

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**MARIA DE FATIMA RIBEIRO**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro

Antônio Carlos Diniz Murta

Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-033-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

---

### **Apresentação**

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tributário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marília

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: O artigo intitulado “Um panorama brasileiro da política de negociação de tratados em matéria tributária rumo à implementação do Projeto BEPS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

## **TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM EVENTOS PRIVADOS SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

### **PUBLIC SECURITY RATE IN PRIVATE EVENTS UNDER THE FOCUS OF THE PRINCIPLE OF SUPREMACY OF PUBLIC INTEREST**

**Breno Barbosa Itamar De Oliveira**

#### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade do Estado cobrar taxas de segurança pública em eventos privados, nos quais a utilização das forças de segurança pública por particulares pode dar ensejo a uma possível violação ao princípio da supremacia do interesse público. A presente pesquisa tem como marco teórico a ponderação de interesses entre a supremacia do interesse público e o interesse privado sob a perspectiva de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. O raciocínio predominante para a análise da bibliografia foi, portanto, o hipotético dedutivo, através de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e legislativas.

**Palavras-chave:** Taxa de segurança pública, Serviço público, Interesse público, Evento privado, Supremacia do interesse público

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The present work aims to analyze the possibility of the State to charge public security fees in private events, in which the use of public security forces by individuals may give rise to a possible violation of the principle of the supremacy of the public interest. This research has as theoretical framework the balance of interests between the supremacy of the public interest and the private interest from the perspective of Maria Sylvia Zanella Di Pietro. The predominant reasoning for the analysis of the bibliography was, therefore, the hypothetical deductive, through bibliographic, jurisprudential and legislative researches.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public security fee, Public service, Public interest, Private event, Supremacy of the public interest

## **1 INTRODUÇÃO**

O trabalho tem por objetivo identificar as características da espécie tributária taxa, analisando a possibilidade de instituição desse tributo em razão da utilização de policiais na área interna de eventos privados.

Hodiernamente, o Estado utiliza o seu efetivo policial para garantir a segurança pública em eventos culturais, musicais e esportivos de forma gratuita. O problema ganha contornos mais acentuados quando, de um lado existe um particular, que cobra pelo ingresso no respectivo evento, e, ainda utiliza das forças policiais para garantir a segurança dos participantes e, do outro, a sociedade que, muitas vezes, fica privada dos serviços de segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal decidiu no RE 269.374/STF, pela impossibilidade de tal cobrança, entretanto, ainda falta um debate mais detalhado sobre o que seria serviço público específico e divisível, efetivo ou potencial.

Outra questão importante que merece ser analisada, diz respeito sobre a relação consumerista que se forma. Há um fornecedor de produto ou serviço e um consumidor que o adquire mediante pagamento. Em tese a responsabilidade pela segurança dos participantes do evento seria do fornecedor e não do órgão de segurança pública. Entretanto, via de regra, a responsabilidade fica toda a cargo do Estado e o particular obtém o lucro.

É presumível ainda visualizar uma possível lesão ao princípio da supremacia do interesse público na vertente do desvio de finalidade, tendo em vista que para garantir a segurança de um evento com centenas de pessoas, seria necessário um grande efetivo policial. Esse efetivo seria retirado das vias públicas e deslocado para fazer a segurança interna do evento.

A presente pesquisa utilizou o método hipotético dedutivo, tendo como instrumentos de pesquisa obras literárias, doutrinas jurídicas, legislação e jurisprudência.

## **2 DAS TAXAS**

A doutrina brasileira classifica os tributos como vinculados e não vinculados. Os tributos vinculados teriam como hipótese de incidência uma atuação específica do Estado relativa ao contribuinte. Já os não vinculados, a hipótese de incidência independe de atuação específica do Estado. Como exemplos de tributos vinculados temos as taxas e as contribuições de melhoria.

Na relação de direito público, a prestação efetivada pelo Poder Público nem sempre recebe o correspondente pecuniário, o que leva ao reconhecimento de que os serviços podem ser caracterizados como gratuitos e remunerados.

Serviços gratuitos geralmente têm uma destinação social, e devem levar em consideração questões de indivíduos e comunidades. Via de regra são gratuitos os serviços de assistência médica, educação, assistência social e etc. O autor José dos Santos Carvalho Filho entende que mesmo nesses serviços, poderia haver uma contraprestação por parte do particular por meio de taxas, vejamos:

Não obstante, nada impede que, em serviços dessa natureza, possa ser cobrada remuneração (normalmente taxas) de algumas pessoas em favor de outras de baixa condição socioeconômica, em nome do princípio da solidariedade e da inclusão social, não constituindo óbice o fato de o órgão ser beneficiário de orçamento público. (FILHO, 2014, p. 345).

Apesar do entendimento do renomado jurista, o Supremo Tribunal Federal, no RE 500.171-GO, decidiu ser ilegítima a cobrança de taxa de matrícula em universidade pública para a criação de um fundo em favor de estudantes de baixa condição socioeconômica. Decisão essa que posteriormente foi pacificada na súmula vinculante número 12 do mesmo tribunal. Súmula vinculante nº 12: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal” (BRASIL, 2019).

Na outra ponta, quando o cidadão tem a obrigação pecuniária como contraprestação do serviço, diz-se que o serviço é remunerado. Essa remuneração pode ser concretizada através das taxas. Como exemplo de serviços remunerados por taxas, temos o serviço de prevenção de incêndio e coleta de lixo. No tocante a coleta de lixo, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento favorável à tributação desse serviço por intermédio de taxas, como consta na súmula vinculante nº 19, vejamos:

Súmula vinculante nº 19: A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

Já os serviços facultativos são remunerados por tarifa, sendo o pagamento devido pela efetiva utilização do serviço, podendo o particular não mais se utilizar dele se o quiser. Nesse quadro, o Estado executa serviços de ordem econômica, sejam industriais ou comerciais. Como exemplo temos o serviço de energia elétrica, que por ser de livre utilização pelos usuários, e pode ser suspenso no caso de inadimplemento da tarifa.

A taxa tem previsão no artigo 145, inciso II da constituição federal de 1988, conforme preceitua Ricardo Lobo Torres:

Um tributo contraprestacional, posto que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte. É cobrada pela *prestação de serviços públicos ou pelo exercício do poder de polícia*. (TORRES, 2010, p. 406. grifo do autor).

No mesmo diapasão leciona José dos Santos Carvalho Filho:

Advirta-se, todavia, que a cobrança da taxa só é legítima se o serviço público, prestado ou disponibilizado ao usuário, for específico e divisível, como expressa o artigo 145, II, da Constituição. Será específico, quando tiver linhas próprias de identificação, e divisível quando o usuário receber parcelas individualizadas do serviço. Por tal motivo, não pode ser imposta taxa para remunerar serviços de destinação genérica. O STF, aliás, já assentou, em correta orientação, a nosso ver, que o serviço de iluminação pública, em virtude de sua generalidade e indiscrição, não pode ser remunerado por taxa. (FILHO, 2014, p. 347).

A taxa de polícia citada pelo autor no dispositivo, não necessariamente diz respeito à atuação dos órgãos de segurança pública. A taxa de polícia é ação de fiscalizar da Administração Pública, de determinado órgão competente (Sabbag, 2014).

Quando tratarmos da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, estaremos fazendo menção à taxa cobrada pela utilização da segurança pública.

Segundo Ricardo Alexandre:

Pelo exposto, um serviço reúne as características da especificidade e da divisibilidade, podendo ser remunerado por taxa, quando para ele é possível, tanto ao Estado quanto ao contribuinte, a utilização da frase: “Eu te vejo e tu me vês”. O contribuinte vê o Estado prestando o serviço, pois sabe por qual serviço está pagando (especificidade atendida) e o Estado “vê” o contribuinte, uma vez que consegue precisamente identificar os usuários (divisibilidade presente). (ALEXANDRE, 2015, p. 30).

A lei estadual nº 6763/1975 trazia em seu artigo 113, inciso I, a previsão do pagamento da taxa de segurança pública no Estado de Minas Gerais.

Art. 113. A taxa de segurança pública é devida:

I- Utilização de serviços específicos e divisíveis, prestados pelo Estado e órgãos de sua administração ou colocados à disposição de pessoa física ou jurídica cuja atividade exija do poder público estadual permanente vigilância policial ou administrativa, visando à preservação da segurança, da tranquilidade, da ordem, dos

costumes e das garantias oferecidas ao direito de propriedade. (MINAS GERAIS, 1975).

A taxa era uma contraprestação pela utilização de um serviço público estadual por parte do particular. Entretanto, este tributo não poderia incidir sobre atividade de segurança pública.

A segunda turma do Supremo Tribunal Federal no RE 269.374/STF, entendeu que o artigo 113 inciso I da lei nº 6.763/1975 seria inconstitucional, considerando irregular a cobrança da taxa de segurança pública. Na voz do ministro relator Gilmar Mendes, foi afastada a cobrança da taxa de segurança pública com o seguinte argumento:

Em face do artigo 144, caput, inciso V e parágrafo 5º, da Constituição Federal, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada por impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública. (BRASIL, 2019).

### **3 SERVIÇO PÚBLICO**

O conceito de serviço público sofreu muitas transformações ao longo do tempo, tendo a doutrina dificuldade em definir com exatidão sua definição. A expressão serviço público admite mais de um sentido, e de conceito que, com o decorrer da evolução do tema relativo às funções do Estado, apresenta vários aspectos diferentes entre os elementos que o compõem.

Inicialmente, a expressão serviço público admite dois sentidos fundamentais, sendo um subjetivo e o outro objetivo. No sentido subjetivo, leva-se em conta os responsáveis pela execução da atividade dirigida para a sociedade. Já no sentido objetivo, o serviço público é a atividade em si, desempenhada pelo Estado e seus agentes.

Entretanto, apesar da diversidade conceitual, é possível identificar alguns critérios comuns nas definições doutrinárias.

Para o jurista José dos Santos Carvalho Filho, as correntes que abordam os critérios seriam:

A primeira baseia-se no critério orgânico, pelo qual o serviço público é o prestado pelo órgão público, ou seja, pelo próprio Estado. A crítica consiste em que essa

noção clássica está hoje alterada pelos novos mecanismos criados para a execução das atividades públicas, não restritas apenas ao Estado, mas, ao contrário, delegadas frequentemente a particulares.

Há, ainda, o critério formal, que realça o aspecto pertinente ao regime jurídico. Vale dizer, será serviço público aquele disciplinado por regime jurídico de direito público. O critério é insuficiente, porque em alguns casos incidem regras de direito privado para certos segmentos da prestação de serviços públicos, principalmente quando executados por pessoas privadas da Administração, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Por fim, temos o critério material, que dá relevo à natureza da atividade exercida. Serviço público seria aquele que atendesse direta e essencialmente à comunidade. A crítica aqui reside no fato de que algumas atividades, embora não atendendo diretamente aos indivíduos, voltam-se em favor destes de forma indireta e mediata. Além disso, nem sempre as atividades executadas pelo Estado representam demandas essenciais da coletividade. Algumas vezes são executadas atividades secundárias, mas nem por isso menos relevantes na medida em que é o Estado que as presta, incumbindo-lhe exclusivamente a definição de sua estratégia administrativa. (FILHO, 2014, p. 328)

Antes de adentrarmos no conceito, é necessário fazer um apanhado histórico para melhor compreensão do tópico.

### 3.1 Origem

Os primeiros conceitos sobre serviço público surgiram na França, entretanto, eram tão amplos que abrangiam toda a espécie de atividade do Estado. Apesar da amplitude e falta de técnica jurídica, tais conceitos foram importantes na separação entre a competência da jurisdição administrativa e competência da justiça comum, bem como na definição do próprio direito administrativo. Essa necessidade de separar a jurisdição responsável pela análise do ato administrativa decorre do princípio da separação de poderes, evitando assim que o poder judiciário entre no mérito da administração pública. Nesse sentido a autora Maria Sylvia Zanella di Pietro leciona:

Com efeito, em decorrência da proibição aos tribunais judiciais de apreciar os atos da Administração e de perturbar as suas operações, surgiu a necessidade de definir os critérios definidores de cada uma das jurisdições. Esses critérios sucederam-se no tempo, por força de interpretação do próprio Conselho de Estado Francês (órgão de cúpula da jurisdição administrativa). Afastou-se logo de início a ideia de que todos os atos praticados pela Administração seriam excluídos da justiça comum. E passaram a ser adotados três critérios concomitantes: (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 (atos de império) e, aos tribunais judiciais, o conhecimento dos atos de gestão (critério dos atos de império e atos de gestão); (c) o que atribuía à jurisdição administrativa os atos de gestão pública, ficando os tribunais judiciais os atos de gestão privada, como, por exemplo, a gestão do domínio privado, por meio de contrato de direito privado. (DI PIETRO, 2019, p. 275).

### 3.2 Conceito

Em regra, os autores sob a influência da Escola do Serviço Público, adotaram três critérios para definir serviço público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o primeiro seria o critério subjetivo ou orgânico, no qual se considera serviço público todo aquele prestado pelo Estado. Atualmente essa noção clássica encontra-se superada, tendo em vista que existem outras entidades executando atividades públicas.

O segundo critério seria o formal, que analisa o regime jurídico. Considera-se serviço público aquele disciplinado por norma de direito público. Esse critério ainda não atende às necessidades de uma completa conceituação, tendo em vista que, é possível que regras de direito privado sejam aplicadas na prestação de serviços públicos.

Por derradeiro temos ainda o critério material, que observa a natureza da atividade exercida. Seria serviço público aquele que atendesse direta e essencialmente a comunidade. Por sua vez, esse critério também se encontra mitigado, porque é muito comum o Estado executar atividades secundárias que, num primeiro momento, não atingem a coletividade diretamente.

Isto posto, podemos concluir que nenhum dos critérios, analisados de forma isolada, conseguem definir com precisão, o que seria serviço público. Necessário se faz uma abordagem na qual se utilizem os três critérios, visando uma melhor delimitação do conceito de serviço público. Devido à multiplicidade de critérios para a noção de serviço público, no entanto, é imperioso reconhecer que sua abrangência pode alcançar todo e qualquer serviço prestado pelo Estado.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho serviço público seria:

Toda a atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade. (FILHO, 2014, p. 329).

O jurista Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como:

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado. (MEIRELLES, 2003, p.131).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro serviço público seria:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público (DI PIETRO, 2019, p. 80).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) em seu artigo 145, inciso II, assevera que:

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;

O artigo 145 da CRFB/88 estabelece requisitos aos serviços públicos que podem ser tributados através da taxa. O serviço teria que ter uma utilização efetiva ou potencial, ser específico e divisível e ainda prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

No tocante a utilização efetiva ou potencial, o legislador constitucional inseriu o princípio da compulsoriedade, no qual o administrado deve pagar o tributo independente de ter usado o serviço.

A especificidade e divisibilidade da prestação do serviço público surgem quando o Estado identifica o particular que utiliza o serviço público (divisibilidade) e o particular vê o serviço que está sendo prestado pelo Estado (especificidade).

Como ensina Célio Armando Janczeski:

A doutrina, tanto a nacional quanto a comparada, com raras vozes discordantes, é enfática em pregar como da essência da taxa, que a atividade estatal seja divisível em unidades de uso ou consumo, a fim de que possa concretizar-se uma prestação específica em relação ao obrigado pelo pagamento. (JANCZESKI 2006, p. 46).

O administrativista Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua:

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. Por meio de tal regime o que se intenta é instrumentar quem tenha a seu cargo garantir-lhes a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público. Pretende-se

proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço não apenas (a) em relação a terceiros que pudessem obstá-la; mas também – e com o mesmo empenho – (b) em relação ao próprio Estado e (c) ao sujeito que as esteja desempenhando (concessionário ou permissionário). Com efeito, ao erigir-se algo em serviço público, bem relevantíssimo da coletividade, quer se também impedir, de um lado que terceiros os obstaculizem e; de outro; que o titular deles; ou que haja sido credenciado a prestá-los; procedam, por ação ou omissão, de modo abusivo, quer por desrespeitar direitos dos administrados em geral, quer por sacrificar direitos ou conveniências dos usuários do serviço.(MELLO, 2012, p. 687).

O serviço colocado à disposição do contribuinte, ainda que não utilizado, gera o direito a cobrança da taxa. Esse requisito é um corolário da utilização potencial do serviço público.

#### **4 INTERESSE PÚBLICO**

Foi no direito francês, mais precisamente durante a revolução francesa, que o conceito de interesse público se cristaliza e ganha contornos contemporâneos. Nesse diapasão trazemos a colação as lições de Emerson Gabardo:

O interesse público desenvolveu-se com a Revolução Francesa no sentido de opor-se aos interesses personalistas, devendo prevalecer a vontade geral. Aos poucos foi substancialmente alterada, tendo em vista o abandono da vontade geral jacobina rumo a uma objetivação de valores democráticos como a dignidade. No final do século XX, muito pouco há na teoria do Direito Administrativo da sua origem revolucionária, como uma decorrência natural das modificações na estrutura mental da sociedade. [...] Ao contrário do que previu Junger Harbermas, é a esfera pública que está sendo “colonizada” pela privada, pois a definição corrente em geral promovida pela mídia e aceita por quase todos os setores da sociedade coincide, no máximo, com um “dever de encenar dramas públicos e o direito do público de assistir à encenação”. A recusa pós-moderna a todo o tipo de abstração, o individualismo hedonista e a prevalência dos critérios econômicos e psicologizantes (sentimentais) nas decisões da vida cotidiana fizeram com que perdesse sentido um interesse que ultrapassasse a situação concreta de cada um rumo a um dever ser coletivo aprimorado. (GABARDO, 2009, p.98).

O Estado ao desenvolver suas atividades administrativas, visa sempre o benefício da coletividade, mesmo quando age direcionado para algum interesse estatal, sua finalidade última será o interesse público.

O interesse público, apesar de ser considerado um conceito jurídico indeterminado, é imperioso que se estabeleçam limites para seu reconhecimento e aplicação pelo administrador público. Nesse ensejo, trazemos a lição de José Cretella Júnior que assim expõe:

Atividade de tal modo relevante que o Estado a titulariza, incluindo-a entre os fins que deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo colocado pelo Estado entre seus próprios interesses, assumindo-os sob regime jurídico do direito público, exorbitante e derogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer administração é o interesse público. (CRETILLA JÚNIOR, 1998, p. 266).

A noção exposta pelo autor supracitado traz, em seu bojo, marcos essenciais para delimitação conceitual de interesse público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo o interesse público seria:

O que fica visível, como fruto destas considerações, é que existe, de um lado, o interesse individual, particular, atinente às conveniências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou do grupo de pessoas singularmente consideradas -, e que, de par com isto, existe também o interesse igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos, tal como nela estiveram os que os precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras.

Pois bem, é este último interesse o que nomeamos de interesse do todo ou interesse público. Não é, portanto, de forma alguma, um interesse constituído autonomamente, dissociado do interesse das partes e, pois, passível de ser tomado como categoria jurídica que possa ser erigida irrelatadamente aos interesses individuais, pois, em fim de contas, ele nada mais é que uma faceta dos interesses dos indivíduos: aquela que se manifesta enquanto estes - inevitavelmente membros de um corpo social – comparecem em tal qualidade. Então, dito interesse, o público – e esta já é uma primeira conclusão -, só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro. Logo, é deste que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos.

Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem. (MELLO, 2012, p. 61).

Quando policiais são deslocados para trabalharem em um evento privado, deixando de fazer suas atividades em prol da maioria da sociedade, fica claro que ocorre uma lesão ao interesse público. Além do que devemos levar em consideração que, devido à falta de efetivo policial, que é uma constante atualmente, quando esses servidores são deslocados para atuarem em eventos, muitas vezes noturnos, esses mesmos profissionais gozam do direito de folga nos dias subsequentes, o que agrava a situação da falta de policiais até mesmo nos dias após o evento.

## 4.1 Princípios que abordam o interesse público

Os princípios no direito administrativo são postulados que direcionam toda a atividade do administrador público. Quando do exercício da atividade administrativa estatal, os princípios administrativos representam vigas pré-normativas.

