

## NOTA TÉCNICA Nº 18/2014

Brasília, 29 de Julho de 2014.

---

**ÁREA:** Finanças

**TÍTULO:** Taxas e Preços Públicos

**REFERÊNCIA(S):** Constituição Federal de 03 de outubro de 1988; Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 – CTN; Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF; Súmula 545 do STF, Acórdão da Primeira Turma do STF, RE 554.951 – SP; Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 e Lei nº 9.670, de 29 de dezembro de 1983 do Município de São Paulo – SP.

---

### 1. Introdução

Taxas e Preços Públicos geram grandes dificuldades quanto à aplicação correta nos Municípios. No entanto, existem grandes diferenças entre ambos.

A presente Nota Técnica tem a finalidade de diminuir as dificuldades e contribuir, de alguma forma, para o emprego mais adequado e possível, pelas administrações municipais, da arrecadação desses emolumentos.

### 2. Taxas

Uma das principais finalidades da cobrança de taxas é restituir ao poder público, no mínimo, as despesas necessárias para executar o serviço prestado, a prestar ou colocado à disposição do contribuinte. O Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5172/1966, em seu artigo 5º definiu o que são tributos, e dentre eles está previsto a “Taxa”.

No CTN, o Título IV trata exclusivamente de taxas, definido entre outros itens: o fato gerador que evidenciando a necessidade da diferenciação da base de cálculo referente a imposto e o poder de polícia, como atividade necessária a ser desempenhada pelo poder público, sendo uma das motivações da incidência de taxa.

Já a Constituição Federal de 1988 (CF), no inciso II do artigo 145 permite aos Entes federados instituir taxas em razão do poder de polícia ou de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou colocados à disposição do contribuinte. O referido artigo, em seu parágrafo 2º, salienta que as taxas não podem ter como base de cálculo nada pertinente a impostos.

A taxa é considerada um tipo de tributo, sua instituição está sujeita aos princípios do regime tributário definidos no artigo 150 da CF, sendo:

- Princípio da legalidade: deve ser instituída ou majorada por lei;
- Princípio da anterioridade: não alcança fatos geradores ocorridos antes da vigência do dispositivo legal que institui;
- Princípio da anualidade: não deve ser cobrada no mesmo exercício em que foi criada;
- Princípio da noventena: somente poderá ser cobrada decorrido os noventa dias da publicação;

Uma observação deve ser feita em relação ao inciso VI desse mesmo artigo da CF, taxas não são alcançadas pela imunidade recíproca, ou seja, a União e os Estados são devedores, como por exemplo, a taxa de coleta de lixo incidentes em imóveis de suas respectivas propriedades. Assim os templos de qualquer culto, partidos políticos, sindicatos instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos também são devedores das taxas incidentes em seus imóveis ou nas atividades por estes desenvolvidas. Como outro exemplo, citamos o Sindicato de Trabalhadores Rurais devedor da taxa de localização e funcionamento.

Obviamente, mesmo sendo a taxa uma cobrança com a finalidade de retribuição das despesas realizadas ou fixadas para o serviço que foi ou será executado, os Entes, respeitando o dispositivo do artigo 14 da Lei Complementar 101/2000, têm competência para conceder incentivos fiscais.

A taxa tem natureza impositiva e independe da vontade ou da escolha do cidadão. O contribuinte estando enquadrado no dispositivo que a institui, é devedor

usando ou não os serviços, um exemplo claro é a coleta de lixo, o contribuinte viajou e não está utilizando o serviço, porém, a taxa deverá ser paga por este, pois o serviço não deixou de ser prestado, mesmo em sua ausência. Sendo assim se o serviço foi prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição fica caracterizado a taxa.

Para efeitos contábeis, considerando o disposto pela Lei 4320/1964 que regulamenta a Contabilidade Pública, a taxa é considerada uma receita derivada, isto é, tem origem no patrimônio de terceiros, por exemplo: a cobrança da taxa de licença e localização incide na atividade desenvolvida pela iniciativa privada, onde ocorre a cobrança de tal tributo. E ainda em conformidade com a lei mencionada, taxa é espécie de tributo na classificação de receita orçamentária.

