracterizam por receber, necessariamente, o influxo de normas de direito público, haja vista a finalidade a que se destinam: o atendimento a demandas (primárias ou secundárias) da coletividade ou do próprio Estado.³¹

Lúcia Valle Figueiredo conceitua concessão de serviço público como:

Concessão de serviço público é espécie de contrato administrativo por meio do qual o Poder Público concedente, sempre precedido de licitação, salvo as exceções legais, transfere o exercício de determinados serviços a concessionário, pessoa jurídica privada, para que os execute em seu nome, por sua conta e risco.³²

²⁹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 7ª edição. São Paulo. Atlas. 2009. Pág.81

³⁰ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021. Art. 13.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. Pág.393

³² FIGUEIREDO. Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006. Pág. 100.

A concessão ou delegação de serviço público é recorrente dentro da Administração Pública, a demanda de prestação dos serviços acabou se tornando gigantesca, o que impede que a Administração Pública consiga prestar estes serviços da forma correta, para todos igualmente, com a qualidade necessária.

A própria Constituição Federal assegura esse direito no seu art. 175, reparemos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - Os direitos dos usuários;

III - Política tarifária;

IV - A obrigação de manter serviço adequado.³³

Além da Constituição Federal, normas específicas tratam sobre o assunto. A lei 8.987/95 é exclusiva do instituto ora em estudo, seu ordenamento regulamenta toda a parte do concessionário do serviço como a do particular, sendo objetiva em relação ao rol de serviços passíveis de concessão, a exceção deste rol vem no art. 41, olhemos:

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.³⁴

Após inúmeras discussões foi promulgada a lei 9.074/95, que tem uma grande importância não só, mas sobretudo por tratar exclusivamente da concessão de energia elétrica, um serviço de caráter essencial para toda a população.

Para que haja uma melhor compreensão acerca do assunto, é preciso fazer uma análise no art. 2º, inciso II e III da lei 8.987/95, reparemos:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

³³ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de abril de 2021. Art. 175.

³⁴ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 15 de abril de 2021. Art. 41.

III - Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;³⁵

Os incisos citados tinham como objetivo tratar da diferença entre uma concessão de serviço público e uma concessão de serviço público precedido de obra pública, o que na prática não é de grande interesse, visto que, não há distinção que mereça destaque, e que não seja fácil de interpretação, o doutrinador Celso Bandeira De Mello traz uma crítica com relação ao dispositivo e a falha tentativa de diferenciar algo semelhante, vejamos:

[...] o melhor é ignorar o conceito legal de concessão de serviço público não precedido de obra pública. Deve-se tomá-lo como um dispositivo cujo préstimo é o de indicar requisitos de válida formação de uma concessão de serviço público – reconhecível esta na conformidade da acepção que correntemente tem na doutrina, e não na conformidade da desastrosa caracterização formulada no art. 2º, II. Equivalentes reparos valem para o conceito de concessão de serviço público precedida de obra pública, acrescentando-se a necessidade de esclarecer que sob tal designação normativa estão impropriamente compreendidas ora uma concessão de serviço público, ora uma concessão de obra pública, conforme se trate de “delegação” para explorar serviço ou “delegação” para explorar obra objetos perfeitamente distintos e discerníveis.³⁶

Ainda o mesmo doutrinador traz a importância de saber a diferença entre concessão de serviço público e concessão de uso de bem público para que não haja confusão, vejamos a diferença:

Só se tem concessão de serviço público – e o próprio nome do instituto já diz – quando o objeto do ato for o de ensejar uma exploração de atividade a ser prestada **universalmente** ao público **em geral**. Pode ocorrer que, para tanto, o concessionário ancilarmente necessite usar um bem público (como por exemplo, quando instala canalização ou postes no subsolo e nas vias públicas, respectivamente), mas o objeto da concessão é o serviço a ser prestado.

Diversamente, a concessão de uso pressupõe um bem público cuja utilização ou exploração não se preordena a satisfazer necessidades ou conveniências **do público em geral**, mas as do próprio interessado ou de alguns singulares indivíduos. O objeto da relação não é, pois, a prestação de serviço à universalidade do público, mas, pelo contrário, ensejar um uso do próprio bem ou da exploração que este comporte (como sucede com os potenciais de energia hidroelétrica) para que o próprio concessionário se

³⁵ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 15 de abril de 2021. Art. 2º.

³⁶ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda. 2010. Pág. 708 e 709.

sacie com o produto extraído em seu proveito ou para que o comercialize limitadamente com alguns interessados.³⁷

A diferença básica entre as duas formas abordadas está na finalidade do serviço, se está disponibilizado para a população de forma geral ou restrita a um grupo específico.

A concessão de serviço público está respaldada em todo o ordenamento jurídico brasileiro, ciente da tamanha importância dentro da prestação de serviços públicos.

2.4.1.4 Poderes da administração concedente

Na ocasião em que a Administração Pública designa a prestação de serviço público para um particular, o objeto da transferência é a execução do serviço e de forma alguma a propriedade. O serviço público prestado por um concessionário continua sob propriedade da Administração Pública e com a finalidade de atender o público, por essas razões há de se falar em supremacia do poder público com relação a fiscalização da execução do serviço por meio de concessão.

Na mesma linha de raciocínio, estudasse que o poder público pode alterar unilateralmente um contrato de concessão de serviço público, ele tem o dever de realizar a fiscalização e o controle do serviço prestado de forma indireta.

A lei 8.987/95 se precaveu e trouxe em seu artigo 30 as maneiras em que o ente público vai realizar o controle da prestação do serviço, entendesse por função do controle apenas a fiscalização da prestação do serviço, não lhe sendo passível de administrar a execução.

O controle sobre a execução do serviço público deve ser contínuo, não sofrendo interrupções visto a necessidade de zelar pela melhor execução do serviço.

No tempo em que o poder público, através do controle, verifica que o serviço prestado pela concessionária não está sendo feito da forma correta, ou nos termos definidos em contrato, instaura o poder sancionatório, ou seja, aplicação de penalidades cabíveis.

Distinto da sanção, ainda o poder de controle tem a aplicabilidade de intervenção dentro da prestação do serviço concedido, com a finalidade de averiguar

³⁷ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda. 2010. Pág.710.

supostas irregularidades assegurando assim a prestação do serviço por sua conta própria.

Conquanto o serviço público não seja prestado diretamente pela administração pública, e sim por um particular concessionário, dadas as circunstâncias, ela é responsável pela propriedade do serviço, tendo ela o poder controlador que lhe dá prerrogativa de fiscalização e intervenção com o objetivo de sempre garantir a melhor prestação de serviço à população.

2.4.1.5 Modalidades de extinção da concessão.

Há de saber que tudo que tem um começo precisa ter um fim. O contrato de concessão precisa ser firmado por tempo determinado, o que por si, já se torna uma causa de extinção do contrato, porém há outras maneiras de proceder o fim do contrato de concessão, analisamos elas no art. 35 da lei 8.987/95:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:
I - Advento do termo contratual;
II - Encampação;
III - Caducidade;
IV - Rescisão;
V - Anulação; e
VI- Falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.³⁸

O contrato de concessão tem muitas maneiras de ser extinto, observamos cada possibilidade e suas características de forma individualizada.

2.4.1.5.1 Termo final do prazo

As concessões só podem ser realizadas mediante prazo determinado mediante licitação, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades da iniciativa privada em colaborar com o poder público. Quando o evento alude o prazo final do contrato, se está diante da extinção natural da concessão de serviço público. Em relação aos efeitos trazidos com o fim do contrato, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho faz uma excelente menção em sua obra, averiguamos:

Os efeitos da extinção, nesse caso, são *ex nunc*, de modo que só a partir do termo final é que o serviço se considera revertido ao concedente. E também somente a partir dele é que o concessionário se desvincula de suas

³⁸ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Art. 35. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 17 de abril de 2021.

obrigações, perdendo, por conseguinte, os privilégios administrativos que possuía em virtude da vigência do contrato.³⁹

A extinção do contrato por termo final do contrato, não está diretamente ligada ao pagamento prévio de qualquer indenização ligada a reversão de bens, o serviço passa a ser imediatamente executado pelo concedente e posteriormente se discute possíveis indenizações.

2.4.1.5.2 Encampação

Funda em ordem administrativa, a encampação é a forma que encerra o contrato de concessão por interesse público. Esse instituto é previsto no art. 37 da lei 8.987/95, examinemos:

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.⁴⁰

A administração pública tem a possibilidade de extinguir o contrato unilateralmente, fazendo-se assim na encampação, momento em que a Administração retoma o serviço durante o prazo de concessão por motivos de interesse público sem que haja inadimplência por parte do concessionário.

Para que haja essa retomada a Administração precisa se fundar em um motivo, ficando ela vinculada a esse motivo, caso o motivo alegado não se baseie na verdade, o ato de encampação passa a ter efeitos de nulidade.

O autor José dos Santos Carvalho Filho em sua obra, traz dois requisitos para a encampação, notemos:

A encampação pressupõe, ainda, dois requisitos para que possa se consumir. Um deles é a existência de lei que autorize especificamente a retomada do serviço. O outro é o prévio pagamento, pelo concedente, da indenização relativa aos bens do concessionário empregados na execução do serviço. A lei autorizativa e a indenização *a priori*, pois, constituem condições prévias de validade do ato de encampação.⁴¹

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2009. Pág.437

⁴⁰ Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Art. 37. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 17 de abril de 2021.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2009. Pág.441.

Mesmo que a administração tenha a prioridade sobre a prestação do serviço, ela precisa respeitar o contrato de concessão e precisa analisar o interesse do concessionário em extinguir o contrato, e ressaltado a importância da veracidade dos motivos alegados para a retomada do serviço.