O artigo 37 *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil colocou de forma expressa apenas cinco princípios:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Entretanto, inúmeros outros princípios merecem minuciosa análise apesar de não estarem descritos na lei de forma expressa.

A administrativista Di Pietro (2019) nos ensina que, os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração - são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Veremos que esses dois princípios servem de base para outros princípios, bem como para toda a atividade administrativa.

### 4.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, bússola orientadora da conduta dos agentes da Administração, nos informa que toda a atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Importante efeito será gerado no tocante aos direitos dos indivíduos. A lei é a própria garantia da existência desses direitos.

No Estado moderno com a adoção da teoria da separação de poderes, as funções de criação e execução foram dadas a poderes diferentes, cabendo a administração pública a execução legal. No tocante a atividade administrativa do Estado, assevera José dos Santos Carvalho Filho:

Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do

administrador público se estiver condizente com o disposto na lei. (FILHO, 2014, p. 20).

#### **4.1.2 Princípio da impessoalidade**

O princípio da impessoalidade decorre da necessidade do administrador, não dirigir suas condutas para um grupo específico de pessoas, em detrimento do restante da sociedade. Objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram na mesma situação legal.

Para José Afonso da Silva (2003) os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade da administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato.

#### **4.1.3 Princípio da Razoabilidade**

Apesar de não estar expresso na Constituição Federal de 1988, o princípio da razoabilidade vem sendo entendido pela doutrina como formador de limites do que é aceitável na prática do ato administrativo.

Segundo Di Pietro (2019) trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações a discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Devido a necessidade de maiores detalhes, analisaremos em tópico próprio o princípio da supremacia do interesse público.

### **5 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Apesar de parecer que o princípio da supremacia do interesse público teria sido criado na seara do direito administrativo, na verdade, ele antecede em muitos anos o nascimento desse ramo do direito.

Antes de adentrarmos mais profundamente no referido princípio, é necessário fazer uma análise sobre o que seria o bem comum perseguido pelo administrador quando evoca o princípio da supremacia do interesse público.

Para Di Pietro (2019) trata-se de concepção que, como outras da idade média, se vinculam à ideia de solidariedade social como forma de justificar a comunidade política; os homens se unem para conseguir o bem comum. O homem é um ser social que além de

procurar o seu próprio bem, procura também o bem do grupo ao qual ele pertence. Cada grupo tem seu próprio bem comum. Ao Estado cabe procurar o bem comum sobre dois aspectos: no primeiro, para os particulares, o bem comum é a causa, ou seja, é o conjunto das condições comuns próprias à organização e à conservação de seus bens, é o bem próprio de cada pessoa; no segundo, para a sociedade ele é um fim, porque determina a orientação dos indivíduos na sociedade, mas também os unifica.

Também é necessário que se faça uma abordagem no binômio autoridade-liberdade. A Administração Pública tem que ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público. Ao mesmo tempo o cidadão tem que ter garantias de observância de seus direitos fundamentais conta o abuso de poder.

O princípio da supremacia do interesse público visa à satisfação de interesses de toda uma coletividade em detrimento do interesse particular. Com as transformações econômicas, sociais e políticas, o Estado passa de mero ente responsável por garantir interesses individuais a interventor direto no Direito buscando justiça social e bem-estar coletivo (DI PIETRO, 2019).

Para Binenbojm (2005) a supremacia do interesse público é um princípio, pois os princípios têm significado aberto e não incisivo. A preponderância do interesse público sobre o privado como norma não permitiria uma ponderação contextualizada. Segundo o autor, para atingir o interesse público é necessário empregar o postulado da proporcionalidade, como forma de equalizar os interesses individuais e coletivos conflitantes atendendo ao maior número de interesses possíveis.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio nos ensina:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é regra geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como por exemplo, os princípios da função social do propriedade, da defesa do consumidor, ou do meio ambiente (art. 170, III, V, VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o direito administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional, algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição ( art 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. (MELLO, 2015, p. 99).