### **2.1 Base de Cálculo**

Para definir a base de cálculo das taxas, o ente federado deverá considerar a despesa total necessária, exclusivamente, para prestar o serviço ou colocar à disposição do contribuinte. O Poder Público jamais deverá usar parâmetros aleatórios ou presuntivos de custos, inclusive em recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) foi declarado inconstitucional o artigo 6º da Lei 9.670/83 do Município de São Paulo (SP) que estabelecia o valor da taxa de licença de localização e funcionamento, considerando o número de funcionários da empresa.

Na tentativa de tornar claro o parágrafo anterior, exemplifica-se uma situação: Dois contribuintes com a atividade de comércio localizado no mesmo logradouro, em prédios distintos, mas limítrofes. Um com dez funcionários e outro com cinco funcionários. A taxa de licença de localização e funcionamento deverá ser equivalente, uma vez que, o dispêndio de erário público necessário para prestar o serviço de vistoria ou por à disposição do contribuinte é o mesmo.

A referida lei municipal declarada inconstitucional, fazia distinção de valores, onde o estabelecimento com maior número de funcionários era devedor de um valor superior ao do estabelecimento com menor número de funcionários.

## **3. Preço Público**

A cobrança de preço público tem como finalidade: remunerar o poder público, ao fornecer mercadoria ou serviço aos consumidores que optarem pela utilização destes.

A CF assim como o CTN, não contém qualquer inciso relacionado a preço público. Isso significa que o preço público não pode ser considerado um tipo ou uma modalidade de tributo. Portanto, o mesmo é totalmente desvinculado de qualquer legislação que regulamente tributos.

O preço público não está sujeito aos princípios contidos no artigo 150 da CF. Logo, não depende de lei para sua instituição, nem majoração. A eliminação deste princípio, para fins de preço público, exclui os princípios da anualidade e noventena. Portanto, os valores a serem cobrados, passam a ter vigência em qualquer tempo, inclusive podem ser majorados no mesmo exercício, e ainda, não há que se falar no princípio da anterioridade com relação a preço público.

O pagamento de preço público, não desobriga o consumidor, quando na posição de contribuinte, a recolher tributos incidentes na atividade desenvolvida. O Ente federado, através de seus agentes fiscais, deve efetuar o lançamento de taxas e impostos, se for o caso.

Com o objetivo de esclarecer esta situação, cita-se como exemplo o aluguel para terceiros, que poderia ser de um terreno, um ginásio ou uma casa de espetáculo de propriedade do Município, com a finalidade de realizar espetáculos circenses, show ou outros tipos de eventos, onde ocorra incidência de, entre outros, o ISS, a taxa de localização e funcionamento, taxa sanitária, taxa de aprovação de projeto e vistoria de prevenção de sinistro.

Importante esclarecer que preço público não é sinônimo de taxa, e para tanto, citamos a súmula 545 do STF: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm a sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”. O preço público não está sujeito ao arcabouço tributário, portanto, não há que se falar em imunidade recíproca e tão pouco nas vedações prevista no artigo 150 da CF.

Assim sendo, quando uma escola estadual de ensino médio for efetuar uma cerimônia de conclusão de série na Casa de Cultura, propriedade do Município, terá que efetuar o recolhimento do aluguel devido, nas condições estabelecidas pelo Município com o mesmo tratamento dispensado ao cidadão comum.

O preço público tem origem em um contrato firmado entre o poder público e um terceiro para a aquisição, geralmente, de um serviço. Portanto, o valor referente ao mesmo é assumido voluntariamente ou facultado por quem tem a intenção de usar um serviço disponibilizado por um ente público, não se tratando, portanto, de obrigação compulsória proveniente de legislação.

O preço público depois de recebido pelo Ente federado será contabilizado como receita originária, ou seja, proveniente do uso de bens integrantes do patrimônio público e classificado como receita patrimonial.