2.4.1.5.2 Caducidade

Por vez, a caducidade trata do descumprimento do contrato por parte do concessionário, para melhor compreensão analisaremos o art. 38 da lei 8.987/95:

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - O serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II – A concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - A concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - A concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V – A concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - A concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - A concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 2º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.⁴²

⁴² Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras

A caducidade não deixa de ser um meio extintivo do contrato de concessão por parte do concessionário, é um instrumento de rescisão unilateral do contrato, como ocorre com o poder concedente. O contrato firmado com a empresa concessionária sofre caducidade quando ela comete alguma das infrações elencadas no parágrafo primeiro do artigo supracitado.

Sobre o assunto o autor José dos Santos Carvalho Filho traz em sua obra uma conclusão sobre o tema que merece destaque, avaliemos:

A declaração de caducidade impõe a observância prévia de algumas formalidades, ensejando atividade vinculada dos agentes da Administração. Primeiramente, o concessionário deve receber a comunicação do seu descumprimento e a recomendação de ser sanada a irregularidade em certo prazo. Somente após é que o concedente instaurou processo administrativo, assegurando-se ampla defesa ao concessionário. Sendo constatada a inadimplência deste, o concedente declarará a caducidade por decreto expedido pelo Chefe do Executivo. Da indenização devida pelo concedente, relativa aos bens do concessionário, serão descontados as multas e os danos por ele causados.⁴³

Para ser concedido a declaração de caducidade é preciso primeiro ser instaurado o processo administrativo para a verificação da inadimplência em processo administrativo no qual é assegurada a ampla defesa ao concessionário. E uma vez decidida a caducidade, ela será procedida por decreto do poder concedente.⁴⁴

2.4.1.5.3 Falência

O artigo 35 em seu inciso VI da lei 8.987/95 traz a extinção do contrato decorrente da decretação de falência ou extinção da empresa concessionária, esse mesmo assunto recebeu destaque na atual lei de falências 11.101/2005 em seu artigo 75 em que trata do afastamento do devedor das suas atividades.

Com a falência ou extinção da empresa responsável pela concessão de serviço público, fica impossível a prestação do serviço, sendo assim, este retorna diretamente para o poder concedente.

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 17 de abril de 2021. Art. 38.

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2009. Pág.440.

⁴⁴ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda. 2010. Pág. 750

2.4.1.6 Reversão

Com a extinção do contrato de concessão surge o dever de o concessionário reverter todos os bens necessários para a execução do serviço público para o concedente. O instituto da reversão surge apenas quando acontece a extinção do contrato de concessão, eles estão ligados, porém não se confundem.

A reversão dos bens necessários é totalmente razoável e aplicável no instante que acontece o encerramento da concessão, com o encerramento do contrato o concessionário deixa de ser legítimo para prestar o serviço, sendo assim, os bens móveis ou imóveis utilizados para manter o serviço contínuo e de qualidade, perde o valor perante o concessionário, em contrapartida para o poder concedente que voltará prestar o serviço se torna objeto de grande valia, por isso a lei 8.987/95 fez questão de instituir a reversão dos bens necessários em seu art.35, § 1º.

Uma concessionária de rodovia que utiliza os postos de pedágio para realizar a cobrança do serviço, que é revertido em melhorias na própria rodovia, tem seu contrato de concessão encerrado, fica diante de um bem imóvel sem nenhuma utilidade, porém para o poder concedente, que retomará a execução o serviço, tem o posto de pedágio como um imóvel necessário para a prestação de serviço. E assim ocorre nos diques e cais de embarque, em portos, nos sistemas de transmissão de energia elétrica. O grande objetivo da reversão dos bens necessários para a prestação do serviço é garantir o princípio da continuidade do serviço público.

Em relação aos prejuízos ou amortização dos preços pago ao concessionário o autor Celso Antônio Bandeira de Mello traz em sua obra uma explicação digna de leitura, vejamos:

Finalmente, é bem de ver que, no ato da concessão, os prazos fixados, quando longos, e as tarifas estabelecidas – que não são, já se viu, imutáveis, mas constituem elementos para composição da equação econômico-financeira -, ao delinear o conteúdo patrimonial do acordo, são estabelecidos em vistas não só de proporcionar lucro ao concessionário, mas também de amortizar-lhe o capital, paulatinamente. Por isso, quando a concessão se extingue por expiração de prazo, os bens aplicados ao serviço já estarão amortizados e o lucro esperado já terá sido fruído (salvo quando hajam ocorrido inversões em época próxima à do advento do termo previsto para ela). Segue-se, então, que a reversão do equipamento é consequência natural, pois o que patrimonialmente podia esperar dela: lucro e compensação do capital investido, cuja equivalência havia percebido ao longo do período de exploração do serviço.

É evidente, de outro lado, que, se o prazo da concessão for curto, ou muito baixas as tarifas, não haverá tempo suficiente para a amortização

integral do capital. Neste caso, opera-se, igualmente, a reversão, mas o poder concedente deverá, para respeitar o equilíbrio patrimonial, indenizar o concessionário pelo valor remanescente não amortizado do equipamento que se incorpora ao seu patrimônio.⁴⁵

Conclui-se, dado o fim da concessão, sempre acontecerá a reversão dos bens necessários para a realização do serviço público para o poder concedente, há de observar o tempo de duração do contrato, e se esse decurso de tempo foi suficiente para amortizar os valores investidos pela concessionária, esse detalhe que vai tornar a reversão onerosa, caso o poder concedente precise ele próprio amortizar os valores, ou gratuita, quando conclui-se que o tempo de duração do contrato fora suficiente para realizar esta amortização de valores.

3. ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Para melhor compreendermos o instituto da tributação, se faz necessário percorrer brevemente a evolução histórica do instituto.

O termo tributo vem do latim *tribos* (da tribo), *tributum* e *tributos*, expressa dentre outros significados, “Valor que se deve ao Estado, ao poder público; taxa obrigatória paga pelos cidadãos ao Estado; imposto.”, “Valor que o Estado impõe sobre produtos, serviços, bens; taxa.”, “ O que se é obrigado a fazer, conceder ou sofrer: pagou tributo à tradição.”⁴⁶

Os tributos estão ligados com o período em que se vivia, se analisarmos eles por fases, encontramos diferenças entre o tributo do estado antigo e o tributo no estado feudal, e assim em todos os marcos divisórios da sociedade até nos dias atuais.

No estado antigo o tributo era visto como um dever divino, esse tributo era recolhido como contribuição por cada indivíduo como manutenção da ordem natural, era mais por um vínculo divino e não estava ligado a obrigações legais ou patrimoniais.

⁴⁵ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27º edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda. 2010. Pág. 754 e 755.

⁴⁶ TRIBUTO In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2021. Disponível em:< <https://www.dicio.com.br/tributo/>>. Acesso em: 20/04/2021.

Já no estado feudal que tem por marco a descentralização, o tributo virou uma obrigação entre cada feudo, não havia apenas um soberano que cobrava de todos, cada feudo tinha a sua própria tributação, e o valor a ser pago variava conforme a classe social, os príncipes eram isentos de tributos enquanto os burgueses possuem taxas altíssimas a serem entregues ao soberano, nessa fase o grande objetivo da tributação era enriquecer o príncipe, quanto mais rico ele fosse, mais próspero o reino seria.

Entre o estado patrimonial e o estado absoluto o tributo continuava sendo objeto de enriquecimento do rei, nesse contexto o poder era mais concentrado na mão de um único rei. Com o surgimento do Estado-nação, houve um grande aumento nas receitas tributárias e inclusive no poder de fiscalização centralizada.

Passando para o estado de direito, onde a expressão liberdade individual e a limitação do estado tomou destaque, cada indivíduo poderia ter a sua crença independente da crença pregada pelo estado, o tributo não poderia caracterizar uma opressão da liberdade do indivíduo, a tributação precisa ser limitada, respeitando os direitos e garantias de todos os indivíduos.

Nos dias atuais, o estado democrático de direito, os tributos são cobrados da população com o interesse de garantir políticas públicas e os direitos fundamentais, os tributos são embutidos junto com os preços dos produtos e cobrados da população de forma igual, e posteriormente são devolvidos em forma de serviços considerados fundamentais, como a educação, saúde, segurança, etc.

3.2 DEFINIÇÃO

Para uma melhor compreensão das espécies tributárias, precisamos primeiro conhecer o que a lei define como tributo. O art. 3º do Código Tributário Nacional traz uma definição, analisamos o que dispõe:

Art. 3º 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 vinculada⁴⁷

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, para que haja a criação de um novo tributo, ou a majoração de um que já exista, é preciso que uma lei institua a mudança,

⁴⁷ Código de Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.
Disponível em [http://www. http://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 19/04/2021. Art. 3º.

ou seja, só é possível criar tributos através de lei, a mesma regra vale para a majoração dos tributos já existentes. Quando o legislador optou por dificultar a criação ou a mudança em relação a tributos eles tinha como intenção evitar fraudes e enriquecimento ilícito a partir de instituição e cobrança indevidas de tributos.

Em um primeiro momento, o intuito era de arrecadar meios para o financiamento do Estado através dos tributos pagos pela população. No entanto, com o passar do tempo novas situações começaram a exigir medidas de controle, onde começou a se usar os tributos, como por exemplo o tributo que controla a circulação de produtos no país.

A ideia que foi criada em torno de tributos se transformou apenas em ato de pagar dinheiro para o Estado, mas, precisamos levar em conta o fato de que algum serviço está sendo prestado e o tributo tornou-se a forma de compensar esse fornecimento. Como meio ilustrativo, o imposto sobre o fornecimento de energia elétrica, é a remuneração para o estado poder manter o serviço disponível para a população.

Leandro Plausen em sua doutrina traz a definição de tributo, vejamos:

Cuida-se de prestação em dinheiro exigida compulsoriamente, pelos entes políticos ou por outras pessoas jurídicas de direito público, de pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem promessa de devolução, forte na ocorrência de situação estabelecida por lei que revele sua capacidade contributiva ou que consubstancia atividade estatal a elas diretamente relacionada, com vista à obtenção de recursos para o financiamento geral do Estado, para o financiamento de fins específicos realizados e promovidos pelo próprio Estado ou por terceiros em prol do interesse público.⁴⁸

É preciso uma análise minuciosa para não confundir tributo com multa. A maior característica da multa é aplicar uma sanção por uma regra que foi descumprida, característica esta, que não se aplica ao conceito de tributo, instituto que regulamenta os serviços prestados e oferecidos.

3.3 FATO GERADOR

O fato gerador é a natureza jurídica específica do tributo tornando-lhe favorável ao estado, o art. 4º do CTN discorre sobre este tema, vejamos:

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la.⁴⁹

⁴⁸ PAULSEN, Leandro Curso de Direito Tributário completo. 12º. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Pág. 19.

⁴⁹ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.

O Código Tributário Nacional, disciplina o fato gerador de duas formas, o fato gerador das obrigações principais e acessórias, encontramos a definição nos arts. 114 e 115 respectivamente, vejamos:

Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.⁵⁰

Para o ordenamento jurídico a obrigação principal tem maior relevância, tanto que o CTN traz regulamentações específicas em seu art. 116 e respectivos incisos, observamos:

Art. 116. Salvo disposição de lei em contrário, considera-se ocorrido o fato gerador e existentes os seus efeitos:

I - quanto às pessoas naturais, a sua residência habitual, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade;

I - tratando-se de situação de fato, desde o momento em que o se verifiquem as circunstâncias materiais necessárias a que produza os efeitos que normalmente lhe são próprios;

II - tratando-se de situação jurídica, desde o momento em que esteja definitivamente constituída, nos termos de direito aplicável.⁵¹

O tributo somente passará a existir no momento em que uma situação prevista em lei aconteça na vida real tome como exemplo o proprietário que adquire um terreno urbano, no momento em que ele passa a ser dono deste imóvel eles está cumprindo o fato gerador do imposto de IPTU, ou ainda, quando a pessoa passa a consumir energia elétrica, são situação prevista em lei e a pessoa passou a executá-las na vida real, o fato geral foi criado, ficando o contribuinte obrigado pelo pagamento do tributo devido.

É notório, que o fato gerador não é analisado conforme as circunstâncias ao seu redor, se um traficante de drogas, que gira uma quantidade expressiva de dinheiro, vier a declarar imposto de renda, toda a quantidade obtida de forma ilícita precisa ser contabilizada. A intenção do sistema tributário é arrecadar a contribuição de todos os contribuintes de uma forma igualitária, ficando responsável em cumprir as

Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/04/2021. Art. 4º.

⁵⁰ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/04/2021. Art. 114 e 115.

⁵¹ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/04/2021. Art. 116.

hipóteses previstas em lei, não lhe interessando o contexto de cada situação individualmente.

Obviamente o fato gerador é parte que enseja a existência do tributo e a obrigatoriedade do contribuinte em pagá-lo, por isso é tão importante estudá-lo.

3.4 PRINCÍPIOS

Os princípios são garantias constitucionais, com importância de grande valia dentro do ordenamento jurídico. O Direito Tributário segue os princípios constitucionais e elenca mais alguns próprios das suas relações. A função dos princípios é limitar os direitos, a exemplo da relação de tributação que o estado exerce, caso não houvesse os princípios que assegura um equilíbrio, o estado tributário conforme fosse melhor para os cofres públicos. A grande função deles é manter o equilíbrio entre o direito de tributar do estado e a proteção do contribuinte sobre tributações abusivas, analisaremos cada um pormenor.

3.4.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade garante que nenhum tributo será cobrado ou aumentado sem estipulação prévia em lei. Esse direito/dever está assegurado no art. 150, inciso I da Constituição Federal, vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;⁵²

A Constituição Federal trouxe em seu artigo a garantia de que ninguém será obrigado a nada que não esteja disposto em lei. Analisando conjuntamente o artigo 5º, inciso II e o artigo 150, inciso I ambos da carta magna, conclui-se que o Estado para aderir ao comportamento da população o pagamento de um novo tributo ou o aumento de um tributo já existe, precisa que esteja disposto em lei para que a exigência dessa cobrança seja constitucional.

O artigo 152 elenca os impostos competentes a União e em seu § 1º ele traz algumas exceções para o princípio da legalidade, temos o que dispõe:

⁵² BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em 17 de abril de 2021. Art. 150.

153. Compete à União instituir impostos sobre:
 I - importação de produtos estrangeiros;
 II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
 III - renda e proventos de qualquer natureza;
 IV - produtos industrializados;
 V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
 VI - propriedade territorial rural;
 VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.
 § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.⁵³

Notamos que as alíquotas incidentes sobre os impostos de importação e exportação, produtos industrializados e operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, podem sofrer alterações sem que uma lei trate do assunto com antecedência, dada a necessidade de alteração em certas situações para garantir o bem social, respeitando os limites impostos por leis que regem sobre a matéria.

3.4.2 Princípio da Retroatividade

O Princípio da Retroatividade nos traz que o fato gerador precisa ocorrer depois da vigência da lei para que seja considerada a incidência de tributo. Não se pode cobrar um tributo sem que a lei o preveja.

No direito penal a lei retroage quando em benefício do réu, no direito tributário funciona de forma parecida, o fato gerador que aconteceu antes da lei somente terá os efeitos da lei posterior aplicado se for benéfica para o contribuinte, acerca do assunto, o Código Nacional Tributário trouxe o art. 106, c, atentamos:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:
 [...]
 c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.⁵⁴

Porém essa retroatividade dentro do direito tributário não vale para qualquer situação, ela apenas incide sobre multas, não incidindo sobre o tributo propriamente, quando você tem uma multa por não ter pago a taxa da conta de luz, e surge uma

⁵³ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição.htm>. Acesso em 17 de abril de 2021. Art. 153.

⁵⁴ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/04/2021. Art. 106.

lei diminuindo o valor da multa, esse benefício irá retroagir e beneficiar você, porém, caso a lei trate sobre o valor mínimo da taxa, ela não irá retroagir, mesmo que benéfica.

3.4.3 Princípio da Isonomia

O artigo 5º caput da Carta Magna trouxe a ideia de que todos são iguais perante a lei, e é sobre essa igualdade que o Princípio em estudo trata.

Dentro do Direito Tributário é vedado o tratamento diferenciado entre os contribuintes, os iguais são tratados a sua igualdade e os desiguais na sua desigualdade.

A tributação em regra acontece de forma igual para todos, o imposto de renda é cobrado da mesma forma para um empregado de redes particulares como para um funcionário público, não há tratamento diferenciado para ninguém. Porém para aqueles que precisam de um tratamento diferente por se encontrar em uma realidade diferente, o ente federativo tem a prerrogativa de conceder a isenção de tributos para certas situações, rege-se o ditado de tratar os desiguais conforme suas desigualdades.

A isenção concedida sobre a tributação visa igualar os diferentes e de uma forma indireta fomentar com a economia do grupo específico, melhorando a condição de vida e as oportunidades que lhe surgem.

3.4.4 Princípio da Anterioridade

A Constituição Federal traz que novos tributos criados ou majorados no mesmo exercício fiscal ficam proibidos de serem cobrados, eles somente passaram a ter vigência no exercício fiscal do próximo ano, por exemplo a lei que institui um novo tributo ou majora um já existente no ano de 2021 somente passar a ter validade no ano de 2022.

A grande intenção do princípio é proteger o contribuinte, para que não seja surpreendido com novos tributos a todo momento, o ente federativo precisa criar o tributo e conceder um tempo para o contribuinte se preparar para arcar com ele.

Porém, quando a lei trata de redução ou extinção acerca do tributo, o Princípio da Anterioridade não tem efeitos, por se tratar de um benefício para o contribuinte, não há necessidade de esperar até o próximo ano para aplicação dele.

A doutrinadora Fabiana Lopes Pinto em sua obra discorre sobre as exceções em que não se aplica o princípio em estudo, reparamos:

Há, contudo, exceções a esse princípio que, em virtude da característica do tributo, necessitam ser aplicadas de imediato. São os casos dos tributos extrafiscais, ou seja, o II, IE, IPI, IOF, imposto extraordinário de guerra, de calamidade pública, os empréstimos compulsórios, as alíquotas do ICMS, que incidem sobre os combustíveis e os lubrificantes, e as alíquotas da Cide, que incidem sobre os combustíveis.⁵⁵

Há também que destacar o Princípio da Anterioridade nonagesimal, ele institui que o tributo criado ou majorado deve respeitar um período de noventa dias entre a sua criação e a sua vigência, não sendo superior a regra principal de ano, muitas vezes se aplica em conjunto os dois princípios. Os tributos criados em dezembro do ano do exercício fiscal devem respeitar a regra de ter validade apenas no próximo ano e ainda, respeitar o prazo de noventa dias para sua vigência.

Os dois princípios partem da preocupação em não surpreender o contribuinte com novos tributos causando-lhe insegurança jurídica.

3.4.5 Princípio do Não Confisco

O artigo 150 em seu inciso IV da Constituição Federal veda a possibilidade dos tributos terem caráter confiscatório, protegendo assim o patrimônio e a renda do contribuinte.

Caso o contribuinte precise usar a maior parte da sua renda ou de seu patrimônio para pagar os tributos, não haveria a possibilidade de substituir o “prejuízo” causado pelo tributo. Para isso, o legislador se preocupou em garantir a razoabilidade nas cobranças de tributos.

Mas o que seria razoável entre tantas diferenças é o maior questionamento, o contribuinte que recebe tributo com alíquotas altas e está dentro da sua razoabilidade é diferente do contribuinte que não pode arcar com alíquotas mais altas, acerca dessas discussões o STF já se pacificou que o tributo razoável deve ser mensurado na carga tributária e não baseado apenas em um tributo específico.

⁵⁵ PINTO, Fabiana Lopes. Direito tributário. Barueri, SP. Coleção sucesso concursos públicos e OAB/ José Roberto Neves Amorim (coordenador). 2012. Pág. 21

3.4.6 Princípio da Tipicidade

Decorre do princípio da legalidade, o tributo para ser cobrado precisa ter uma lei que o preveja antes. Porém princípio da tipicidade traz que a lei não pode apenas expressas que o contribuinte deve pagar certo tributo, a lei precisa ser completa, tratando do fato gerador, sobre quem será o sujeito ativo e o sujeito passivo as alíquotas incidentes, qual será a base de cálculo do tributo, os critérios temporais e espaciais, as hipóteses de incidência, e o alcance que o poder executivo terá sobre este tributo.

Não basta que a lei traga que o contribuinte precisa pagar o tributo, ela precisa tratar dos detalhes que acompanham o dever de contribuir.

3.4.7 Princípio da Estrita Legalidade Tributária

Como já garantido pelo princípio da legalidade, reforçado no princípio da tipicidade, o tributo precisa ser instituído por lei para que possa ser cobrado da população.

Segundo Fabiana Lopes Pinto, tratando-se de cobrança de preço público se tem outro caminho a seguir, vejamos:

Se a cobrança pública apresentar natureza jurídica de preço público, não tem obrigatoriamente que respeitar o princípio da estrita legalidade tributária, devendo considerar apenas o princípio da legalidade, ou seja, ela tem que possuir respaldo legal, mas não é indispensável que a lei que a institui contenha todos os critérios necessários à delimitação e à identificação dessa cobrança.⁵⁶

Como exposto anteriormente no princípio da tipicidade, a lei não pode economizar letras nas descrições que trataram de tributo, dado o texto da lei, que define o fato gerador, o sujeito ativo (aquele que tem o direito de receber uma prestação), o sujeito passivo (aquele que tem o dever de contribuir), o tributo a ser cobrado, as suas alíquotas e a base de cálculo, a lei deve prever situações que haverá hipóteses de incidência, e o mais importante, deve prever o alcance e a autoridade do poder executivo sobre este tributo.

⁵⁶ PINTO, Fabiana Lopes. Direito tributário. Barueri, SP. Coleção sucesso concursos públicos e OAB/ José Roberto Neves Amorim (coordenador). 2012. Pág.25.

3.5 CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS

Os tributos são classificados entre Impostos, Contribuição e Taxa, para melhor compreensão do assunto, simplificadamente veremos o que cada um significa.

Os impostos não devem ser vistos como uma obrigação imposta pelo estado, há de se falar, que os impostos recolhidos é a maneira de ajudar o Estado a custear as dívidas do estado. O imposto só é devido quando o cidadão pratica o fato gerador, se você adquiriu um carro automaticamente é preciso pagar o IPVA.

Quando o assunto é contribuição, precisamos nos ligar à ideia de que todos que recolhe contribuição necessariamente vão se beneficiar de algo. Todos aqueles que contribuíram devem permanecer em um mesmo grupo de beneficiários, mesmo que as contribuições sejam diferentes, todos aqueles que contribuem ao longo da vida para o INSS, dado momento vai se beneficiar da aposentadoria.

Já as taxas, necessariamente devem ser recolhidas quando um serviço público foi prestado ou colocado à disposição de certa pessoa ou grupo, devemos lembrar da taxa recolhida em decorrência do poder de polícia.

Em dado momento, alguns doutrinadores classificam os tributos em vinculados (taxas e contribuições) ou não vinculados (impostos), conforme a atuação estatal.

Todavia, a doutrina traça a discussão com relação a classificação dos tributos na quantidade de tributos existentes, alguns trazem três, outros quatro e a Carta Magna elenca cinco classificações dentro do assunto.

O Código Tributário Nacional adota a corrente quadripartite para classificar os tributos, as quatro definições estão inseridas nos seus artigos. O artigo 3º traz o conceito de tributo, enquanto o artigo 16 conceitua imposto, taxa vem explicada no artigo 77 e a contribuição de melhorias expressa no artigo 81. Para o Código Tributário Nacional essa é a divisão da classificação de tributos adotada por seu legislador.

A Constituição Federal adota a corrente quinquipartite, ou seja, elenca 5 classificações para os tributos. Os três primeiros estão dispostos no art. 145 e incisos, analisemos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

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 à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.⁵⁷

Por hora é a mesma classificação trazida pelo Código Tributário Nacional em seu texto, no entanto a Carta Magna inclui mais dois tributos para a classificação, estão dispostos no artigo 148 e 149 respectivamente como veremos:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.⁵⁸

A Constituição traz à baila o empréstimo compulsório e as contribuições sociais para a classificação dos tributos, e são esses dois novos tributos que acarretam as inúmeras discussões dentro da doutrina tributária.

Os defensores da corrente trazida pela Carta Magna, discorrem acerca do motivo do texto não elencar as cinco classificações no mesmo dispositivo, e a explicação seria pela competência de legislar sobre o tributo em questão, se analisarmos os três tributos dispostos no artigo 145 são de competência tanto da União, Estados e Municípios, e os outros dois trazidos pelo artigo 148 e 149 são de exclusiva responsabilidade da União.

O professor Eduardo Sabbag traz grifos próprios sobre dois julgados do STF acerca do assunto, consideremos:

Trecho do voto do Ministro do STF, Moreira Alves, em 29-06-1992, no RE 146.733-9/SP (Pleno): EMENTA: (...) De fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o art.145, para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os art.148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só

⁵⁷ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em 20 de abril de 2021. Art. 145.

⁵⁸ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em 20 de abril de 2021. Art. 148 e 149.

a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Trecho do voto do Ministro do STF, Carlos Velloso, 01-07-1992, RE 138.284/CE: EMENTA: as diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º) são as seguintes:

- a) os impostos (CF arts. 145, I, 153, 154, 155 E 156);
- b) as taxas (CF, art. 145, II);
- c) as contribuições, que podem ser assim classificadas:
 - c.1 de melhorias (CF, art.145, III);
 - c.2 parafiscais (CF, art.149), que são:
 - c.2.1 sociais,
 - c.2.1.1 de seguridade social (CF art. 195, I,II,III),
 - c.2.1.2 outras de seguridade social (CF, art. 195, § 4º),
 - c.2.1.3 sociais gerais (o salário-educação, SESI,SENAI, etc, (...));
 - c.3 especiais;
 - c.3.1 de intervenção no domínio econômico (CF, ART.149) e
 - c.3.2 corporativas (CF, art.149), (...)
 - (4) dos empréstimos compulsórios (CF, art. 148).⁵⁹

Embora, havendo decisões controversas do STF, somadas à discussão firmada entre Código Tributário Nacional e a Constituição Federal, a classificação de tributos aceita e usada pelo ordenamento jurídico e os Estados é a quinquipartite, ou seja, aquela que a Carta Magna representa.

Para o caso ora em estudo, os dois institutos que remetem interesse e são incansavelmente objetos de discussões, são a taxa e o preço público e suas peculiaridades, examinemos a seguir:

3.5.1 Taxa

O tributo nomeado como taxa encontra previsão legal no art. 145, inciso II, da Constituição Federal como podemos observar:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

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 à sua disposição;⁶⁰

O Código Tributário Nacional, fez resguardo com relação ao tributo denominado taxa em seu art. 77, observamos:

⁵⁹ SABBAG, Eduardo. Direito tributário. 9º edição. São Paulo: Saraiva. 2017. Pág. 444 e 445.

⁶⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art.145.

Art. 77. 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 à sua disposição.⁶¹

Fabiano Verli traz em sua obra o conceito adotado por inúmeras doutrinas em relação a taxa, vejamos:

[...] taxas são tidas como tributos vinculados cuja hipótese de incidência é composta pela fruição efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisível ou pela provocação do exercício do poder de polícia estatal. [...] ⁶²

Regina Helena Costa conceitua o tema em sua obra que é digno de destaque, analisamos:

A taxa, é assim, tributo cuja exigência é orientada pelo *princípio da retributividade*, vale dizer, ostenta *caráter contraprestacional* – paga-se a taxa por ter-se provocado o exercício do poder de polícia, em razão de ter sido prestado serviço público específico e divisível ou, ainda, por ter sido serviço dessa natureza colocado à disposição do sujeito passivo.⁶³

Quando o contribuinte se beneficia de uma atividade prestada pelo estado, a forma de contraprestação do serviço se dá por taxa, ou seja, o tributo que se vincula nas prestações do serviço como caráter indenizatório é a taxa.

No entanto, é preciso conhecer a forma que o serviço é prestado pelo estado, a remunerado mediante taxa, acontece em atividade prestada de forma direta, o próprio Estado quem realiza o serviço, um bom exemplo da prestação de serviço direto que tem remuneração mediante taxa, é o poder de polícia.

Como já estudamos em outro momento oportuno, o fato gerador é o ponto chave para que o tributo seja devido, sem que o fato gerador ocorra, não se pode falar em tributo, e se o tributo não existe, ele não é devido, não podendo assim falar em remuneração mediante taxa. O princípio da legalidade tem força dentro do tema de tributo remunerado mediante taxa, é preciso que a lei expresse que aquele tributo deve ser remunerado mediante taxa, não pode o poder estatal sair determinando o que ele quer receber mediante taxa e o que receber de outra forma. A exigibilidade de

⁶¹ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24/04/2021. Art. 77

⁶² VERLI, Fabiano. Taxas e preços públicos: prestações coativas de direito público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005. Pág.27.

