

STF - RE: 729122 DF, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 01/12/2014, Data de Publicação: DJe-242 DIVULG 10/12/2014 PUBLIC 11/12/2014)

Decisão

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. TARIFA DE UTILIZAÇÃO DO NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DO DISTRITO FEDERAL: PREÇO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO CONSOANTE À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base nas als. a e c do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 32.574/2010. ADMISSIBILIDADE. DECRETO AUTÔNOMO. TARIFA DE UTILIZAÇÃO DO NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DO DISTRITO FEDERAL. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. I - O Decreto nº 32.574/2010 é autônomo e possui nítido caráter normativo, eis que estabelece a cobrança e define o valor da respectiva tarifa, sendo, portanto, passível de controle abstrato por meio de ação direta de inconstitucionalidade. II - Está assente na doutrina e na jurisprudência que a distinção entre preço público e taxa (de natureza tributária) está na compulsoriedade da exigibilidade do pagamento desta que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível (art. 145, inciso II, da Constituição Federal). III - A cobrança da taxa de utilização do Novo Terminal Rodoviário do Distrito Federal visa remunerar o consórcio privado, a quem foi concedida a utilização, administração, operação, manutenção e exploração, precedida da construção do prédio público. Não há, portanto, cobrança compulsória, independente da utilização ou pela simples disponibilização. Somente aqueles que efetivamente se utilizarem dos serviços (utilização do terminal por meio de aquisição de passagens) pagarão a referida tarifa. IV - Julgou-se improcedente a ação. 2. O Recorrente alega ter o Tribunal de origem contrariado os arts. 37, caput, 145, inc. II, e 150, incs. I e III, al. b, da Constituição da República. Afirma que o acórdão recorrido partiu de falsa premissa para julgar improcedente o pedido. Isso porque não reconheceu o caráter compulsório da referida cobrança derivado de legislação federal expressa. Para fazer uso do transporte público interestadual, o passageiro está, sim, obrigado a recolher a referida taxa de uso do respectivo terminal rodoviário, pois não dispõe de outra alternativa de embarque. Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. 4. Consta do voto do Desembargador Relator: O cerne da questão é, portanto, a verificação da natureza jurídica da cobrança de tarifa instituída pelo Decreto 32.574/2010. Está assente na doutrina e na jurisprudência que a distinção entre preço público e taxa (de natureza tributária) está na compulsoriedade da exigibilidade do pagamento da taxa que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível (art. 145, inciso II, da Constituição Federal). A exigência da taxa, consoante estabelecido na definição constitucional, se dá pela efetiva ou potencial utilização de serviço público ou pelo exercício do poder de polícia. Ou seja, uma vez posto o serviço à disposição, quer o administrado a utilize ou não, terá que pagar a referida taxa. Por isso tem natureza tributária, independe de correspondente contraprestação, bastando que esteja elencado como sujeito passivo da obrigação em face da simples possibilidade de utilização do serviço colocado à sua disposição. No caso em apreço, referida tarifa visa remunerar o consórcio privado, a quem foi concedida a utilização, administração, operação, manutenção e exploração, precedida da construção, do Novo Terminal Rodoviário do Distrito Federal. Não há cobrança compulsória, independente da utilização ou pela simples disponibilização. Com efeito,