### **3.1 Definição de Valores de Preço Público**

Não estando o preço público sujeito ao Direito Tributário, deve o mesmo respeitar os princípios do Direito Administrativo, sendo os aumentos e reajustes definidos em cláusulas contratuais. Sua cobrança, está diretamente ligada ao uso do serviço ou aquisição do bem na proporção usada ou na quantidade adquirida.

Caso haja dificuldades ao definir valores a serem cobrados como preço público, o Ente federado poderá usar como parâmetro os valores praticados no mercado para serviços ou bens assemelhados, isto significa dizer, por exemplo que a locação de um auditório, de propriedade do Município, para exibição de uma peça teatral, deve ter o mesmo custo praticado no Município, ou região, de espaço a este equiparado de propriedade de particulares.

Pode ser citado também a locação de máquinas, em que o Ente federado pode usar como parâmetro o valor da hora máquina praticado no mercado, considerando certas peculiaridades, tais como: deslocamento próprio ou transportado; condições climáticas; e tipo de serviço a ser executado.

Ainda com relação a decisão referente aos valores a serem cobrados a título de preço público, torna-se importante a observação por parte do gestor público ao inciso IV do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, que trata de improbidade praticada por agente público. O referido dispositivo caracteriza como ato de improbidade administrativa a alienação, a permuta ou locação de bem integrante do patrimônio público por preço inferior ao de mercado.

O poder público municipal, com relação a cobrança e lançamento de crédito, deve discernir com clareza a atividade desenvolvida ou posta à disposição de usuários e contribuintes, definindo corretamente se o valor a ser cobrado é um preço público ou uma taxa.

O poder público, desde que remunerado de maneira a cobrir a despesa, pode prestar os serviços que entender imprescindível para os munícipes, desde que tenha condições técnicas, bem como a logística necessária para tal, principalmente quando o mesmo não é prestado no território do Município pela iniciativa privada. Nesses casos o ente pode fixar o valor unilateralmente, caso a caso, pelo órgão competente, ressalvados os casos de concorrência pública.

Para exemplificar, pode ser mencionado: remoção de entulho, terraplanagem, pavimentação de pátios de estacionamentos particulares para os casos em que o valor é imposto, não há concorrência. Já com relação à concorrência pública: aluguel de imóvel de propriedade do município para a iniciativa privada.

#### **4. Diferença entre Taxa e Preço Público**

Para contribuir com esta definição e também tendo a certeza de que não se trata de uma metodologia única e infalível e nem esgotará as dúvidas existentes, pode ser feita uma análise considerando a seguinte situação. A atividade ou serviços a ser prestado tem igual ou similar disponível no mercado ou também é praticado pela iniciativa privada? Caso a resposta seja positiva, o valor a ser cobrado pode ser caracterizado como preço público. Caso a resposta seja negativa, trata-se de taxa.

Ainda dentro do mesmo contexto pode ser efetuado o seguinte questionamento, a atividade a ser executada é competência exclusiva do poder público ou pode ser executada pela iniciativa privada? Pressupondo que a resposta seja competência exclusiva do poder público, deverá ser tratado como taxa, podendo ser executada tanto pelo poder público como pela iniciativa privada pode ser tratado como preço público.

Com a intenção de facilitar ou tornar mais claro o descrito no parágrafo anterior, citamos algumas situações evidenciando as possíveis diferenças, conforme quadro a seguir:

<b>Descrição da situação</b>	<b>É prestado pelo Poder Público e Iniciativa privada?</b>	<b>Competência Exclusiva do Poder Público?</b>	<b>Sujeito a Taxa ou Preço Público?</b>
Espaço para sepultamento em cemitério.	Sim.	Não	Preço Público
Licença para Execução de Obras de Construção Civil.	Não, apenas pelo Poder Público.	Sim	Taxa
Remoção de Entulho	Sim.	Não	Preço Público
Emissão de documento comprobatório de inscrição cadastral de contribuinte.	Não, apenas pelo Poder Público.	Sim	Taxa

#### **4.1 Análises entre Preço Público, Tarifa e Taxas**

No decorrer desta Nota Técnica, evitou-se falar em tarifa, pois a intenção era evidenciar as taxas, o preço público e seus mecanismos de instituição, para que os

agentes públicos possam tirar suas conclusões e adotar o procedimento mais correto possível.