As ações do Estado não devem obedecer somente às leis, devem ser fundamentadas também em alguns embasamentos, orientações. Diretrizes que validam a conduta

administrativa. Essas, conforme Carvalho Filho (2014) são os princípios da administração pública.

É papel dos princípios administrativos nortear a atuação do Administrador Público em prol do interesse público. Segundo Carvalho Filho (2014) os princípios administrativos conduzem as ações do Estado ao exercer suas diversas atividades administrativas. Por conseguinte, todo órgão público deve ter suas ações pautadas nos significados dos princípios administrativos.

Segundo Di Pietro:

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo - liberdade do indivíduo e autoridade da Administração - são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais (DI PIETRO, 2019, p.80).

O Estado, como mediador das relações entre os indivíduos, não pode suprimir o interesse de um grupo em detrimento de um indivíduo. A coletividade deve ser privilegiada pelas atividades desempenhadas pelo Estado garantindo as necessidades da convivência em comum (MEDAUAR, 2002).

Os atos do Estado devem ter um norte, um direcionamento para o qual apontam as atividades administrativas. Devem obedecer a interesses públicos que se sobrepõem aos interesses privados pela própria concepção do Estado, na qual os indivíduos renunciam sua liberdade total em favor de um ente disciplinador da vida comum (ARAÚJO, 2010).

Segundo Carvalho Filho: quando o interesse público é suplantado e as atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado não são direcionadas à coletividade tem-se o desvio de finalidade (CARVALHO FILHO, 2014).

Considerando que a violação ao princípio da supremacia do interesse público pode ocorrer na forma de desvio de finalidade, é possível questionar se o emprego das forças policiais em eventos abertos ao público, por meio da compra de ingressos, acarretaria prejuízo ao referido princípio.

## **6 CONCLUSÃO**

A constituição federal e seus artigos 5º e 6º garantem ao cidadão brasileiro o direito a segurança, fazendo parte do rol dos direitos e deveres individuais e dos direitos coletivos sociais (BRASIL, 1988). Os órgãos públicos descritos no artigo 144 de nossa lei maior são os

responsáveis por promover essa segurança, sendo legal o emprego das forças de segurança em eventos pela preservação da ordem pública. Seria pertinente ao interesse público o empenho deste órgão em eventos privados?

Alguns autores apontam que não, por dois motivos. O primeiro refere-se à entidade responsável pela segurança do participante no ambiente interno do evento: se o organizador que aufera lucro com o evento, ou o poder público. O segundo trata-se da redução do efetivo policial nas ruas causada pelo emprego das forças públicas policiais nesses tipos de eventos.

Estes eventos são regidos por normas consumeristas, logo, a responsabilidade pela segurança deveria ser do organizador do evento.

Com relação ao princípio da supremacia do interesse público, ao considerar que esse princípio sugere a satisfação de interesses de toda uma coletividade em detrimento do interesse particular, verificou-se prejuízo. O interesse coletivo é de que os órgãos de segurança exerçam suas ações nas ruas, bairros, praças e não no local acessível via pagamento de ingresso. O interesse coletivo sobrepõe a qualquer outro.

As funções exercidas por policiais dentro dos eventos devem se restringir a prevenção e resposta a crimes e não para favorecer o organizador. Atividades como escolta de bilheteiros, divisão de torcidas, escolta de árbitros podem ser realizadas por segurança particular ou simplesmente por instalação de barreira arquitetônica. O Estado deve se restringir ao mínimo para prevenção e resposta a crimes e contravenções.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ARAÚJO, Ednir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. rev. Atual. Saraiva: São Paulo, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo: RDA**, Rio de Janeiro, v.239, p.1-31, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 4ª ed., 1998,

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JANCZESKI, Célio Armando. **Das taxas: aspectos jurídicos e caracterização**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

Lei n.8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: < <http://goo.gl/j07o6B> >. Acesso em: 10 jul. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6.ed.rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo** 32 ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6763 de 26 de dezembro de 1975**. Consolidação da Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, 1975.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial**. 14 ed. São Paulo: Método, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário** 17 ed., atualizada até 31.12.2009 Rio de Janeiro: Renovar, 2010.