somente aqueles que efetivamente se utilizarem dos serviços (utilização do terminal por meio de aquisição de passagens) pagarão a referida tarifa. Não se pode confundir a inafastabilidade da utilização da estação rodoviária pelos passageiros dos transportes interurbanos com a compulsoriedade pelo pagamento da taxa por serviço público efetivamente prestado ou pela sua simples disponibilização. O Decreto impugnado trata, portanto, de preço público estabelecido para viabilizar a exploração econômica dos serviços públicos prestados pelo setor privado, previsto no art. 175, III da Constituição Federal. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho, dissertando sobre a concessão e permissão de serviços públicos, assim dispõe sobre a política tarifária: "Como remuneração pela execução do serviço, o Poder Público fixa a tarifa a ser paga pelos usuários. Trata-se de preço público e, portanto, fica a sua fixação sob competência do concedente. A Constituição em vigor, diversamente da anterior, limitou-se a dizer que a lei reguladora das concessões deverá disciplinar a política tarifária (art. 175, parágrafo único, III). A despeito da simplicidade da expressão, não se pode deixar de reconhecer que o concessionário tem o direito subjetivo à fixação das tarifas em montante suficiente para ser devidamente prestado o serviço." O Superior Tribunal de Justiça proclamou em diversas oportunidades que as tarifas cobradas por concessionárias pelos serviços públicos prestados não têm natureza tributária, mas sim de preço público. Confirmam-se os seguintes precedentes: "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. BENS PÚBLICOS. USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO (IMPLANTAÇÃO DE POSTES, DUTOS E LINHAS DE TRANSMISSÃO, P. EX.). COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Omissis. 2. Pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a cobrança em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo é ilegal (seja para a instalação de postes, dutos ou linhas de transmissão, p. ex.) porque (i) a utilização, neste caso, reverte em favor da sociedade - razão pela qual não cabe a fixação de preço público - e (ii) a natureza do valor cobrado não é de taxa, pois não há serviço público prestado ou poder de polícia exercido. Precedentes. 3. Recurso especial parcialmente provido." "PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 4º, DA LEI 6.528/78, E 13 DA LEI 8.987/95. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. REMUNERAÇÃO. NATUREZA NÃO-TRIBUTÁRIA (PREÇO PÚBLICO). DISSÍDIO PRETORIANO. SÚMULA 83/STJ. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O julgamento da alegada violação dos arts. 4º, da Lei 6.528/78, e 13 da Lei 8.987/95 para fins de se reconhecer a efetiva prestação do serviço de esgotamento sanitário e, assim, a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão pressupõe, necessariamente, o reexame do contexto fático-probatório, atividade cognitiva vedada nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 2. A remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, tem natureza jurídica de preço público (tarifa), e não de tributo (taxa). 3. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ). 4. Agravo regimental desprovido. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE a ação e DECLARO a constitucionalidade do Decreto 32.574 de 10 de dezembro de 2010. 5. O acórdão recorrido harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Como realcei em outro julgamento, taxa e preço público diferem quanto à compulsoriedade de seu pagamento. A taxa é cobrada em razão de uma obrigação legal enquanto o preço público é de pagamento facultativo por quem pretende se beneficiar de um serviço prestado" (RE 556.854/AM, Plenário, DJ 11.10.2011). Na espécie vertente, tem-se que a tarifa definidora do preço público, instituída pelo Decreto distrital n. 32.574/2010, conforma-se à Constituição da República. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 800/RS, Relator o Ministro Teori Zavascki, o Plenário deste Supremo



Tribunal Federal assentou: 2. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (DJ 1º.7.2014). 6. Nesse sentido também se manifestou a Procuradoria-Geral da República: “No mérito, todavia, o corte extraordinário deve ser desprovido. O cerne do feito envolve a fixação da natureza jurídica (taxa ou preço público) da tarifa de utilização de ônibus de curta e longa distância que utilizem o Novo Terminal Rodoviário Interestadual do Distrito Federal. Tarefa que perpassa pela aferição de compulsoriedade em tal cobrança, pois sua presença revela a natureza de taxa e sua ausência confirma a de preço público. Na espécie, soa razoável que os passageiros custeiem a manutenção do terminal rodoviário do qual se valem para colher as linhas de ônibus. Trata-se de remuneração pelo uso, eletivo, de bem público por particular. Não se vislumbra qualquer compulsoriedade, pois o passageiro não está obrigado a consumir o serviço de transporte rodoviário interestadual. Assim, uma vez escolhido voluntariamente o serviço, é curial a figura do preço público. Ademais, não é possível afirmar, com base nos arts. 40 e 52 do Decreto nº 2.521/98, que o Novo Terminal Rodoviário é o único e exclusivo ponto de parada dos ônibus interestaduais no Distrito Federal. A ilação que se extrai de ambos os dispositivos é a da viabilidade de existência de vários pontos para embarque e desembarque (de seção ou de parada), sendo que a alteração do ponto de parada, quando coincidente com o terminal rodoviário, exige prévia e expressa autorização do Ministério dos Transportes. Art. 40. É permitido o embarque e o desembarque nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção ou nos pontos de parada, observado o disposto no inciso VI do artigo 52 deste Decreto. Art. 52. É livre a alteração operacional dos serviços, desde que comunicado com antecedência mínima de quinze dias ao Ministério dos Transportes nos seguintes casos: I realização de viagem direta; II realização de viagem semidireta; III implantação de serviço diferenciado; IV ampliação da frequência mínima; V alteração do horário de partida e de chegada; VI alteração de pontos de parada, desde que não coincidente com Terminal Rodoviário, caso, em que dos transportes; VII alteração dos pontos de apoio. [...]”. (grifos no original) Do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opina pelo desprovido da iniciativa (grifos nossos). Nada há, pois, a prover quanto às alegações do Recorrente. 7. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 1º de dezembro de 2014. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora

