

FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS DE MANHUAÇU

**A NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS REGULATÓRIAS EM RAZÃO DO
SERVIÇO PÚBLICO**

Sabrina de Oliveira Henrique

MANHUAÇU / MG

2018

SABRINA DE OLIVEIRA HENRIQUE

**A NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS REGULÁTORIAS EM RAZÃO
DO SERVIÇO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Direito da Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Matemática.

Orientadora: Prof ^a. Milena Cirqueira Temer

Área de Concentração: Direito Administrativo-Tributário

MANHUAÇU / MG
2018

SABRINA DE OLIVEIRA HENRIQUE

**A NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS REGULÁTORIAS EM RAZÃO
DO SERVIÇO PÚBLICO**

Data: ___/___/___

Banca Examinadora

Nome

Nome

Nome

MANHUAÇU / MG
2018

RESUMO

Neste trabalho procura-se analisar a natureza jurídica das taxas cobradas por agências reguladoras em razão do serviço público. Para tanto é abordada a evolução histórica das taxas ao longo dos anos e o seu conceito no âmbito tributário por meio das correntes doutrinárias, bem como as normas vigentes no ordenamento jurídico. Diante de sua conceituação se verifica hipóteses em que há incidência da taxa. O Estado pode impor uma cobrança através do poder de polícia ou utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou postos á disposição do contribuinte. Haverá ainda um estudo sobre as Agências Reguladoras, sua origem e desenvolvimento na administração pública, visando, portanto demonstrar se há o exercício do poder de polícia pelas agências reguladoras nas atividades vinculadas a sua criação e por último a definição de serviço público. Depois de estudados e analisados todos os pontos que envolvem a matéria do presente trabalho, então se enfatiza a natureza jurídica das taxas de fiscalização, demonstrando as implicações jurídicas, como por exemplo as limitações ao poder de tributar, ao considerar as taxas de fiscalização como de natureza tributária ou administrativa.

Palavras-chave: Taxas, Serviço público, Tributo, Natureza Jurídica.

ABSTRACT

The paper of this paper to analyze the legal nature of the fees charged by regulatory agencies due to the public service. In order to do so, the historical evolution of rates over the years and its concept in the tax field through the doctrinal currents, as well as the norms in force in the legal system, are approached. In face of its conceptualization there are hypotheses in which there is incidence of the rate. The State may impose a collection through police power or actual or potential use of public services, specific and divisible, render or made available to the tax payer. There will also be a study on Regulatory Agencies, their origin and development in the public administration, aiming, therefore, to demonstrate of there is the exercise of police power by the regulatory agencies in the active linked to its creation and finally the definition of public service. After studying and analyzing all the points that involve the subject of the present study, the legal nature of tax rates is emphasize, demonstrating the legal implications, such as the limitation son the power to tax, considering the tax rates as tax or administrative nature.

Keywords: Taxes, Public Service, Tribute, Legal Nature.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. TAXA COMO ESPÉCIE TRIBUTÁRIA	10
2.1 Origem e evolução histórica da definição de taxas	10
2.2 Taxa no ordenamento jurídico brasileiro	14
2.3 Conceito e características das taxas tributárias	15
3. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	19
3.1 Definição e características do poder de polícia administrativa	19
4. DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	21
4.1 Origem e finalidade	21
4.2 Das características das agências reguladoras no Brasil	23
5. DO SERVIÇO PÚBLICO	26
5.1 Conceito de serviço público	26
5.2 A delegação dos serviços públicos na Constituição Federal de 1988	28
6. QUESTÕES RELEVANTES NA JURISPRUDÊNCIA E POSICIONAMENTOS DIVERGENTES	30
7. CONCLUSÃO	36
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1.INTRODUÇÃO

O trabalho tem por finalidade a análise da natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas por Agências Reguladoras em razão do serviço público, se são do viés tributário ou contratual e quais consequências isso implica na seara jurídica.

Para incidência das taxas, conforme dispõe o artigo 145, inciso II da Constituição Federal/88 e artigo 77 do Código Tributário Nacional, são necessários o exercício regular do poder de polícia ou a utilização de serviço público específico e divisível, prestado ou posto à disposição. Já, em se tratando de Agências Reguladoras, estão previstas sua criação e organização dos serviços, no artigo 21, inciso XI da Constituição Federal, a qual decorre por meio de lei. (MELO, 2010, p.50).

Neste artigo, há uma tendência ao ramo administrativo uma vez que o serviço é explorado mediante contrato de concessão ou permissão. Daí se depreende o pensamento de alguns doutrinadores, o valor pago às agências reguladoras pelos agentes regulados possui natureza contratual, pois o acordo entre o poder concedente e o concessionário realiza-se mediante contrato de concessão ou permissão. Assim, este entendimento repercute no valor do preço cobrado dos usuários dos serviços. Porém, para outros estudiosos, a exemplo de Marçal Justen Filho, ainda que a cobrança seja decorrente de obrigação contratual, a natureza é de taxa em razão do poder de polícia exercido pelas agências reguladoras. O problema em definir a natureza das taxas se concentra nas possíveis consequências jurídicas que ocasiona a exemplo de quem paga pelos serviços prestados, pois se considerada taxa, o Estado possui limites a tributar e se caso seja contratual, não se observa esses mesmos óbices previstos constitucionalmente.

O presente projeto justifica-se pela necessidade de estabelecer premissas básicas de um estudo teórico destinado a analisar a natureza jurídica das taxas cobradas por agências reguladoras, e seus efeitos no ordenamento jurídico. A escolha do tema se deu em razão de preferência pessoal da discente em relação ao Direito Tributário e o Direito Administrativo, bem como alguns parâmetros do Direito Constitucional, que, respectivamente, normatiza e estuda a relação entre Estado, sociedade.

O tema é juridicamente relevante, pois tem por fim analisar a efetividade de tais normas programáticas, buscando demonstrar se há o exercício do poder de polícia pelas agências reguladoras nas atividades vinculadas a sua criação, as implicações jurídicas ao considerar as taxas de fiscalização como de natureza tributária ou administrativa e se sobre as referidas “taxas” incidem ou não as limitações constitucionais ao poder de tributar. E ainda por analisar o dever que o concessionário tem, por previsão nos contratos de concessão, de custear as despesas para esta fiscalização e controle dos serviços executados, o que o faz mediante pagamento àquelas agências da “taxa de regulação” ou “taxa de fiscalização dos serviços públicos” que não é devida pelo exercício do poder de polícia nem em função de um serviço público prestado pelo Estado às concessionárias, o que configuraria o tributo.

Desse modo é necessário fazer um paralelo entre as correntes doutrinárias e jurisprudências acerca do assunto a fim de demonstrar as consequências jurídicas de acordo com cada natureza seja contratual ou tributária. Importante destacar que tais taxas cobradas pelas entidades de fiscalização encontram amparo legal de acordo com os dispositivos legais vigentes, com previsão constitucional, pois há necessidade de um mecanismo que custeie as atividades exercidas, visando a manutenção de uma eficaz execução dos serviços públicos.

2. TAXA COMO ESPÉCIE TRIBUTÁRIA

2.1 Origem e evolução histórica da definição de taxas

Há uma busca pela equidade orçamentária diante dessa cobrança, ou seja, os sujeitos que tem interesse na prestação do serviço, o utilizam ou o tem a disposição devem pagar por esses benefícios, pois ainda que as agências reguladoras tenham independência financeira necessitam de orçamento para sua manutenção, desse modo não seria justo que todos financiassem uma prestação que não seja a ele utilizada, devendo haver uma relação de custo-benefício para se configurar uma justiça orçamentária que justifique o custeamento.

Assim, José Geraldo Ataliba Nogueira, analisando a questão do custeio das atividades exercidas pelo Estado em decorrência do exercício do poder de polícia, aduz:

[...] quem deve custear todo esse funcionamento da administração pública, provocado por uma pessoa? É evidente que deve ser essa pessoa mesma; é uma exigência do princípio da igualdade. Por que a sociedade inteira vai manter a seção de tal repartição pública, que fiscaliza a atividade “X”, se ela vai atender diretamente, imediatamente, a um grupo determinado de pessoas? Por exemplo, que órgão controla a fábrica de remédios? São o Ministério da Saúde e Secretarias de Saúde. Por que toda a sociedade vai pagar a existência daquilo, se a sua atividade vai ser voltada para 100, 200 ou 500 fábricas, que fazem aquilo e que são os mais imediatos interessados? Então – aí a teoria da taxa – é correto que se remunere o Estado por aquela despesa que o Estado teve, provocada pelo meu pedido, no meu interesse, porque no mundo capitalista, se eu não tiver interesse, não vou instalar fábrica nenhuma. (NOGUEIRA, 1989, p.149)

Portanto, é perceptível a harmonização entre a cobrança de taxas de fiscalização pelas entidades regulamentadoras e o Estado, diante da previsão legal constitucional e dos anseios por justiça, baseada na equivalência de quem utiliza o serviço deve pagar por ele, tendo por fim um custo-benefício.

Este trabalho tende a caracterizar a natureza jurídica das taxas de fiscalização paga às agências reguladoras, uma vez que tem sido motivo de grandes indagações pelos estudiosos e doutrinadores que não concordaram com a definição de taxas estabelecida na legislação e, por isso abordará a espécie tributária, observando a evolução histórica do instituto, bem como suas particularidades a partir do texto constitucional.

O tributo tem origem remota e certamente acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades, o surgimento de líderes tribais ou chefes guerreiros e políticos. Estudos indicam ter sido voluntária a primeira manifestação tributária, em forma de presentes ou ofertas destinadas aos líderes ou chefes, por seus serviços ou sua atuação em favor da comunidade. Tempos depois, as contribuições tributárias passaram a ser compulsórias, quando os vencidos de guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores. Após essa época, os chefes de Estado passaram a estabelecer uma contribuição pecuniária a ser paga pelos seus súditos, sob a forma de tributos. (ESAF 2014.p.18).

O texto mais antigo encontrado sobre a cobrança de tributos na Antiguidade é uma placa de 2350 a.C., em escrita cuneiforme, que descreve as reformas empreendidas pelo rei Urukagina na cidade-estado de Lagash, localizada na antiga Suméria, entre os rios Tigre e Eufrates. O documento relata a cobrança de impostos extorsivos e leis opressivas, a exploração por funcionários corruptos e o confisco de bens para o rei. Compulsório: que compele; obrigatório. Escrita cuneiforme: escrita antiga em forma de cunha, da época dos assírios, persas e medas.

Também entre os egípcios encontramos um texto, do segundo milênio a.C., que retrata as dificuldades encontradas por um camponês para pagar ao escriba do faraó os impostos sobre a colheita.

Na Grécia, no século VII a.C., instituiu-se o tributo administrado pelo Estado, como o conhecemos hoje. À custa do trabalho escravo e dos tributos pagos pelos cidadãos, os gregos construíram uma das maiores civilizações do mundo antigo.

A conquista da Grécia por Roma, em 146 a.C., deu início à construção do Império Romano, formado por povos com diferentes culturas. Às suas províncias anexadas, Roma impunha a cobrança de tributos vinculados à importação de mercadorias (*portorium*) e pelo consumo geral de qualquer bem (*macelum*), como meio de fortalecer seus exércitos para a conquista de novos territórios, possibilitando a formação do maior Império existente no mundo antigo.¹

Porquanto, desde a antiguidade se falam o termo taxa, mesmo que não possua os mesmos atributos e características conforme dispõe a norma constitucional atualmente, ela era já inserida nas relações econômicas, representando um valor pago a uma contraprestação de serviços. A exemplo pode se citar as taxas cobradas na época do feudalismo, em que os camponeses utilizavam as terras do senhor feudal e em contraprestação, parte do que produziam era destinado a ele. Esse tipo de taxa ficou conhecido como talha. De acordo com os ensinamentos de Anderson Menezes, assim define o sistema feudal:

[...] é um sistema de dependência territorial nas relações entre os homens, associado, na prática, à autoridade política e à influência religiosa. Os homens punham-se debaixo da proteção dos proprietários, ficando, em troca, ligados ao solo e sujeitos à prestação de serviços. Assim faziam camponeses, guerreiros e até nobres e reis, que concediam terras a seus servidores, mediante o cumprimento de certas obrigações, especialmente militares [...]. (MENEZES, 2004, s/p)

E ao desenvolver da sociedade, por volta do século XVII, já surgiram diferenciações entre taxas e impostos, nesse sentido Adam Smith, em sua obra clássica a Riqueza das Nações, já propusera esse diferencial, entretanto, consensualmente, os historiadores do direito atribuem, primeiramente, ao alemão Kurt Heinrich Rau uma análise científica das taxas. Assim, opina Bernardo Ribeiro de Moraes (1968, p. 8):

Teve Kurt Heinrich Rau, pela primeira, a argúcia de apresentar uma teoria científica da taxa, preocupando-se com seu conceito, em sua natureza e fundamento, distinguindo-a do imposto. Em seus princípios de Ciência das Finanças, apontou ele a existência, na taxa, de uma contraprestação de serviço essencial do Estado, ligada a um interesse público.

Logo, alguns estudiosos das relações financeiras estabeleceram, primordialmente, as distinções entre taxa e imposto. Com o surgimento e desenvolvimento do direito tributário, o estudo da espécie procurou orientar-se nos aspectos jurídicos da natureza e do fundamento da taxa. Por isso, analisa-se a natureza jurídica da taxa, bem como as disparidades entre esta espécie e o imposto.

Com relação a sua diferenciação de imposto, só veio a ser definida na Constituição Federal de 1891, repartindo a competência entre os entes da Federação para instituição dos referidos tributos. Assim dispunha o art. 7º, de modo a determinar em que circunstâncias seriam cobrados tributos:

Art 7º - É da competência exclusiva da União decretar:
1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio decabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;
3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;
4º) taxas dos correios e telégrafos federais. [...]

Comumente se conceitua o imposto, sendo toda e qualquer exigência vinda do poder público, de forma obrigatória. Todavia, imposto possui uma definição mais restrita, sendo uma das espécies de tributo previstas pela Constituição Federal de 1988, prevista no art. 145, I, possuindo características próprias que o permitem ser cobrado, a exemplo, será seletivo, terá caráter pessoal e graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte. O imposto é uma prestação pecuniária legalmente exigida pelo poder público, que deverá ser paga pela pessoa física ou jurídica a fim de atender às despesas feitas em virtude do interesse comum, sem haver contraprestação de serviço ou utilidade pública pelo valor pago. Segundo o CTN, art. 16, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Em se tratando das taxas, atualmente o seu conceito está presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, II, e estabelece a competência dos entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para instituição de taxas ao determinar 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.

Logo, as taxas 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” (CTN, art. 77). A fim de que se esclareça,fato gerador é uma situação prevista em lei que, uma vez praticada pelo contribuinte, acarretará o surgimento da obrigação tributária.

O artigo referido acima acaba por definir o conceito de taxa ao mencionar hipóteses que permitem a sua incidência e instituição, quais sejam, a prestação ou disponibilização de um serviço público específico e divisível ou da efetivação do poder de polícia, logo, quem é legitimado constitucionalmente a criar o tributo, está autorizado somente a descrever como hipótese de incidência para cobrança de taxa as situações estabelecidas no texto constitucional.

Dessa forma,a taxa é uma espécie do gênero tributo e é necessária a vinculação de sua cobrança à existência de atividade estatal que tenha adequação às hipóteses de incidência do anteriormente artigo mencionado. Ou seja, para que se institua alguma taxa é indispensável a ocorrência do fato gerador, que é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência, sendo no caso das taxas, o 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 (PESSOA, 1968). Ainda há que se falar na base de cálculo, sendo precisas algumas definições, previstas no parágrafo 2º do art. 145 ao dispor que “as taxas não poderão ter a mesma base de cálculo de imposto”.

