

Diferentemente dos impostos, as taxas são um tributo contraprestacional, ou seja, incidem apenas caso haja uma conduta do Estado. Ou seja, ela é remuneratória de uma conduta:

- Em razão do poder de polícia
- Utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos ou indivisíveis

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 a sua disposição;

A competência será do ente federativo que for o autor do serviço público ou dos atos de poder de polícia. É bom relembrar que, no direito administrativo, o poder de polícia não se confunde com a atuação policial, e sim diz respeito à fiscalização da sociedade por parte do poder público (como na atuação da vigilância sanitária, por exemplo):

Art. 78, CTN. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesse sentido, podemos definir o poder de polícia como a atividade do poder público que limita ou disciplina o exercício de direitos da população em nome do interesse público, respeito à propriedade e aos direitos de todos sem abusos.

Nesse sentido, o STF diz:

É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício.

Ou seja, o serviço deve ser ou estar regular. Assim, caso haja prejuízo no exercício do poder de polícia (seja por falta de pessoal, falta de recursos, corrupção, entre outros fatores), a taxa não pode ser cobrada.

Por outro lado, a fiscalização não precisa ser concreta. Mesmo contribuintes que não são diretamente afetados ou beneficiados pelo poder de polícia devem também pagar. É nesse sentido que o inciso II, art. 145 da Constituição prevê a taxa em razão do serviço “efetivo ou potencial”.

Quando se fala na taxa de serviço público, não se trata de qualquer prestação de serviço, mas sim aquela que seja específica e indivisível:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;
- b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Em outras palavras, não poder ser serviços públicos gerais ou universais (como o Sistema Único de Saúde, a Segurança Pública, entre outros).

Novamente, a utilização pode ser potencial ou efetiva. Um exemplo é o serviço de esgoto: mesmo que você não use agora, se você precisar usar o banheiro eventualmente, vai precisar usar. Trata-se de um uso “em potencial”, logo, a taxa é devida.

Base de cálculo

Um aspecto importante das taxas é que elas não podem ter a mesma base de cálculo dos impostos:

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 a sua disposição;

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

É assim pois enquanto os impostos têm como fato gerador atos do contribuinte, as taxas têm como fato gerador atos do poder público. Entretanto, conforme o STF, é possível que taxas e impostos compartilhem algumas características:

Súmula Vinculante 29

É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.

Súmula 595

É inconstitucional a taxa municipal de conservação de estradas de rodagem cuja base de cálculo seja idêntica à do imposto territorial rural.

Preço Público

É muito importante deixar claro a diferença entre taxa e preço público, pois este último não é tributo e, portanto, não está submetido ao regime jurídico do direito tributário. Nesse sentido, diz o STF:

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 instituiu.

Ou seja, preços públicos. Sobre a última parte, falando sobre a prévia autorização orçamentária, ela não existe mais com a Constituição de 1988:

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.]

Um exemplo de taxa são as custas e os emolumentos dos cartórios e tribunais. Nesse caso, o STF possui orientação específica:

Súmula 667

Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.

Mesmo com a possibilidade da cobrança de taxas, elas não podem ser onerosas a ponto de impedir o acesso das pessoas ao poder judiciário, mesmo aquelas que, apesar de não serem beneficiárias da justiça gratuita, não possuem uma infinidade de recursos para bancar o processo judicial.