⁶³ COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016. Pág.140.

uma lei que preveja a remuneração mediante taxa traz à baila características da taxa como um tributo compulsório.

3.5.2 Preço público

Apesar de não haver uma previsão legal que trate propriamente do preço público, é possível encontrar respaldos indiretos no art. 175, parágrafo único, inciso III da Constituição Federal, analisaremos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

III - política tarifária;⁶⁴

A grande maioria da doutrina que trata do assunto traz o preço público equiparado a tarifa, ambas teriam a mesma finalidade.

O doutrinador Fabiano Verli, conceitua preço público, vejamos:

[...] Preços Públicos, por outro lado, seriam contraprestações pecuniárias pela efetiva fruição de serviço público, pelo uso ou pela aquisição de bens públicos em regime negocial. Contudo, ao contrário das taxas, não há um suporte normativo-conceitual na constituição que auxilie na definição desses preços.⁶⁵

O preço público é a contraprestação para que haja disponibilidade de serviços, produtos e até mesmo do próprio patrimônio público para o uso dos administradores. Quando falamos em preço público, automaticamente se fala em serviços delegados, ou seja, o preço público é a remuneração por uma prestação de serviço de um terceiro concedente.

O preço público se dá mediante um serviço facultativo, ou seja, através de um contrato, eu tenho a opção de contratar ou não este serviço.

O grande impasse entre taxa e preço público está a maneira de diferenciá-los, visto que os detalhes são extremamente semelhantes, mas acerca do assunto o Supremo Tribunal Federal editou a súmula 545, vejamos:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança

⁶⁴ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em 26 de abril de 2021. Art. Art.175.

⁶⁵ VERLI, Fabiano. Taxas e preços públicos: prestações coativas de direito público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005. Pág.28.

condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.⁶⁶

Outra diferença é a forma que é executado este serviço, a tarifa se caracteriza por ser serviços essenciais ao interesse público prestado diretamente pelo ente federativo, enquanto os serviços remunerados por preço público são aqueles realizados mediante concessão.

Mesmo que a lei não trate de forma objetiva o preço público, é possível através do estudo das características, diferenciá-lo do serviço remunerado mediante taxa.

3.6 SUSPENSÃO, EXCLUSÃO E EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.

3.6.1 Suspensão do Crédito Tributário

A possibilidade e as formas de suspensão do crédito tributário se encontram reguladas pelo art. 151 do Código Tributário Nacional, vejamos a hipóteses:

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:
 I - moratória;
 II - o depósito do seu montante integral;
 III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo.
 IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.
 V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;
 VI – o parcelamento.⁶⁷

Para falarmos em suspensão do crédito tributário, é preciso considerar que ele exista de fato. É preciso averiguar se o fato gerador aconteceu de fato para que o lançamento do tributo acontece de forma correta, após essas duas etapas, há de se falar em crédito tributário devido, e quando o indivíduo tem o dever de pagar o tributo ele tem a possibilidade suspendê-lo se valendo do artigo 151, ante exposto.

O lançamento do tributo aconteceu, o indivíduo suspendeu os efeitos de exigibilidade da dívida por algum meio do artigo 151, automaticamente o fisco fica impedido de inscrever o nome deste contribuinte como devedor no cadastro de

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJ de 12-12-1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>. Súmula 545. Acesso em 26-04-2021.

⁶⁷ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24/04/2021. Art.151.

inadimplentes e inscrever o débito em dívida ativa, ficando o fisco impedido da propositura de uma ação fiscal em desfavor do contribuinte enquanto perdurar a suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

A suspensão da exigibilidade do crédito exime o contribuinte apenas dessa obrigação, a suspensão não se estende para as obrigações acessórias agregadas ao crédito tributário, ficando essas sob o dever de o contribuinte cumpri-las.

Sobre o tema, conclui com êxito a doutrinadora Fabiana Lopes Pinto, olhemos:

[...] pode-se concluir que a suspensão da exigibilidade do crédito tributário nada mais é que a suspensão temporária ou definitiva do crédito tributário existente, decorrente de uma obrigação do sujeito passivo, ora contribuinte, em face do sujeito ativo, ora Fisco.⁶⁸

3.6.2 Exclusão do Crédito Tributário

Quando o assunto é exclusão do crédito tributário, é notório que o tributo em discussão já exista, o fato gerador foi consolidado e o lançamento efetivado. Logo após ao seu lançamento uma lei já prevê a sua exclusão. A lei que trata do assunto é o Código Tributário Nacional em seu art. 175, notes:

Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

II - a anistia.⁶⁹

Para melhor compreensão das formas de exclusão veremos as características próprias de cada instituto. A isenção funciona por dispensa do pagamento de tributo mediante lei, ou seja, mesmo que o tributo seja lançado, há uma lei que prevê a sua exclusão. A lei que trata de exclusão pode ser uma lei ordinária ou uma lei complementar, as isenções que a constituição cita, são na verdade imunidades tributárias, não se caracterizando como exclusão do dever de pagar certo tributo.

Muitas vezes a concessão da isenção do tributo serve como um incentivo para o desenvolvimento regional, pode-se conceder a isenção para uma determinada região, tornando-a mais atraente para o desenvolvimento de certas atividades, como por exemplo, isenções para a instalação de indústrias em uma determinada região.

⁶⁸ PINTO, Fabiana Lopes. Direito tributário. Barueri, SP. Coleção sucesso concursos públicos e OAB/ José Roberto Neves Amorim (coordenador). 2012. Pág.71

⁶⁹ Código de Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.

Disponível em [http://www. http://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 24/04/2021. Art.175.

Porém não abrange os tributos, as taxas, contribuições de melhoria e os tributos que são criados após a concessão da isenção, não são objetos instituto ora em estudo.

A isenção do tributo deve respeitar o princípio da anterioridade, aplicando-se apenas depois da sua vigência, obviamente não retroagindo.

Mesmo que o contribuinte esteja dispensado do tributo principal, vale lembrar que as obrigações acessórias devem ser cumpridas do mesmo modo, não sendo alcançadas pelo benefício.

Enquanto a isenção exclui o dever de pagar um tributo, a anistia é o instituto que concede o perdão das multas que decorrem do não pagamento em dia dos tributos. Com esse benefício o contribuinte tem a oportunidade de pagar o tributo atrasado sem o acréscimo de multa. Quando há mais de um tributo atrasado é preciso analisar se a anistia vai se aplicar em caráter geral ou se limitar a determinados tributos.

Como na isenção, aqui há circunstâncias que não será concedida a anistia, esse rol vem expresso no art. 180 do Código Tributário Nacional, vejamos:

Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.⁷⁰

Nas duas modalidades analisadas anteriormente, acontece a exclusão da pecúnia devida pelo contribuinte. Na isenção a exclusão recai sobre o próprio tributo, após o seu lançamento ele é excluído por lei, enquanto na anistia a exclusão recai sob a multa aplicada pelo não pagamento do tributo vencido.

3.6.3 Extinção do Crédito Tributário

Da mesma forma que as modalidades anteriores, a extinção do crédito tributário vai acontecer após o seu lançamento. O Código Tributário Nacional, trouxe um rol taxativo de modalidades que extinguem o crédito tributário em seu art. 156, vejamos:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;

II - a compensação;

⁷⁰ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.

Disponível em [http://www. http://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 24/04/2021. Art.175.

- III - a transação;
- IV - remissão;
- V - a prescrição e a decadência;
- VI - a conversão de depósito em renda;
- VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;
- VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;
- IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;
- X - a decisão judicial passada em julgado.
- XI - a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.⁷¹

Há de se notar que a forma mais comum de extinção se dá através do pagamento do crédito tributário, porém, não é a única forma, como exposto. Muito se discute acerca do rol trazido como taxativo do artigo 156, motivado pelas exceções concedidas, algumas delas como a modalidade da Confusão, trazidos pelo Código Civil.

Como muito falado, para que um tributo seja válido é preciso que uma lei o preveja, e do mesmo modo, para que um tributo seja extinto, é preciso que uma lei disponha acerca do assunto, essa exigibilidade faz com a extinção do crédito tributário ocorra dentro dos primórdios do princípio da legalidade visão a proteção do patrimônio público, além do princípio da legalidade é preciso dar atenção ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

4. DELEGATÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO COM NATUREZA DE EMPRESA ESTATAL.

4.1 PERCURSO HISTÓRICO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL.

No contexto histórico do país, houve realidades em que se fez necessário a intensificação da implantação das empresas estatais, e em outro cenários e governos distintos se optou pela liberdade econômica, havendo uma drástica redução na adoção de empresas estatais.

Quando se comenta em empresa estatal é importante recordar que a criação da primeira empresa estatal no Brasil, aconteceu antes mesmo da sua independência, com a instalação e permanência da Família Real Portuguesa no Brasil, por meados

⁷¹ Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966.
Disponível em [http://www. http://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 24/04/2021. Art.156.

de 1808 o rei ordenou a criação do Banco do Brasil, ficando assim instalada a primeira empresa estatal no Brasil, momento este que ainda era considerado uma colônia de Portugal.

Com o marco da implantação do Banco do Brasil, passou-se um longo período em que o governo nada mais fez em relação a novas implantações. O assunto volta a aparecer por volta da metade do século seguinte, onde, com o maior desenvolvimento do país houvesse a necessidade da implantação de ferrovias, para a escoação das produções de café, o governo da época, optou por criar novas estatais para ficarem a cargo da construção das ferrovias.

Com o Estado Novo em 1930 houve um salto na implantação de empresas estatais no Brasil, a Constituição de 1930 foi o marco legal para a criação de empresas, nesse contexto as empresas podiam ser criadas tanto pela união como pelos estados e municípios. Entre os anos de 1930 a 1970 houve uma avalanche de empresas criadas, principalmente com caráter de instituição financeiras.

Sob o governo de Getúlio Vargas, ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial, houve uma necessidade de substituir os produtos que eram importados, visto que os países de origem desses produtos estavam dentro da guerra. Diante desta realidade, o então presidente Getúlio Vargas, implantou o plano político de industrialização, com a intenção de suprir os produtos importados. Getúlio assumiu a frente desta difícil responsabilidade e optou pela criação das empresas necessárias para fazer a substituição dos produtos. Em seu governo podemos tomar como exemplo de empresas estatais a Vale do Rio Doce, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobrás.

Quando Juscelino Kubitschek assumiu o governo do país, a situação que demandava a substituição dos produtos derivados das importações ainda perdurava, por isso ele continuou o plano implantado por Getúlio Vargas. O maior objetivo dele era a industrialização do país e a construção da nova capital do país.

Os anos entre 1964 a 1985 foram marcados pela Ditadura Militar, implantaram um novo plano com base no desenvolvimento que objetivava as condições básicas para a industrialização do país, o lapso entre este período, foram criadas cerca de 47 estatais, e dentre elas destacam-se os correios.

No entanto, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, ele caminha para outro percurso, o seu objetivo era privatizar o maior número

de empresas públicas, ficando assim o país disponível a adotar a economia aberta e as condições que vinham sendo implantadas em outros países através do neoliberalismo. Contudo, durante o seu comando houve a implantação de muitas pequenas estatais, tendo o seu governo ganhado o título de maior criador de empresas estatais até então. A empresa estatal que marcou o seu mandato foi a criação da Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia.

Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo do Brasil por cerca de 13 anos, o cenário se voltou para uma maior participação do estado na economia do país, o governo do Presidente Lula fez a implantação de 26 novas empresas estatais e posteriormente quando a Presidenta Dilma assumiu, ela fez criação de mais 15 empresas estatais.

No percorrer da história do país, muitas fases entre uma grande intervenção do poder público na economia através da implantação de empresas estatais, e outros períodos com uma menor participação e maior liberdade aconteceram. Comparando o número de empresas estatais criadas no Brasil, este possui o título de país com o maior número de empresas estatais comparados aos 36 países da nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o nosso país possui um total de 400 empresas estatais implantadas no seu território.⁷²

4.2 MOTIVOS DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

Antes da metade da década de 1990 o Brasil seguia o modelo de intervencionismo, porém na segunda metade da década de 1990 esse modelo estava defasado e esgotado, por ter havido grandes investimentos através do Estado motivados pela política desenvolvimentista.

Com a criação de inúmeras empresas estatais, não se deu a verdadeira importância para eficiência que estas exerciam ao prestar um serviço público, até mesmo porque as estatais não tinham como objetivo uma prestação de serviço eficiente, nem mesmo concorrentes para fomentar as prestações existia, essa é a explicação plausível de como estas empresas aguentaram por tantos anos sobrevivendo com suas dívidas.

⁷² MORAES, Isabela. Estatais: o que você precisa saber sobre esse tipo de empresa? Publicado em 8 de fevereiro de 2019. Politize. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/estatais-o-que-voce-precisa-saber-sobre-esse-tipo-de-empresa/>>. Acesso em 28 de abril de 2021.

Quando o Estado se viu sem recursos para manter todos os serviços sob sua responsabilidade, aconteceu a reversão no modelo de controle do estado sobre a economia, percebendo-se que a privatização de alguns serviços públicos estratégicos seria de eficiência.

Após essa reversão de conceitos, a privatização dos serviços abre portas para a abertura da economia, como muitos países na Europa já haviam adotado. O marco do primeiro programa de privatização se deu através da lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990, sendo as primeiras privatizações nas metalúrgicas e siderúrgicas.

Em um primeiro momento, apenas a União poderia realizar as privatizações como forma estratégica para sobrecarregamento do sistema público, quando essa alternativa apresentou sucesso, os Estados receberam competência para realizar as privatizações que julgavam necessárias.

A privatização não aconteceu da noite para o dia, e nem mesmo de forma absoluta, ocorreu de forma gradual e visando a melhor condição para a prestação do serviço público, muitos serviços ainda ficaram a encargo da Administração Pública e das empresas estatais.

4.3 CONCEITO JURÍDICO DAS EMPRESA ESTATAIS

As empresas estatais, são na sua origem empresas que prestam determinado serviço público, elas são munidas de personalidade jurídica privada e se subordinam a fiscalização do poder concedente. A implantação da empresa estatal aconteceu quando se percebeu a necessidade de um ente prestar o serviço público de uma forma mais rápida e com qualidade, visto que a Administração Pública não estava mais dando conta.

O doutrinador Vitor Rhein Shirato, traz em sua obra uma divisão de quatro classes para as empresas estatais, vejamos:

Empresas estatais designam um gênero, que se subdivide em quatro espécies: empresas públicas, sociedades de economia mista, as empresas controladas por essas duas e as demais empresas que são controladas pelo Estado, mas que não tem sua criação autorizada por lei prévia⁷³

O regime adotado pelas empresas públicas não se caracteriza como de direito privado e nem mesmo de direito público, o sistema adotado por ela é considerado

⁷³ SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016. Pág. 46.

híbrido, junta-se um pouco do privado com o público e dá origem ao sistema híbrido. Nesta fusão, não é mais possível identificar os direitos de formas separadas durante a prestação do serviço, eles se unem e tornam-se únicos com o objetivo de melhor eficiência.

A empresa pública é uma pessoa com status de direito privado e compõe o grupo da administração indireta. O inciso II do art. 5º do decreto lei nº 200/67 traz um conceito de empresa pública, observemos:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.⁷⁴

Para Vitor Rhein Shirato, empresa pública se justifica pelo conceito trazido em sua obra, olhemos:

Assim, poder-se-ia entender que as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado, sob quaisquer das formas empresariais admitidas na legislação civil, mediante a edição de lei autorizadora, para a exploração de atividades econômicas qualificadas ou não como serviço público ou para a realização de funções públicas sem fins lucrativos, cujo capital é subscrito e integralizado com recursos oriundos exclusivamente do Poder Público.⁷⁵

Para a constituição de uma empresa pública é preciso seguir as regras da formação de uma empresa comum, não há exigibilidade de falar em um modelo predeterminado para ser adotado na formação de uma empresa pública.

Referenciando-se a uma empresa de economia mista, é preciso saber da necessidade de autorização de lei para a sua criação, apesar do maior acionista ser o Poder Público, a sociedade de economia mista, possui capital privado que a integra, por isso, o nome carrega a expressão “mista”.

A empresa de economia mista, tem como objetivo a prestação de serviço público assim como a empresa pública, ficando as duas submetidas ao mesmo regime jurídico. Valendo-se subsidiariamente das considerações já feitas sobre uma empresa pública aplicasse de forma integral ao sistema das empresas de economia mista.

⁷⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Lex: coletânea de legislação: edição federal, São Paulo. 1967. Art. 5º

⁷⁵ SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016. Pág.48.

No entanto, as distinções entre elas não se confundem. A grande diferença está no capital que as compõem, a sociedade de economia mista é composta por capital público e privado, enquanto a empresa pública é composta unicamente de capital público. Como a sociedade de economia mista possui capital privado, o seu regime jurídico se diferencia pelo fato da necessidade de se ouvir os acionistas minoritários. Em relação ao modelo a se adotar, a empresa pública pode escolher qualquer modelo, enquanto a empresa de economia mista está limitada a sociedade anônima unicamente.

Possuindo capital privado que integra a sua empresa, a sociedade de economia mista foca mais as suas atividades nas áreas mercantis, visando a lucratividade na prestação de serviço.

4.3.1 Formas de atuação das empresas estatais

As empresas estatais atuam explorando atividades econômicas, podem ser atividades classificadas como serviços públicos ou outras atividades não consideradas como serviços públicos.

Quando uma empresa estatal presta um determinado serviço público, é notório pensar que ela está substituindo uma obrigação prestacional do estado, e a realização dos serviços sem caráter público, se tem a prerrogativa do poder judiciário que concede ao estado a prestação de determinados serviços, objetivando a melhor satisfação da população.

As empresas estatais são prestadoras do serviço público, e ainda, das atividades consideradas com outros fins econômicos. A diferença entre essas duas formas de serviço prestado ao longo dos anos veio sofrendo algumas mudanças conforme o cenário em que elas estavam inseridas.

Quando as prestações de serviço das atividades econômicas passaram a ter maior caráter financeiro, tornou o cenário mais favorável para as empresas estatais se dedicassem mais para este ramo, passando assim a prestar um serviço com maior qualidade e eficiência neste setor, em contrapartida que a prestação do serviço público não era muito exigida pelo estado, não se importando com a sua eficiência até o momento.

Como o serviço público começou a ficar em um segundo plano, houve a quebra do monopólio instalado, passando o estado a se importar de forma mais rigorosa com

eficiência na prestação do serviço público através de uma empresa estatal. Quando houve essa mudança, a concorrência entre empresas estatais se intensificou, obrigando-as a se renovar na prestação do serviço, tornando-os mais eficientes e superando as suas qualidades.

Essa maior importância em relação a prestação do serviço público e a sua qualidade, equiparam os serviços públicos a qualquer outra atividade econômica. A prestação do serviço e as atividades econômicas se igualaram de tal maneira que não há mais distinção entre uma empresa estatal prestadora de serviço público e uma que presta atividade econômica.

Com essa mudança no quadro das empresas estatais a Administração Pública ficou sem recursos suficientes para continuar financiando ilimitadamente as empresas estatais, com a nova realidade, elas mesmas passaram a cuidar do seu próprio capital, tornando-as mais atrativas para o mercado particular, trabalhando para que seus serviços acontecessem de forma eficiente com uma qualidade equiparável, visando sempre estar à frente da concorrência

Com essa equiparação dos serviços públicos com os serviços particulares, aconteceu a equiparação inclusive de uma empresa estatal com a empresa particular.

4.3.2 Empresas Estatais no Brasil

Em um relatório de acompanhamento fiscal do ano de 2017, o Governo Federal controlava cerca de 149 empresas estatais, 101 delas são subsidiárias de outra estatal federal.⁷⁶

O controle exercido pela união em relação a empresa estatal se dá através da forma indireta, ocorrendo da mesma forma com as outras 48 estatais. 91 são subsidiárias, 95 são controladas diretamente por apenas 3 estatais sendo elas a Petrobras, Eletrobrás e Banco do Brasil. Há ainda outras seis que são controladas pelo BNDES, Caixa Econômica Federal e os Correios.⁷⁷

⁷⁶ INDEPENDENTE, Instituição Fiscal. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Dez. de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535500/RAF11_DEZ2017_pt08.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2021. Pág.1

⁷⁷ INDEPENDENTE, Instituição Fiscal. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Dez. de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535500/RAF11_DEZ2017_pt08.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2021. Pág.1

Com relação a imensidade de empresas estatais controladas pelo governo federal, há uma divisão em relação a dependência financeira ou não das empresas com relação ao governo.

Primeiramente os grupos que são dependentes do ente público, ao total somasse em 18 estatais, ilustrando o exemplo com a Amazul-Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. e a Embrapa- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

No grupo das empresas que dependem do capital federal, pode-se falar principalmente na distribuição de energia elétrica (Eletrobras), a área financeira, (Banco do Brasil), por fim a área do petróleo e derivados, (Petrobras). Uma soma de 131 empresas estatais não depende da relação financeira entre o governo federal e a empresa estatal.⁷⁸

4.3.2.1 Empresas estatais no Estado de Santa Catarina

No nível estadual, especificamente no estado de Santa Catarina podemos encontrar empresas estatais, entre elas as empresas públicas como a CIASC (Centro de Informática e Automação) e a EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC), e temos ainda as empresas de economia mista como o BADESC (Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.), CASAN (Companhia Catarinense de Água e Saneamento), CEASA (Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A.) , CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.), SCPAR (Participações e Parcerias S.A.).⁷⁹

4.3.3 Remuneração do Serviço Público

Quando há prestação de serviço público, independentemente da forma que ocorra, seja ela direta, sendo a própria Administração Pública ou de forma indireta, mediante um concessionário, o serviço prestado precisa ser remunerado.

A remuneração acontece conforme o tipo de prestação de serviço, quando tratamos dos serviços essenciais, então podemos falar em remuneração através do

⁷⁸ INDEPENDENTE, Instituição Fiscal. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Dez. de 2017. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535500/RAF11_DEZ2017_pt08.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2021. Pág.2 e 3

⁷⁹ TRANSPARÊNCIA, Portal do Poder Executivo de Santa Catarina. Disponível em:<<http://www.transparencia.sc.gov.br/gestaoestadual/subareainterese/38>>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

tributo nomeado de taxa, no entanto quando o serviço prestado, acontece mediante uma concessionária, a remuneração se dá por preço público.

Para a melhor compreensão, um serviço de poder de polícia, tido como essencial e prestado diretamente pelo estado, pode-se falar em remuneração mediante taxa. Porém, quando acontece o tratamento de água e saneamento no estado de Santa Catarina através da Casan, esse serviço é remunerado pelos consumidores através de preço público.

É de suma importância, não haver confusão entre a remuneração dos serviços públicos, deste modo, estudaremos as principais diferenças entre as remunerações.

4.3.3.1 Principais Diferenças entre Taxa e Preço Público.

Como já abordado no capítulo 2, taxas são espécies tributárias, permanecendo condicionadas a todos os princípios que regem o Direito Tributário.

É necessário ressaltar algumas exceções que se aplicam às taxas, elas não podem seguir a linha de aplicação que considera a condição social do indivíduo que contribui, o tributo precisa ser aplicado da mesma forma para todos aqueles que se beneficiarem com a prestação do serviço. Todavia, essa igualdade não exclui o direito de isenção do tributo para causas específicas determinadas por lei.

É sabido que a base de cálculo de um tributo se dá através do seu fato gerador, este deve ser calculado conforme os gastos obtidos pelo estado para realização da prestação de determinado serviço, formando assim um valor equivalente a aquela demanda, beneficiando uma parcela da população, não podendo generalizar os contribuintes, obrigando-os a arcar com as custas de serviços prestados que não lhes beneficiaram.

Sem embargo, não é todos os serviços públicos prestados que deveram ser remunerados mediante taxa, é necessário ressaltar o preço público, modalidade recorrente na contraprestação de serviços.

Preço público é um instituto não caracterizado como tributo, se não é tributo, não se fala na aplicação do regime jurídico tributário. As características se assemelham com as funções de uma remuneração particular, a diferença está no beneficiário, o preço público é devido a uma pessoa jurídica, a um agente estatal ou as empresas particulares prestadoras de serviço público através da concessão.

Além da taxa ser um tributo e o preço público não, outra dessemelhança entre eles é a finalidade de lucro. Como bem se entende, os tributos cobrados da população não visam lucros, apenas ressarcir o ente público pela prestação do serviço, já o preço público tem por finalidade o lucro sobre a prestação do serviço.

Os serviços que são remunerados mediante taxa, não podem visar lucro, sendo esse o entendimento pacificado no STF, no entanto se não pode haver o intuito de lucro, leva-se a concluir que um serviço prestado pelas concessionárias não pode ser remunerado mediante taxa, visto que, o lucro é um atrativo essencial para que as empresas particulares se interessem na prestação do serviço.

Para uma melhor compreensão, um exemplo de serviço remunerado mediante taxa é o Poder de Polícia exercido pelo estado, enquanto o preço público se encontra na conta de água que a população paga.

Há doutrinadores que realizam o estudo da diferença de preço público e taxa com base no significado de serviço público, Donova Mazza Lessa em um artigo publicado, elenca alguns critérios jurídicos para serviços públicos, vejamos:

*[...]
Nesta linha, fala-se em serviço público essencial (taxa) e não-essencial (preço); serviço submetido ao regime jurídico de direito público (taxa) de serviço submetido ao regime jurídico de direito privado (preço); serviço prestado pela administração direta e indireta (taxa) e por agente privados em concessão (preço); serviços próprios à soberania ou ínsitos ao poder de império (taxa) e serviços de interesse público meramente secundário (preço).⁸⁰*

Com base no artigo 175 da Carta Magna, a atividade pública será remunerada mediante taxa conforme o artigo 145, inciso II, e a exploração de atividade econômica será remunerada por preço público conforme o artigo 173, ambos da Constituição Federal.

Outro critério a ser adotado é o da compulsividade, ela traça uma linha tênue de distinção entre as duas formas de remuneração. O serviço compulsório é aquele que o estado obriga o contribuinte a aderir, por exemplo, quando você adquire um carro e precisa pagar o IPVA, o fato gerador é realizado no momento em que você passa a ser o dono do veículo, tendo assim um tributo compulsório.

⁸⁰ LESSA, Donovan Mazza. Critérios de distinção entre taxa e preço público: a esquina do direito tributário. 2018. Disponível em:< <http://www.maneira.adv.br/imagens/userfiles/files/34.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

A lei é que fica responsável por estabelecer a compulsividade e especificar em quais situações os serviços serão objeto da aderência obrigatória e aqueles que não serão.

O fornecimento de energia elétrica é um bom exemplo, ter a energia elétrica disponível em sua casa através de um concessionário traz muito mais conforto e facilidades do que produzir a sua própria energia, todavia, essa facilidade não impede que você produza a energia. Caso a lei obrigasse o uso da energia fornecida pelo concessionário, estaríamos diante de uma compulsoriedade. Sempre que um serviço for compulsório a sua remuneração se dará mediante taxa por que o consumidor terá a proteção do regime tributário.

É de suma importância entender a diferença entre taxa e preço público, o preço público tem caráter contratual, geralmente é firmado com as empresas concessionárias ficando condicionado ao reajuste contratual, enquanto a taxa que é uma espécie de tributo, está estipulada por lei e qualquer alteração ou majoração do tributo haverá a necessidade de cumprir todos os princípios e limitações para tributar em conformidade com a Constituição Federal.

4.3.4 Discussão dos Tribunais Acerca do Assunto

A diferenciação entre taxa e preço público é de suma importância para a sua aplicação. No Supremo Tribunal Federal o assunto é arcaico, visto que o primeiro julgando disponível para análise foi publicada no ano de 1963, vejamos:

RE 54194

Órgão julgador: **Primeira Turma**
Relator(a): **Min. LUIZ GALLOTTI**
Julgamento: **14/10/1963**
Publicação: **31/10/1963**

Ementa

Taxa de água e esgoto. É uma **taxa** típica, como tal apontada pela generalidade dos Mestres de direito financeiro e direito tributário, assim, sua majoração depende de lei. Delegações legislativas admitem-se em matéria econômica (tebelamento de **preços**, etc.) não em matéria tributária. A possibilidade de delegações legislativas na órbita tributária está excluída não só pela regra contida no art. 36 § 2º da Constituição, mas de modo especial e enfático pelo § 34 do art. 141, o qual, no tocante aos tributos (impostos, contribuições e **taxas**), dispõe que nenhum será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça e nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados apenas o impôsto por motivo de guerra e a tarifa aduaneira. Nem houve, no caso, delegação ao Poder Executivo, pois o Dec. Lei estadual 1413 de 13.7.1946, invocado pelo recorrido, é anterior à Constituição de 1946 e da competência ao Chefe do

Govêrno, mas isso a um tempo em que o Chefe do Govêrno acumulava as funções executivas e legislativas. **Diferença entre taxas e preços** contratuais de serviços **públicos** (tarifas). O problema não se modifica por se tratar de uma autarquia, porque, ao constituí-la, o Estado personificou êsse órgão da administração local, houve uma descentralização, mas com isso não se alienou o caráter **público** do serviço, trata-se de órgão paraestatal, a quem o Estado cede uma parte do seu imperium. A destinação especial não descaracteriza os tributos. Tornam-se então tributos ligados, conforme a terminologia alemã. O fato de ser do legado o tributo a um serviço descentralizado, a uma autarquia, não lhe altera a natureza. Se a **taxa** não deixa de o ser pelo fato de só se tornar devida quando voluntariamente utilizado o serviço, fôrça é concordar que, quando imposta por motivos de interesse **público** (saúde, higiene, etc.) independentemente daquela utilização, o seu caráter tributário se torna indiscutível. Na **taxa**, há um benefício especial mensurável e um interesse **público** predominante. No **preço público**, o pagamento é feito por um serviço ou mercadoria do governo, em primeiro lugar para um benefício especial do indivíduo e secundariamente no interesse da comunidade. Não há como equiparar à **taxa** de água e esgoto as chamadas **taxas** correspondentes à utilização de aeroportos (Decreto Lei nº 9192 de 1946), que o Supremo Tribunal considerou **preços** públicos

Indexação
PREÇO PÚBLICO (CONFRONTO COM **TAXA**), DIREITO
 TRIBUTÁRIO, **TAXA**, **PREÇO ÚNICO**, DISTINÇÃO, **TAXA** DE ÁGUA E
 SANEAMENTO, (PE), DIREITO TRIBUTÁRIO, **TAXA** DE ÁGUA E
 ESGOTO.⁸¹

Como o assunto ganhou repercussão e as suas discussões geraram mais dúvidas conforme o assunto era discutido, o STF pacificou o tema com a publicação da súmula 545 que trata da diferença entre preço público e taxa, observemos:

Súmula 545 - Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente e daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.⁸²

A jurisprudência do egrégio STF, ilustra a aplicabilidade e a real necessidade implantada sobre a súmula 545, sabendo-se que o assunto é pauta de frequentes desacordos, analisamos:

Diferença entre taxa e preço público e sujeição ao princípio da legalidade

6. Segundo a jurisprudência firmada nessa Corte, o elemento nuclear para identificar e distinguir taxa e preço público é o da compulsoriedade, presente na primeira e ausente na segunda espécie, como faz certo, aliás, a Súmula 545: "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

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Relator: Min. Luiz Gallotti. Órgão Julgador: primeira turma. DJ 31-10-1963- PP-03763 EMENT VOL-00560-02 PP-00782. Publicação em 31/10/1963. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104997/false>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJ de 12-12-1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>. Súmula 545. Acesso em 03 de maio de 2021.

instituiu". Esse foi o critério para determinar, por exemplo, que o fornecimento de água é serviço remunerado por preço público (...). Em suma, no atual estágio normativo constitucional, o pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias não tem natureza tributária, mas sim de preço público, não estando, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 8. Ante o exposto, julgo improcedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 800, rel. min. Teori Zavascki, P, j. 11-6-2014, DJE 125 de 1º-7-2014.]

Taxa e princípio da anualidade

A Súmula 545 está atrelada às constituições precedentes que previam o princípio da anualidade, não repetido na Constituição de 1988. A facultatividade caracterizadora de tarifas ou de preços públicos é o regime jurídico à qual a exação está sujeita, isto é, se se trata de serviço público primário e de prestação obrigatória pelo Estado (ou exercício de poder de polícia, e.g., na forma de fiscalização), trata-se de tributo (cf., e.g., o AI 531.529 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe de 07.10.2010 e o RE 181.475, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 25.06.1999). Os próprios precedentes citados na inicial, sobre o Adicional de Tarifa Portuária - ATP, confirmam essa assertiva (a ATP foi caracterizada invariavelmente como tributo, ora da espécie contribuição de domínio econômico, ora como taxa).

[STA 710 MC, rel. min. presidente Joaquim Barbosa, dec. monocrática, j. 31-5-2013, DJE 106 de 6-6-2013.]⁸³

No decorrer do presente trabalho, foi possível fazer um breve estudo sobre os serviços públicos, aos quais são de suma importância para a sociedade em caráter geral. O assunto e suas infinitas discussões acerca da remuneração de uma prestadora de serviço público com status de estatal, leva a uma necessidade de conhecimento sobre toda a estrutura da administração pública, e o sistema tributário brasileiro.

No decorrer do estudo e apontamentos supracitados, os serviços públicos prestados por uma estatal são remunerados mediante preço público, afirmando essa conclusão com base nas decisões colhidas do STF.

Partindo de todo o estudo ficou evidente que preço público não se confunde com taxa. A diferença entre um e outro analisados, provou que uma estatal enquanto concessionária de um serviço público, como a caráter de exemplo a CASAN no estado de Santa Catarina é remunerada mediante preço público.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Taxa e princípio da anualidade. Min. Relator Joaquim Barbosa. Decisão monocrática, j. 31-5-2013, DJE 106 de 6-6-2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso se prestou à análise da natureza jurídica da remuneração de uma estatal enquanto prestadora de serviço público. A efetivação originou-se como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI.

O primeiro capítulo tratou de um estudo acerca do conceito de serviço público e suas classificações, elencando de forma sucinta cada princípio que os regem, ademais, houve o estudo sobre a delegação do serviços público, centralizando as pesquisas na modalidade de concessão, do qual houve uma análise sobre o regime jurídico da concessão e modo que a administração pública fiscaliza os serviços concedidos, em suma, observou-se as modalidades de extinção da concessão e como a reversão dos bens acontece em favor do ente público concedente.

Por derradeiro, iniciou-se o segundo capítulo falando das espécies tributárias e suas definições, fazendo um aparato sobre a evolução histórica deste instituto. Ponderou-se sobre o fato gerador, ponto inicial para a constituição de um tributo, citou-se os princípios do direito tributário e suas iguarias, encerrando-se o tema, classificando os tributos, caracterização especificamente a taxa e o preço público, e apontando as causas de suspensão, exclusão e extinção do crédito tributário.

Concluiu-se o trabalho com o terceiro capítulo, redigindo especificamente sobre as delegatárias de serviço público com natureza de empresa estatal, como o assunto é de suma importância, abordou-se a história da implantação das empresas estatais no Brasil, o motivo que levou os governos a decidirem pela maior privatização dos serviços públicos, e para agilizar a compreensão acerca de uma empresa estatal estudou-se o conceito jurídico delas e forma de atuação, ilustrando o assunto para o leitor houve a exposição de algumas estatais dentro do Brasil, aproximando o trabalho do leitor redigiu-se exemplos de estatais no Estado de Santa Catarina. Objetivando a conclusão da problemática levantada, analisou-se as diferenças entre as remunerações denominadas de taxa e preço público e as decisões acerca do assunto no Supremo Tribunal Federal.

Após o estudo realizado com base em todos os institutos que rodeiam a problemática, comprovou-se a tese inicial de que quando um delegatário de serviço

público for uma estatal, a natureza jurídica da sua remuneração se dará mediante preço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. 1988. Acesso em 15 de março de 2021.

Brasil. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 10 de abril de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJ de 12-12-1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>. **Súmula 545**. Acesso em 26-04-2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Lex: coletânea de legislação: edição federal, São Paulo. 1967.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**. Relator: Min. Luiz Gallotti. Órgão Julgador: primeira turma. DJ 31-10-1963- PP-03763 EMENT VOL-00560-02 PP-00782. Publicação em 31/10/1963. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104997/false>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Taxa e princípio da anualidade**. Min. Relator Joaquim Barbosa. Decisão monocrática, j. 31-5-2013, DJE 106 de 6-6-2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula346>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Julgado** em 28/10/2009, REPDJ e 25/11/2009, DJe 24/11/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 de março de 2021. Súmula 407.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020.

Código Tributário Nacional. **Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19/04/2021.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DINORÁ Grotti, **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**, Malheiros Editores, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

INDEPENDENTE, Instituição Fiscal. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Dez. de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535500/RAF11_DEZ2017_pt08.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

LESSA, Donovan Mazza. **Critérios de distinção entre taxa e preço público: a esquina do direito tributário**. 2018. Disponível em: <<http://www.maneira.adv.br/imagens/userfiles/files/34.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

MARINELLA, Fernanda. **Direito administrativo**. Salvador. Jus Podivm. 2007.
MASAGÃO, Mário. Curso de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: SaraivaJur, 2019.
MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda. 2010.

MORAES, Isabela. **Estatais: o que você precisa saber sobre esse tipo de empresa?** Publicado em 8 de fevereiro de 2019. Politize. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/estatais-o-que-voce-precisa-saber-sobre-esse-tipo-de-empresa/>>. Acesso em 28 de abril de 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 12ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PINTO, Fabiana Lopes. **Direito tributário**. Barueri, SP. Coleção sucesso concursos públicos e OAB/ José Roberto Neves Amorim (coordenador). 2012.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva. 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no direito administrativo econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

TRANSPARÊNCIA, **Portal do Poder Executivo de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/gestaoestadual/subareainteresse/38>>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

TRIBUTO In: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2021. Disponível em:< <https://www.dicio.com.br/tributo/>>. Acesso em: 20/04/2021.

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