Embora possa parecer prolixa a vedação constitucional, visto que o imposto tem como hipótese de incidência uma situação, tal imposição tende a delinear melhor o conceito de taxa, não se confundindo com outros tributos, além de evitar a bitributação. Por fim ressaltam-se as alíquotas, pois esta fornecerá o quantum que deve o sujeito passivo pagar ao sujeito ativo em decorrência do fato jurídico tributário. Verifica-se então, que a norma instituidora da espécie em análise, está sob

risco de padecer inconstitucionalidade, caso não apresente os seguintes elementos essenciais na norma: fato gerador, base de cálculo e alíquota para sua cobrança.

2.2 - Taxa no ordenamento jurídico brasileiro

A primeira situação em que se vislumbrou o caráter fiscal suportado pelo Brasil foi no período de extração da madeira do pau-brasil. Desde o início, o pau-brasil foi considerado monopólio real, tendo os colonizados a obrigação de pagar diretamente à Coroa Portuguesa 20% do produto in natura, ou seja, do material explorado. Nessa época os responsáveis por recolherem o tributo eram os rendeiros ou cobradores de renda, separando a parte que cabia à Coroa. (SARAIVA, 2009)

Logo mais, por volta dos anos 1934, a fim de resguardar as terras recém-descobertas, o português D. João III, resolveu povoar o Brasil servindo-se dos nobres e fidalgos portugueses. O litoral do Brasil foi dividido em quinze partes, sendo nomeadas por capitâncias hereditárias, por serem atribuídas a donatários (capitão), com direito de sucessão. (ESAF 2014). Nessa época, os tributos eram divididos da seguinte forma:

a) Rendas da Coroa Portuguesa:

- (I) Monopólio do comércio do pau-brasil, de especiarias e drogas;
- (II) Direitos régios cobrados nas alfândegas reais sobre importação e exportação de mercadorias (em geral 10% do valor comerciado);
- (III) Quinto (20% do valor obtido pela extração) dos metais e pedras preciosas (ouro, cobre, prata, coral, pérola, chumbo, estanho, etc.);
- (IV) Dízimo (10% do valor obtido com a venda) do pescado e das colheitas de todos os produtos da terra, colhidos ou fabricados e um imposto cobrado sobre cada índio tornado escravo.

b) Rendas do donatário (capitão-mor e governador):

- (I) Monopólio das explorações de moendas d'água e de quaisquer outros engenhos; • direitos de passagem dos rios (barcagem);
- (II) Quinto (20%) do produto do pau-brasil, especiarias e drogas;

- (III) Dízimo do quinto (2%) dos metais e pedras preciosas que se encontrassem na capitania;
- (IV) Redízima (ou seja, 10% da dízima, ou ainda 1%) de todas as rendas da Coroa. Nesse período, não existia nenhuma organização fiscal e os tributos eram pagos in natura ou em espécie, sendo enviados para Portugal.

Posteriormente, significando um marco teórico e proporcionando muitas mudanças, a independência do Brasil em 1822 e a promulgação de sua primeira Constituição em 1824, deu-se início a um processo de descentralização do Estado, influenciado pela doutrina do Estado liberal. (HINRICHES, 2009) A nova Constituição, em seu artigo 15, inciso X, atribuía competência ao Poder Legislativo para estabelecer montantes para despesas públicas, assim como a sua distribuição entre as duas casas - Câmara dos Deputados e Senado. A Constituição dava competência à Câmara dos Deputados para a criação de impostos. O regime de separação de fontes tributárias, da discriminação dos impostos de competência exclusiva da União e dos Estados e Municípios, assim como da autorização aos Estados para criar novos tributos foram instituídos na primeira Constituição.

Ademais, somente após a decretação do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 que foram traçados os limites e os fundamentos do Direito Tributário Nacional. A partir de então sucederam-se as disposições que criaram, alteraram e suprimiram tributos, modificando as competências tributárias. Com a evolução das concepções de Estado e a criação de novas cartas constitucionais, os tributos passaram a ser definidos tendo em vista o bem-estar social. Cada vez mais, foram sendo criadas leis para definir a aplicação social dos recursos arrecadados com os tributos.

Já com o advento da Constituição de 1988, vislumbraram-se três regras essenciais, quais sejam: dos princípios gerais da tributação; das limitações ao poder do Estado de tributar; e da classificação e distribuição das competências tributárias. A Constituição, sendo restritiva na atribuição de poderes de tributar ao Estado, oferece garantias à sociedade, ou seja, aos contribuintes, ao não permitir a criação de impostos ou tributos sem que estes estejam definidos em lei, mantendo assim uma série de princípios já presentes em outras edições, como, por exemplo, os

princípios da (I) legalidade, (II) igualdade tributária, (III) irretroatividade e (IV) anterioridade, entre outros.

Ao longo da história brasileira, em suas diferentes épocas, os tributos foram sendo moldados, existe agora limitações eficazes ao poder de tributar, devendo se ater ao melhor planejamento de gastos e despesas conforme a capacidade de arrecadação, evidenciando a sua importância da cobrança para a sustentabilidade do Estado e seu aparato administrativo. (MARTINS, 2007)

2.3 Conceito e características das taxas tributárias

Roque Antônio Carraza (2007, p. 515) define taxa como “uma obrigação ex lege que nasce da realização de uma atividade estatal relacionada, de modo específico, ao contribuinte, embora muitas vezes por ele não requerida ou, até mesmo, sendo para ele desvantajosa”.

Alfredo Augusto Becker (2002, p. 345) também relaciona a definição de taxa com uma atividade prestada pelo Estado ao sintetizar que “taxa: regra jurídica tributária que tiver escolhido para base de cálculo do tributo o serviço estatal ou coisa estatal, terá criado uma taxa”. A sua conceituação é de grande relevância, uma vez que é imprescindível para que não ocorra equívocos, nomeando outros institutos, a exemplos dos impostos como taxa.

As taxas se caracterizam por serem espécie do gênero tributo e apresentam outras características para que assim sejam denominadas, quais sejam: o sujeito ativo da relação jurídico-tributária pode ser um ente da federação (União, Estado, Município e Distrito Federal), desde que a realização do fato jurídico que gera a tributação esteja dentro da competência daquele ente; existência de atividade estatal

que tenha adequação às hipóteses de incidência vinculada à cobrança; o sujeito passivo é determinado pelo contribuinte a quem foi dirigida a atuação estatal; o valor cobrado não pode ser superior ao valor gasto pela administração para a realização do serviço público prestado ou posto à disposição. Além dessas características há elementos essenciais na norma que configuram a taxa e que as tornam válidas perante o ordenamento jurídico, sendo necessário, portanto, estabelecer o fato gerador, base de cálculo e alíquota para sua cobrança.

Cada espécie tributária possui um fato gerador, definido em lei, que a distingue das outras espécies. Uma vez ocorrido o fator gerador, cria-se a obrigação tributária, instituindo a relação entre o Poder Público (sujeito ativo) e o contribuinte (sujeito passivo). Nos termos do Art. 114 do Código Tributário Nacional, fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. Não obstante a utilização da expressão fato gerador para definir o acontecimento fático, no mundo real, que gera a obrigação tributária para o sujeito passivo tenha-se popularizado na doutrina e na jurisprudência pátrios, devem citar as críticas do professor ao uso da locução: Fala-se em situação-base, pressuposto de fato do tributo, suporte fático, facto imponível, hipótese de incidência, fato gerador, etc. Tal foi a acústica obtida por essa terminologia, que muitos passaram a crer tratar-se de particularidade do Direito Tributário. (CARVALHO, 2001, p.157)

Seguindo o entendimento de Paulo de Barros Carvalho, é considerado que a locução fato jurídico tributário adequar-se-ia melhor para exprimir a realidade do mundo fenomênico, que tem o condão de irradiar efeitos de direito, justificando ainda o qualitativo tributário pela simples razão de que sua eficácia está diretamente ligada à instituição do tributo. (CARVALHO, 2001, p.158) No caso das taxas, o fato gerador ocorrerá nas hipóteses de incidência mencionadas no texto constitucional: 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 norma tributária designa à regra matriz de incidência tributária, descrevendo de modo abstrato a conduta passível de tributação. Também a mesma norma deve fixar a base de cálculo do tributo, quantificando o fato jurídico tributário, ou seja, aplicando a alíquota à referida base de cálculo, obtém-se o valor do tributo.

Nas palavras de Aliomar Baleeiro (2007, p. 551): Base de cálculo de um tributo é a ordem de grandeza que, posta na consequência da norma criadora do tributo, presta-se a mensurar o fato descrito na hipótese, possibilitando a quantificação do dever tributário, sua graduação proporcional à capacidade contributiva do sujeito passivo da espécie tributária.

Em que pesem as taxas, o constituinte impôs uma regra fundamental no parágrafo 2º do art. 145 ao dispor que “as taxas não poderão ter a mesma base de cálculo de imposto”. Embora possa parecer redundante a imposição constitucional, pois é sabido que o imposto tem como hipótese de incidência uma situação, independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, diferentemente das taxas, a limitação constitucional ressalta a impossibilidade de bitributação, que seria consequentemente um enriquecimento ilícito do Estado. Desta forma, impossibilita-se que impostos sejam instituídos sob a denominação de taxas.

O Código Tributário Nacional, em seu art. 77, parágrafo único, segunda parte, dispõe que a taxa não pode ter base de cálculo calculada em função do capital das empresas. Cuida a regra do CTN de impedir que o legislador se utilize de taxas para cobrança de capital das empresas, que seria na verdade um novo imposto de renda. A definição na lei base de cálculo estar-se-ia incompleta, caso o legislador não definisse para a taxa o valor da alíquota, pois esta fornecerá o quantum que deve o sujeito passivo pagar aos cofres públicos em decorrência do fato jurídico tributário. Verifica-se então, que a norma instituidora da espécie em análise, está sob risco de padecer inconstitucionalidade, caso não apresente os seguintes elementos essenciais na norma: fato gerador, base de cálculo e alíquota para sua cobrança.

Como se observa, as taxas exigem uma atuação estatal direta em relação ao contribuinte e o seu valor deverá limitar-se ao custo do serviço prestado, sob pena de seu excesso configurar imposto. Os serviços públicos específicos são aqueles prestados de forma própria, não genérica, ou seja, que estão estruturados espécie por espécie.

Exemplo: serviço de recolhimento de lixo, originando a taxa de coleta de lixo. Fica vedada, assim, a cobrança de uma taxa de “serviços gerais”, na qual se torne impossível para o particular a identificação do serviço que lhe está sendo prestado.

Não é necessário, contudo, que o particular faça uso de fato do serviço (utilização efetiva) para que dele seja cobrada a taxa. Basta simplesmente que o serviço seja posto à sua disposição (utilização potencial). É o caso, por exemplo, de uma rua possuir rede de esgoto e um dos moradores não a utilizar porque possui fossa particular. Como o serviço foi potencialmente colocado à sua disposição, a taxa é exigível.

3. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

3.1 Definição e características do poder de polícia administrativa

A primeira hipótese constitucional para cobrança de taxa diz respeito ao poder de polícia, destacando-se nesse caso o elemento de extrafiscalidade do tributo, já que existe a necessidade da Administração Pública em impedir ou restringir atividades, que ofereçam risco para o interesse da coletividade, e obviamente visa a tributação custear os serviços prestados pelo Estado, quando exerce o referido poder.(MELO, 2010, p.23).

O poder de polícia, nas palavras de Márcio Rodrigues Melo, apresenta-se como um sistema de restrições à liberdade do indivíduo, visto que o exercício do poder de polícia constitui-se garantia de convivência harmoniosa entre os cidadãos, evitando que o direito de cada um seja exercido arbitrariamente, prejudicando,

assim, toda a coletividade e ao interesse público ratificando a sabedoria popular que aconselha “o direito de cada um cessa onde começa o do seu vizinho”. Sobre a questão, assim pensa Marcelo Caetano (1996, p. 267):

Numa sociedade onde cada um possa fazer tudo quanto lhe apeteça sem pensar nos interesses, nas necessidades, nos direitos dos outros não há liberdade. Porque os mais fortes, os menos escrupulosos, os mais poderosos oprimirão os que não lhes possam resistir. [...] Numa sociedade policiada, como se dizia em português clássico, háde estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios. Segundo a fórmula consagrada – o direito de cada um cessa onde começa o do seu vizinho.

Acrescenta ainda a sua opinião, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p.111): “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”

Ainda na tentativa de definir o termo poder de polícia, pode se dizer que seja a faculdade de que a Administração Pública dispõe para condicionar ou restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. E ainda, leciona Celso Antônio Bandeira de Melo (2004, p. 766):

[...] pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (*'non facere'*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Ao caracterizar o denominado poder de polícia se verifica tais particularidades, sendo elas: a) Atividade privativa da Administração Pública b) Por ser atividade proveniente do Estado, deve obedecer à ordem jurídica e especificamente aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da Magna Carta) c) Fundamenta-se na supremacia do interesse público; d) É imposto

coercitivamente pela Administração; e) Limita diretamente direitos reconhecidos aos particulares. O poder de polícia é fato gerador da taxa, e por este motivo tem sua definição prevista no Código Tributário Nacional, em seu art.78, nos seguintes termos:

Considera-se poder de polícia a 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. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Ainda o parágrafo único do art. 78 do CTN expressa categoricamente as condições para o exercício regular do poder de polícia, quais sejam: competência da autoridade administrativa, respeito aos limites legais, observância do processo legal. Portanto, o exercício regular do poder de polícia constitui-se um dos fatos geradores da taxa, podendo a Administração Pública pode exigir a cobrança de taxas, quando do exercício do poder de polícia. Desse modo, é importante para a compreensão do tema abordado a definição do referido poder, uma vez que integra uma das hipóteses de incidência taxas e ajuda na descoberta da real natureza jurídica das taxas regulatórias. A seguir se complementa o estudo sobre as Agências reguladoras.

4. DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

4.1 Origem e finalidade

O termo agência reguladora foi inspirado especificamente no direito estadunidense, berço de sua criação, com a instituição, em 1887, da *InterstateCommerceComission* – parâmetro para o surgimento de órgãos reguladores em outros países (MELO, 2010, p.50). Em razão do acúmulo de serviços prestados pela Administração Pública, originou-se uma burocracia estatal ineficiente, incapaz de promover a propalada igualdade material dos cidadãos.

Nos anos 1970, eclode a crise mundial do petróleo. Na década seguinte, a economia dos países latinos americanos passa por sucessivas crises fiscais, inexistindo controle da inflação, consequentemente nestes países, o Estado perde a capacidade de investimentos, que fora importante na construção dos parques industriais nestas nações. Na década de 1990, o mundo debate, principalmente sob a influência das instituições financeiras internacionais, tal como o Fundo Monetário Nacional - FMI, a nova concepção de Estado, que de interventor da atividade econômica, atuante na prestação de serviços diretamente por empresas públicas, tornava-se regulamentador da mesma, fixando as regras disciplinadoras da ordem econômica para ajustá-la aos ditames da justiça social e exercendo o papel de fiscalização dos serviços prestados por empresas de privadas.

O Brasil, como país subdesenvolvido, recebe a influência das ideias definidas no Consenso de Washington, ao empreender uma série de reformas constitucionais com o objetivo de possibilitar a participação do setor privado em atividades originariamente definidas na Constituição Federal de 1988 como monopólios estatais, bem como ao se criar uma legislação infraconstitucional, que regulamenta a prestação de serviços públicos por particulares, a exemplo da Lei nº 8.987, de 13 fev. 1995 (Lei das Concessões), resultando na Reforma da Administração Pública Brasileira no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. (MELO, 2010).

A necessidade de criar um ambiente adequado à captação de recursos privados constituiu a motivação fundamental para o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras. A previsibilidade e estabilidade das regras incentivariam o aporte de capitais. Por isso, o Estado Brasileiro criou as agências reguladoras com o intuito de garantir a prestação do serviço pelo setor privado dentro dos padrões definidos pela administração. Desse modo, Diógenes Gasparini (2006, p. 344-345) dispõe sobre as agências reguladoras no Brasil:

Com a implementação da política que transfere para o setor particular a execução dos serviços públicos e reserva para a Administração Pública a regulamentação, o controle e a fiscalização da prestação desses serviços aos usuários e a ela própria, o Governo Federal, dito por ele mesmo, teve a necessidade de criar entidades para promover, com eficiência, essa regulamentação, controle e fiscalização, pois não dispunha de condições para enfrentar a atuação dessas parcerias. Tais

entidades, criadas com essa finalidade e poder, são as agências reguladoras. São criadas por lei como autarquia de regime especial recebendo os privilégios que a lei lhes outorga, indispensáveis ao atingimento de seus fins. São entidades, portanto, que integram a Administração Pública Indireta.

Nesse contexto de reforma, surgem na Administração Pública Brasileira as agências reguladoras com o intuito de regular os serviços públicos prestados por particulares. A 'nova' figura no Direito Administrativo pátrio já pertencia ao Direito estadunidense, onde o modelo desenvolveu-se.

Em se tratando da finalidade e funções das agências reguladoras, comenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 144-145):

As agências exercem funções quase-legislativas, porque editam normas; e funções quase-judiciais, porque resolvem determinados conflitos de interesses, determinando o direito aplicável para solucioná-los. [...] O crescimento do direito administrativo norte-americano, entendido como o direito das agências, ocorreu especialmente a partir do New Deal instaurado por Roosevelt na década de 30. As reformas então idealizadas, com ampla intervenção do poder público na ordem econômica e social, foram sendo feitas mediante a criação de agências independentes às quais foram delegadas competências regulatórias. Disso resultou uma quantidade imensa de regulamentos.

Já em relação a sua previsão constitucional, o texto não menciona o termo agência reguladora, mas a órgão regulador, conforme se observa com a leitura do inciso XI, do art. 21, c/c inciso III, do § 2º, do art. 177, que dispõem:

Art. 21. Compete à União:[...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Art. 177. Constituem monopólio da União: [...]§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:
I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

Diante do exposto, o modelo de regulação exercido pelas agências visa a cumprir as políticas governamentais para o setor regulado, porquanto o processo de privatização realiza mediante contratos de longo prazo entre a administração e os

concessionários de serviços públicos. A ação regulatória do Estado segue os princípios norteadores do mesmo: intervencionista ou regulador. Contudo devem prevalecer os princípios da autonomia e especialidade, a transição dos monopólios, e principalmente o interesse público. Demonstrada sucintamente, a forma como surgiram a presença de agências de regulação no Brasil e sua finalidade, além da previsão na Lei Maior, é mais fácil visualizar a cobrança das taxas e ir assimilando sua natureza, uma vez que se trata de questão imprescindível para este trabalho dissertativo.

4.2 Das características das agências reguladoras no Brasil

As agências normalmente possuem natureza de autárquica especial, sendo, pois, integrantes da administração indireta, criadas por lei, dotadas de personalidade jurídica de direito público e patrimônio próprios. As agências reguladoras apresentam relativa independência e autonomia quanto aos três poderes (autonomia política, financeira, normativa e de gestão), todavia considera-se que a “independência” deve ser compreendida de forma relativa, porquanto o uso do termo traduz somente a vontade de mitigar a ingerência do Poder executivo sobre as agências.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 331) ao comentar sobre as características das agências reguladoras, sintetiza alguns aspectos acerca da independência relativa:

- 1) Independência política dos gestores, nomeados por indicação do Chefe do Poder executivo após aprovação do Poder legislativo, investidos em seus cargos a termo fixo, com estabilidade durante o mandato. Tal importa a impossibilidade de sua exoneração ad nutum pelo Presidente.
- 2) Independência técnica decisional, predominando as motivações técnicas para seus atos, que não se sujeitam a recurso hierárquico impróprio. Tal importa a impossibilidade de revisão das decisões das agências pelos Ministérios e mesmo Pelo Presidente
- 3) Independência normativa, necessária à disciplina dos serviços públicos e atividades econômicas, submetidos ao seu controle, e caracterizada, segunda parte da doutrina, pelo fenômeno da deslegalização. Para parte da literatura brasileira sobre regulação, por meio de deslegalização as agências passam a gozar de um amplo poder normativo, apto, inclusive, a revogar leis anteriores.

- 4) Independência gerencial orçamentária e financeira ampliada, por força de rubricas orçamentárias próprias e de receitas atribuídas pela lei às agências.

Verifica-se ainda que as agências reguladoras constituem autarquias destinadas ao desempenho da regulação em um setor econômico específico, com prerrogativas especiais devendo intervir no domínio econômico e fiscalizar a prestação de serviços públicos para assim desempenhar de forma efetiva suas funções. Abordando a regulação realizada pelas agências, Joyceane Bezerra de Menezes (2004, p.194) conclui:

No Brasil, as agências reguladoras têm a missão de fiscalizar a execução do serviço público por empresas privadas, no intuito de garantir aos usuários um serviço adequado caracterizado pela regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, universalidade e cortesia na sua prestação. Na medida em que zelam pelo cumprimento dos contratos de concessão ou pelas disposições relativas às permissões, diligenciam para a prestação do serviço. E como expressão do seu poder fiscalizatório e disciplinador, podem aplicar sanções às concessionárias ou permissionárias que inatendem às imposições legais, contratuais e administrativas do serviço adequado. Os direitos à participação e de reclamação, garantidos nas codificações de defesa do consumidor, também estão presentes na estrutura da função regulatória brasileira, como forma de legitimar do ente regulador, ampliar o controle sobre o serviço público prestado e garantir a satisfação do usuário.

Sobre a atuação dos entes reguladores, além dos processos de fiscalização típicos da função regulatória, cabe citar, ainda, como exemplos de processos administrativos aplicáveis a essas entidades, a licitação, o processo disciplinar, o processo de concurso público, instrumentos do cotidiano das ações dessas entidades. Pires e Piccinini (2004, p. 4-5) opinam acerca do papel desempenhado pelas agências reguladoras a seguir:

I - Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário; II - Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade de serviço; III - Assegurar serviço universal; IV - Assegurar a qualidade do serviço prestado. V - Estabelecer canais para atender às reclamações dos usuários ou consumidores sobre prestação dos serviços. VI - Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação). VII - Assegurar a padronização

tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos. VIII - Garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

Quanto às funções das agências, observa-se que as agências ditam normas de conduta entre o prestador de serviços e os usuários, com o objetivo de que sejam cumpridas as políticas públicas delineadas pelo Estado. No entanto, a noção de regulação se encontra eminentemente associada a uma forma de intervenção contínua do Poder Público, objetivando a promoção do interesse público, constituindo a fiscalização das agências sobre o concessionário a uma das formas de intervenção.

Ainda, ao considerar a regulação esta deve ser observada sob três aspectos: de monopólios - em que devem ser minimizadas as forças de mercado, por meio de controles sobre preços e qualidade dos serviços; para competição - no sentido de viabilizar a sua existência e continuidade; social - assegurando a prestação de serviços públicos de caráter universal e a proteção ambiental.

Logo, ao objetivar o cumprimento conforme disposto na legislação, as agências reguladoras executam ações que geralmente acarretam restrições na liberdade empresarial em prol do interesse coletivo. Exercem atividades regulamentares ou fiscalizatórias delegadas pelo Estado-Administração, exercendo, assim, poder de polícia respectivo à área de atuação. Já que a fiscalização de serviços públicos deve ser permanente e privativa da Administração Pública, dada a natureza de serviço público e tendo em vista o interesse público, comprova-se, portanto, que as agências reguladoras exercem poder de polícia, assim, cumpre ao poder concedente não só regulamentar, mas fiscalizar e até intervir no serviço público concedido dentro dos limites legalmente estabelecidos.

5. DO SERVIÇO PÚBLICO

5.1 Conceito de serviço público

Considera-se, a busca pela definição de serviço público uma tarefa complexa para os estudiosos do Direito Administrativo. Ademais, no ordenamento jurídico pátrio inexiste uma definição legal para o termo, no entanto, no artigo 175, caput, do texto constitucional, qualifica-se como dever do Estado a sua prestação, e assim dispõe:

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.

E a análise da hipótese constitucional para instituição de taxas requer o conhecimento prévio do conceito de serviço público, exigindo o estudo de diversos doutrinadores do direito administrativo sobre o tema, uma vez que a noção de serviço público é variável, assemelhando-se, na diversidade de critérios para sua definição. Nas palavras de Hely Lopes Meireles (2004, p. 320): “Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.” Outra definição de serviço no ordenamento jurídico é acrescentada por, Celso Antônio Bandeira de Melo (2004, p. 628):

Serviço Público é toda 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 – 24 portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições -, instituído em favor dos interesses definidos como público no sistema normativo.

A doutrina pátria apresenta três correntes de pensamento, que visam a conceituar serviço público, a saber: corrente essencialista ou materialista, subjetivista e a formalista. Dessa forma expõe e sintetiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 98)

I - O Material, que considera a atividade exercida: o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas.

II - O Subjetivo, que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado.

III - O Formal, que considera o regime jurídico: o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Observa-se ainda, que não é todo serviço público que constitui fator gerador para cobrança da taxa, devendo ser considerado somente aqueles específicos e divisíveis. A doutrina já diferenciava os serviços públicos de caráter específico dos serviços públicos gerais, assim dispõe Renato Alessi (1970, p. 364-365):

A primeira (espécie de serviços públicos) comprehende as atividades dirigidas a procurar uma atividade genérica aos cidadãos *uti universi*, sem possibilidade de distinguir a quantidade de utilidade que cada cidadão obtém. A segunda (espécie de serviços públicos), pelo contrário, comprehende as atividades voltadas a procurar utilidades específicas para determinados cidadãos que se servem do serviço oferecido pela Administração. Trata-se, pois, de atividades que se convertem num benefício desfrutado pelos cidadãos *uti singuli*.

A partir do que se afirma acima, entende-se que os serviços públicos podem ser divididos em gerais e específicos, ocorrendo a prestação dos primeiros, quando proporcionam vantagens à coletividade, interessando indistintamente aos cidadãos. Acrescenta nesse sentido, sintetizando a relação entre a taxa, serviço público e preço público, Sacha Calmon Navarro (1996, p. 53) afirmando:

O preço é contratualmente acordado. A taxa é unilateralmente imposta pela Lei. A primeira parte da autonomia de vontade. A segunda é heterônoma. O contrato de prestação de serviço público mediante a contraprestação em pecúnia, pode ser rescindido e só o fornecimento efetivo dá lugar ao pagamento. A prestação de serviços públicos, pelo pagamento de taxas inadmite rescisão e a só disponibilidade do serviço, quando legalmente compulsória a sua utilização, se específico e divisível, autoriza a tributação.

Ao conceituar serviço público, se faz necessário salientar que os serviços públicos devem atender o interesse público, já que esta é a finalidade essencial do Estado. E em razão desse interesse público, aos serviços públicos devem seguir princípios específicos do Direito Administrativo, citando-se como os basilares os

seguintes: o princípio da continuidade do serviço público; isonomia; eficiência; modicidade tarifária; e cortesia.

5.2 A delegação dos serviços públicos na Constituição Federal de 1988

Na carta Magna foi definida a competência para a prestação de serviços públicos conferida aos entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como a competência específica de cada ente para a prestação de cada serviço público. Assim prevê o art. 175 da Constituição Federal de 1988 disciplinando o tema:

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.

A prestação direta do serviço público verifica-se quando a atividade é desempenhada por um órgão da Administração Direta ou por uma entidade da Administração Indireta, e a prestação indireta, quando o serviço é prestado mediante delegação do Poder Público a pessoas físicas ou jurídicas não integrantes da Administração.

Embora a titularidade do serviço permaneça com o Estado, há a possibilidade de prestação de serviços públicos por particulares, de acordo com o texto constitucional. Nesse sentido foram promulgadas as Leis nº 8.987/1995, que trata sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal de 1988 e Lei nº 9.074/1995, a qual define normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, sendo ambas posteriormente alteradas pela Lei nº 9.648.

Dessa forma a Lei 8.987/1995 em seu art. 2º, prevê as hipóteses de concessão e permissão na ocorrência da delegação na prestação do serviço público:

Art. 2 [...] II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; [...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

A partir do texto da lei mencionada acima, infere-se que a concessão de serviço público pressupõe a transferência da execução de serviço à pessoa jurídica, que o executará por sua responsabilidade e por lapso temporal determinado. Apesar de haver a transmissão da execução, a titularidade do serviço permanece com o Estado. Nesse contexto pode se perceber que o contrato de concessão impõe regras de direito administrativo, uma vez que o serviço é público, entretanto, regula-se o instituto também por regras de direito privado, por ser um particular que executa o serviço delegado.

6. QUESTÕES RELEVANTES NA JURISPRUDÊNCIA E POSICIONAMENTOS DIVERGENTES

Em síntese, as taxas são espécies do gênero tributo, constituindo receitas derivadas do Estado, cobradas de maneira compulsória, instituídas por lei, e conforme o teor do art. 145, II, da Carta Magna, podem ser instituídas nas seguintes situações: 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, assim como as leis que criarem taxas devem respeitar as limitações constitucionais ao poder de tributar.

Por sua vez, as tarifas, espécie do gênero preço público, são consideradas receitas originárias do Estado, porquanto são obtidas da exploração do próprio patrimônio da administração, podendo ser fixadas pela autoridade administrativa, pagas pelo cidadão de forma facultativa. Sintetizando as distinções entre a taxa e preço público, Sacha Calmon Navarro (1996, p. 53) afirma que:

O preço é contratualmente acordado. A taxa é unilateralmente imposta pela Lei. A primeira parte da autonomia de vontade. A segunda é heterônoma. O contrato de prestação de serviço público mediante a contraprestação em pecúnia, pode ser rescindido e só o fornecimento efetivo dá lugar ao pagamento. A prestação de serviços públicos, pelo pagamento de taxas inadmite rescisão e a só disponibilidade do serviço, quando legalmente compulsória a sua utilização, se específico e divisível, autoriza a tributação.

O Supremo Tribunal Federal já fixou a distinção entre preço público e taxa, editando a Súmula 545, que dispõe: “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 institui”. Ressalta-se que no ordenamento jurídico vigente, inexiste o princípio da anualidade para o Direito Tributário.

Quanto a questão da natureza jurídica das taxas de regulação não há ainda um consenso. Por tal motivo, alguns doutrinadores consideram que a referida exação é um tributo, definido no artigo 145, II, da Constituição Federal e no artigo

78, caput, do Código Tributário Nacional, conforme opina Hugo de Brito Machado (2004, p. 91):

[...] não existe nenhum amparo jurídico para a cobrança do denominado valor de outorga como 'encargo contratual'. A distinção entre atividade privada e atividade de prestação de serviço público mediante concessão não autoriza a conclusão de que a atividade pública de regulação desta última não caracteriza poder de polícia e por isto mesmo não ensejaria a cobrança de taxa. Na verdade a atividade a ela concedida é uma atividade privada que se submete ao controle do Estado e a atividade regulatória deste se caracteriza o exercício do poder de polícia. Não há impropriedade no art. 78 do Código Tributário nacional. Se é certo que o Estado não exerce o poder de polícia sobre ele mesmo, e por isto não seria adequado falar em poder de polícia em relação a atividades das quais o Estado é titular, não é incorreto falar-se de poder de polícia exercido sobre a execução dessas mesmas atividades quando atribuídas, mediante concessão, a um particular. Assim, a quantia a ser cobrada da concessionária de serviços públicos é taxa e portanto está submetida ao regime tributário, vale dizer, há de ser instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, e não pode ter base de cálculo própria de imposto.

Já, Eduardo Rodrigo Dias (2004, p. 59) defende a natureza contratual ao sintetizar o seguinte entendimento:

A característica da atividade desenvolvida por entes reguladores como atividade de polícia mostra-se como requisito que possibilita a cobrança de taxas dos sujeitos fiscalizados, por força do art. 145, II, da Constituição e 78 do Código Tributário nacional, submetendo-se ao regime jurídico específico. Tal caracterização mostra-se adequada para a fiscalização de atividades econômicas privadas, como a previdência complementar e a vigilância sanitária. Já não se mostra pertinente, porém para a regulação de atividades consideradas como serviço público, em que descabe falar de poder de polícia, por estar diante de tarefas de titularidade do próprio Estado, e não de particulares, que aquele conforma de maneira a atender o interesse público. Os valores cobrados, neste segundo caso, pelas instâncias de fiscalização e regulação, não podem ser consideradas taxas, mas sim encargos contratuais, muitas vezes previstos e autorizados em lei, destinados a custear as despesas com o controle da execução de tais serviços.

Por serem as taxas de fiscalização estabelecidas nos contratos de concessão, alguns pensadores as consideram contratuais. Nesse sentido, aduz Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 332):

No que diz respeito às agências reguladoras de serviços públicos ou da exploração privada de monopólios ou bens estatais entendemos, sinteticamente, que não se trata de taxa propriamente dita, uma vez que a agência não exerce poder de polícia sobre os concessionários, mas sim um dever de fiscalização, fulcrado no contrato de concessão, inerente ao Poder Concedente ou titular do monopólio ou do bem.(ex.: art. 4º, IX, Lei n.º 9.984/00 e art. 11, I, Lei n.º 9.427/96).

Em que pese as opiniões em sentido diverso, o poder de polícia incide apenas sobre atividades privadas, não sobre serviços, monopólios ou bens públicos, que, como sabemos, são, ainda que explorados por particulares, de titularidade estatal [...]

Marçal Justen Filho, (2003, p. 448) sintetiza de forma precisa em sua obra que o serviço público é de titularidade do Estado, mesmo que a sua execução possa ser atribuída a particulares e conclui da seguinte forma:

Como sempre destacado, a delegação para particular não transforma o serviço em privado. Nem retira da entidade delegante a titularidade do serviço. A delegação pressupõe a possibilidade de o serviço ser desempenhado por particulares em condições, no mínimo, de eficiência idêntica ao que se passaria se o serviço fosse prestado diretamente pelo próprio Estado. O Estado cessa a gestão direta do serviço, entregando-a a terceiro. Em contrapartida, passa a fiscalizar a atividade do concessionário. A omissão ou a falha no desempenho da fiscalização propiciarião enorme risco de sacrifício do interesse público.

Diante do exposto, os entes reguladores de serviços públicos, não cobram verdadeiras “taxas de fiscalização”, mas sim preços públicos em decorrência do dever de fiscalização do poder concedente. Afirma ainda corroborando esse entendimento, Hely Lopes Meireles (2004, p. 257): “É comum, ainda, nos contratos de concessão de serviços públicos a fixação de um preço, devido pelo concessionário ao concedente a título de remuneração dos serviços de supervisão, fiscalização e controle da execução do ajuste, a cargo deste último.”

Ainda, neste tópico serão abordadas as principais taxas que geraram controvérsias, provocando manifestações dos Tribunais Superiores. A exemplo

pode-se citar a taxa de iluminação pública, conforme o Enunciado de Súmulas nº 670 do Supremo Tribunal Federal: “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

O serviço de iluminação pública entra na categoria de serviços públicos gerais ou *uti universi*, não preenchendo os requisitos de especificidade e divisibilidade inerente àqueles que mereçam a incidência de taxa, conforme disposição constitucional. Muitos municípios tentavam remunerar o serviço de iluminação pública com a cobrança de taxas de serviço. O Supremo Tribunal Federal, se manifestando acerca do tema, percebeu não ser possível a identificação das pessoas beneficiadas pelo serviço de iluminação pública, eis que se trata de um serviço prestado à toda coletividade.

Ressalte que, após a Emenda Constitucional nº 39/2002, foi permitido aos Municípios e ao Distrito Federal instituir contribuição de iluminação pública, conforme o art. 149-A da Constituição Federal, trazendo uma nova espécie da categoria tributária contribuições especiais.

Merece aqui uma observação: o fato de que, pelo art. 149-A da CF, seja permitida a criação da contribuição de iluminação pública, nada altera o entendimento trazido pelo Enunciado de Súmulas do STF nº 670, pois a taxa de iluminação pública continua sendo inconstitucional, por não preencher os requisitos de especificidade e divisibilidade. O que ocorreu foi uma inovação instituída pelo poder constituinte derivado reformador, que criou um novo tributo no ordenamento jurídico pátrio. Muitos municípios, na ânsia de tributar, imputavam ao contribuinte, concomitantemente ao serviço de coleta de lixo, o gasto pelas despesas provenientes ao serviço de limpeza de logradouros públicos.

Como já abordado, para que o serviço público possa ser remunerado mediante taxa, deve ser específico e divisível. Acontece que, segundo a mesma linha de raciocínio traçado para o serviço de iluminação pública, a limpeza de logradouros públicos não se configura um serviço divisível. Pois, não se pode mensurar o grau de singularidade que esta política enseja.

Nesta mesma linha, não podem ser cobrados mediante taxa os serviços de segurança pública, defesa externa, diplomacia, etc.

Porém, o serviço exclusivo de coleta de lixo domiciliar preenche os requisitos constitucionais ensejadores do tributo, eis que é possível identificação de quais imóveis serão abrangidos, e, portanto, sendo usuários do serviço, os proprietários de tais bens.

Tendo por base este entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 19, que versa:

“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”.

Segundo o STF, se for atrelado o serviço de coleta de lixo a um serviço de limpeza e conservação urbana para ser remunerado por taxa ter-se-ia sua inconstitucionalidade por arrastamento. Pois, o serviço de limpeza e conservação não pode ser individualizado, sendo que para o serviço de coleta de lixo ser remunerado por taxa, a taxa deve ser exclusiva para o serviço de coleta de lixo.

Ao analisar o tema, o STF no RE 232.393-SP, entendeu que “o fato de alíquota da referida taxa variar em função da metragem da área construída do imóvel – que constitui apenas um dos elementos que integram a base de cálculo do IPTU – não implica identidade com a base de cálculo do IPTU, afastando-se a alegada ofensa ao art. 145, § 2º, da CF”. No acórdão, o Supremo acatou a tese de que quanto maior for o imóvel, mais potencial de produzir lixo ele possui, sendo justa a cobrança da taxa com valores proporcionais a esta utilização presumida do serviço.

Aqui merecem destaque as palavras do Ministro Carlos Velloso[10]:

“Numa outra perspectiva, deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo, com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (CF, art. 150, II). É que a

presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída, será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A previsão é razoável e, de certa forma, realiza também o princípio da capacidade contributiva do art. 145, § 1º, da C.F., quem, sem embaraço de ter como destinatária (sic) os impostos, nada impede que possa aplicar-se na medida do possível às taxas.”

Nesta ótica, o STF entendeu que quanto maior o metro quadrado do imóvel maior será o potencial de se fazer lixo, devendo, portanto, incidir uma taxa de coleta de lixo maior, sendo esta uma presunção absoluta. E quanto ao IPTU, que é calculado sobre o metro quadrado, valor venal do imóvel e localização, na discussão sobre a taxa de coleta de lixo utilizar a base de cálculo do imposto, violando o art. 145, § 2º, CF, segundo o Supremo, as taxas podem ter um ou mais de um dos elementos que compõe a base de cálculo dos impostos, não podendo ter a identidade dos impostos, ou seja, sua base de cálculo completa.

Em se tratando por último da taxa judiciária, chamada de “taxa de uso”, e colocada à disposição de toda a população, porém só será paga por quem usa efetivamente o serviço, o STF entende que as custas judiciais, por serem da espécie tributária taxas, cobradas pela prestação do serviço de jurisdição, podem incidir sobre o valor da causa ou da condenação.