No entanto, devido a semelhança existente entre preço público, tarifa e taxas não se pode encerrar este assunto sem fazer algumas considerações, quais sejam:

- Preço público, tarifa e taxas podem ser cobrados pelo poder público.
- A tarifa como remuneração de serviço, descrito na Lista Anexa à Lei Complementar 116/2003, está sujeito a incidência do ISS. Preço público e taxa não estão sujeitos a incidência do ISS.
- A iniciativa privada só poderá cobrar tarifas.
- A taxa está sujeita ao regime e aos princípios tributários. É imposta ao contribuinte pelo poder público, em razão do serviço prestado ou posto à disposição.
- O preço público e a tarifa são facultados ao contribuinte. Este só recolhe quando for usuário do serviço ou adquirente do produto.
- O contribuinte é responsável pelo recolhimento do tributo, também denominado de sujeito passivo da obrigação principal e acessória, enquanto o responsável pelo pagamento de preço público e tarifa pode ser tratado como consumidor.
- A taxa está relacionada aos princípios orçamentários. Preço público e tarifa não.
- A taxa é considerada receita derivada, ou seja, incide sobre o patrimônio ou serviços de terceiros. O preço público é considerado receita originária decorrente do patrimônio público.
- A tarifa geralmente é renda da iniciativa privada, beneficiada por concessão para prestação de um serviço público.

Ainda pode ser dito que em muitos casos ocorre somente a nomenclatura indevida, o procedimento para lançamento ou cobrança está correto, cita-se como exemplo, um bilhete de viagem aérea, que consta discriminado o seguinte item:

Exemplo: Tarifa R\$ 0,00. Taxa 1 de Embarque R\$ 0,00 e Taxa 2 de Serviço R\$ 0,00.

Em relação aos conceitos abordados, esta taxa constante no documento, é cobrada por um Ente federado? Foi uma lei que a institui e sua majoração ocorre por um diploma legal? Todos pagam esta taxa, inclusive quem viaja de ônibus?

Para todas as perguntas a resposta é não. Portanto, todas são tarifas e não taxas. Vejamos com mais detalhes:

A Taxa 1 do exemplo, refere-se a tarifa de embarque instituída pelo inciso I do artigo 3º da Lei nº6.009/73. O mesmo inciso diz que pagam, somente passageiros do transporte aéreo. O artigo 2º da mesma lei define que a referida taxa é devida pelo uso das instalações de edifícios, equipamentos e serviços do aeroporto. Entretanto, não são apenas os passageiros que usam essas mesmas instalações. A tripulação, as pessoas que vão buscar ou levar passageiros e funcionários de solo das empresas aéreas também se utilizam desses espaços, portanto, os serviços estão à disposição de todos e nem todos pagam, diferentemente do princípio da taxa.

Já à Taxa 2 trata-se do valor devido a empresa privada que intermediou a compra da passagem, assim sendo, isto é o preço de serviço sujeito a incidência do ISS, ou seja, Tarifa.

## **5. Considerações Finais**

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) esclarece aos gestores municipais, que este material tem apenas a finalidade de contribuir na solução das dúvidas quanto a diferenciação de Taxas e Preço Público. Salienta-se, ainda, que o enquadramento equivocado poderá ser interpretado como renúncia de receita, sendo objeto de apontamento pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCE). Além de

questionamentos judiciais de contribuintes ou até mesmo de prestadores de serviços similares que se julgarem prejudicados.

---

Finanças/CNM  
[financas@cnm.org.br](mailto:financas@cnm.org.br)  
(61) 2101-6009/6021/6668