Porém, se a alíquota for excessiva ou não houver previsão de um teto, elas se tornam ilegítimas, por não terem qualquer ligação com o valor gasto para a prestação do serviço, e, por configurarem uma maneira indireta de a lei impedir a garantia constitucional do acesso à jurisdição, conforme art. 5º, inciso XXXV, da Constituição federal.

Assim, o STF entendeu por necessária a fixação de um teto limite para a taxa judiciária, conforme o Enunciado de Súmulas nº 667, tendo por fim evitar a violação da garantia constitucional do acesso à justiça. Nas palavras do STF, o enunciado

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

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, infere-se que a legislação foi coerente ao estabelecer a instituição de uma exação a ser cobrada em benefício das Agências Reguladoras, isto porque, coaduna-se com o Estado Democrático de Direito a repartição das despesas estatais, de acordo com a capacidade contributiva dos cidadãos e os gastos ocasionados ao Estado pela prestação de serviços a essas pessoas, de forma a atingir o equilíbrio e a justiça social.

Quanto ao aspecto da natureza jurídica das cobranças ultimadas pelas Agências Reguladoras, não há como negar que possuem natureza jurídica de tributo, sob a espécie de taxa decorrente do exercício do poder de polícia, todas aquelas “taxas de fiscalização” destinadas ao custeio dos entes reguladores de atividades privadas, o judiciário vem, reiteradamente, reconhecendo a natureza jurídica tributária da exação, bem como reconhecendo sua constitucionalidade quanto à questão da base de cálculo, conforme já mencionado.

Ainda ao considerar essas taxas de fiscalização, deve-se considerar as limitações ao poder de tributar a que as taxas devem respeitar de acordo com o art. 150 a 152 da Constituição Federal, podendo destacar entre essas restrições

princípios expressos no texto da Lei Maior que norteiam e são importantes para a ordem econômica, a exemplo da capacidade contributiva (art. 145, § 1º), legalidade tributária (art. 150, I), anterioridade tributária (150, III, "b"), noventena (art. 150, III, "c"), irretroatividade da lei (art. 150, III, "a"), isonomia (art. 150, II), uniformidade (art. 151, I), do não utilização do tributo com efeito confiscatório (art. 150, IV), não limitação ao tráfego (art. 150, V), não concessão de isenção (art. 151, III), ainda surgem outros princípios constitucionais tributários, que decorrem de direitos e garantias constitucionais do contribuinte, tais como princípio da transparência fiscal, solidariedade fiscal, justiça tributária.

Se desdobram desses princípios os incisos do artigo mencionando, respectivamente, quando no inciso I, afirma-se que é proibido exigir ou aumentar tributo sem lei que o defina, em seguida já fica vedado o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem na mesma situação, e por último prevê hipóteses em que é vedada a cobrança de tributos (gênero da espécie taxa) com relação a fatos geradores ocorridos antes de lei em vigor, como também fica proibida a cobrança no mesmo exercício financeiro, ou antes de decorridos os 90 dias em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou os aumentou.

A consequência das limitações é positiva de modo a preservar o contribuinte de surpresas, e principalmente, consoante com os princípios basilares da legislação fiscal. Por outro lado, embora, a doutrina não seja unânime, conforme demonstrado, não devem restar dúvidas quanto à natureza contratual das "taxas de fiscalização" cobradas pelas Agências Reguladoras de serviços públicos concedidos à particulares, pode se citar algumas das taxas de fiscalização que efetivamente são cobradas por agências reguladoras federais brasileiras, a exemplo: taxa de fiscalização de serviços de energia elétrica; taxa de fiscalização de instalação e taxa de fiscalização de funcionamento; taxa de fiscalização de vigilância sanitária; taxa de fiscalização da aviação civil e taxa de fiscalização de saúde suplementar.

Isto porque, conforme restou comprovado, nestes casos, os particulares agem em nome do Estado, mas o serviço público continua sob a titularidade da Administração, sendo certo que o Estado tem o dever contratual (contrato de concessão) de fiscalizar o serviço público que está sendo ultimado pelo particular,

pois, fiscalizam o cumprimento dos contratos de concessão de serviços públicos prestados por particulares.

Comprova-se que nas “taxas” mencionadas, inexiste o elemento da compulsoriedade da cobrança, já que esta se estabelece mediante contrato de concessão. A lei das agências reguladoras federais incumbiu as mesmas de exercer o controle sobre os serviços concedidos, que permanecem como serviços públicos, prestados de forma descentralizada pelo particular, através da desestatização via concessão e permissão.

Então, o concessionário tem o dever, por previsão nos contratos de concessão, de custear as despesas para esta fiscalização e controle dos serviços executados, o que o faz mediante pagamento àquelas agências da “taxa de regulação” ou “taxa de fiscalização dos serviços públicos” que não é devida pelo exercício do poder de polícia nem em função de um serviço público prestado pelo Estado às concessionárias, o que configuraria o tributo. Desta forma, sobre as referidas “taxas” não incidem as limitações constitucionais ao poder de tributar.

A complexidade de análise da natureza jurídica das “taxas” de fiscalização também reside na inadequação da exação ao entendimento do que seja preço público, uma vez que o contrato de concessão alberga regras exorbitantes próprias do Direito Público. Existe um dever contratual de pagamento de taxas de fiscalização por parte do concessionário ao poder concedente, todavia, em razão do princípio da legalidade, a exação foi prevista em lei.

Conclui-se esclarecendo que a taxa, como espécie do gênero tributo, sujeita-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, devendo certos princípios e regras serem observados pelo legislador, quando da instituição das taxas sob pena de nulidade da cobrança da referida espécie. Por sua vez, os preços públicos são consideradas receitas originárias do Estado, porquanto são obtidas da exploração do próprio patrimônio da administração, podendo ser fixadas pela autoridade administrativa, pagas pelo cidadão de forma facultativa.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESSI, Renato. **Instituições do direito administrativo**. Barcelona: Casa Editorial, 1970. t. II.
- ALMEIDA, Antonio da Rocha. **Dicionário de história do Brasil**. Porto Alegre: Globo; 1969.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense; 2007.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Lejus; 1998.

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

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

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. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. **Lei nº 9.074 de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera os dispositivos das leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666 de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13.

BRASIL. **Superior Tribunal Federal**. Súmula. In: _____. **Regimento interno e súmulas**. 6.ed. cons. e atual. Brasília, 2018. p. 246. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula >. Acesso em: 10 dez. 2018.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina; 1996.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros; 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Incidência e aplicação da norma jurídica tributária: uma crítica ao realismo linguístico**. Revista Tributária nº 38, maio-junho de 2001, pp.19-35.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 sistema tributário.** Rio de Janeiro: Forense; 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas; 2002.

FILHO, Marçal Justen. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor.** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44086/44759>. Acesso em: 21 jun. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva; 2006.

HINRICHES, H. Harley. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico.** São Paulo: Hucitek, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário na constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros; 2004.

MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros; 2004.

MELO, Marcio Rodrigues. **A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências reguladoras.** 2010. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp141819.pdf>. Acesso em 22 de jun. 2018.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p.115.

MENEZES, Joyceane Bezerra. **Reforma administrativa de 1995 e participação democrática: o papel das agências reguladoras do serviço público do usuário**.2004. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3824/1/arquivo4994_1.pdf. Acesso em: 22 de jun. 2018.

MORAES, Bernardo Ribeiro. **A taxa no sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais; 1968.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense; 2006.

NOGUEIRA, José Geraldo Ataliba. **Taxas e preços no novo texto constitucional. Revista de Direito Tributário**. São Paulo, v. 13, nº 47, p. 142-155, jan./mar., 1989, p. 149.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. **A natureza jurídica das “ taxas de fiscalização cobradas por agências reguladoras**. Disponível em: <http://www.apet.org.br/artigos/leonardo.ribeiro.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

PIRES, José Cláudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. **A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil**. A economia brasileira nos anos 90. Organizadores Fábio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira. Rio de Janeiro: BNDE, 1999.

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). **Sistema tributário nacional.**

Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília: 2014.

SARAIVA, José Hermano. **História concisa de Portugal.** Lisboa: EuropaAmérica, 1999.