

ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS COBRADAS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)

Bárbara Amaranto de Souza Ribeiro¹, João Pedro Schuab Stangari Silva², Rinara Coimbra de Moraes³, Alda Adriana Henriques Moreira Miranda⁴, Paula Ester Pinheiro Genciano⁵, Raphaela Faustino Ferreira Alves⁶

¹Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Emescam, professora da FACIG, barbara.amaranto@acv.adv.br;

²Graduando em curso de Direito - FACIG, joaopedroschuab@gmail.com;

³Graduanda em Direito, FACIG, rinaracoimbra@gmail.com;

⁴Graduanda em Direito, FACIG, aldadinha@gmail.com;

⁵Graduanda em Direito, FACIG, paulagenciano@gmail.com;

⁶Graduanda em Direito, FACIG, faustinoraphaela@gmail.com.

Resumo - O presente trabalho tem como objetivo central a discussão acerca da natureza jurídica das tarifas aeroportuárias cobradas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), sendo as mesmas exigidas em razão de embarque, de pouso, de permanência, de armazenagem e capatazia. De acordo com as companhias aéreas, a cobrança do Ataero não seria possível por serem inconstitucionais, em razão de entenderem ser a natureza jurídica de taxa e não serem previstas em lei. Assim, diante da problemática que tange à caracterização das tarifas em taxa ou preços públicos, principalmente no que cerne a compulsoriedade, da delegabilidade e se há ou não o efetivo poder de polícia. O estudo do presente artigo será realizado através de pesquisas bibliográficas, revistas, notícias e jurisprudências visando à meticulosa análise de conteúdo.

Palavras-chave: Tarifas Aeroportuárias; Constitucionalidade; Taxa; Preço Público.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

1 INTRODUÇÃO

O Direito Constitucional bem como o Direito Tributário, desde os seus primórdios traz, além da regulamentação ao exercício dos entes federados no que tange à tributação, a preocupação para a limitação do Estado na delimitação dos mesmos. É sabido que o Direito Tributário constitui um dos ramos mais importantes do direito público, haja vista que rege as relações jurídicas estabelecidas pelo cidadão e Estado, no que concerne à instituição, fiscalização e arrecadação de tributos.

Também é sabido que a tributação estatal não é simples, envolvendo diversos conceitos e peculiaridades, derivando a não sapiência da sociedade que o engloba quanto ao sua estrutura, sistema, competência, regras e forma que se estabelece a relação tributária, bem como quais são os tributos vigentes.

Devem-se reconhecer os direitos subjetivos fundamentais dos contribuintes, os quais limitam a atuação estatal de exigir tributos compulsoriamente de seus subordinados. Desse modo, a pesquisa justifica-se pela necessidade iminente de debate e esclarecimento acerca da estrutura da natureza jurídica das tarifas aeroportuárias cobradas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), haja vista a discussão criada com a alegação das companhias aéreas, que a sua cobrança não seria possível por serem inconstitucionais, em razão de terem natureza jurídica de taxa e não serem previstas em lei, havendo uma discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito das características que levariam a caracterização das tarifas em taxa ou preços públicos, principalmente a respeito da compulsoriedade, da delegabilidade e se há ou não o efetivo poder de polícia.

DIAS 8 E 9 DE NOVEMBRO DE 2018

Visto a ausência de clareza quanto à natureza jurídica dessa exação, vislumbra-se a justificativa da pesquisa proposta, haja vista a necessidade de prevalência do princípio da segurança jurídica.

De acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir 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.

Carrazza (2004) dissertou a respeito do assunto, falando que podem ser classificados como taxas os tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referido ao contribuinte. Esta atuação estatal – consoante reza o art. 145, II, da CF (que traça regra-matriz das taxas) – pode consistir ou num serviço público, ou num ato de polícia. No mesmo sentido, Ataliba (2008) as definem como tributos vinculados a uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo, que pode consistir no exercício do poder de polícia ou na prestação de serviço público específico e divisível, em utilização efetiva ou potencial.

Por outro lado, poderá o Estado cobrar preços, que serão pagos desde que alguém utilize um serviço ou atividade econômica do Estado, sendo esses preços denominados tarifas. Para Barros (1991), a tarifa constitui uma medida de consumo, paga diferentemente pelos usuários, enquanto, de regra, as taxas identificam-se com valores fixos, arrecadados de todos aqueles que se situam nas hipóteses de incidência.

O art. 175, parágrafo único, III da Constituição Federal delimita a tarifa como a receita cobrada do usuário concessionário ou permissionário do serviço público como contraprestação de uma vantagem que lhe proporciona. Dito isto, nota-se a semelhança entre tarifa e taxa no sentido de que em ambos os casos, exige-se a referibilidade de um ente, sendo ele público ou privado, possibilitando a identificação do usuário do serviço. Porém, ainda assim elas não se confundem. É importante ressaltar que o traço diferenciador das taxas para as tarifas não se trata da compulsoriedade, mas sim de sua inerência ou não da atividade à função do Estado.

2 METODOLOGIA

A fim de responder às indagações ora levantadas, será feita uma pesquisa descritiva, realizando um estudo constitucional comparativo dos conceitos de taxa e tarifa, levando em considerações suas semelhanças e diferenças. Utilizou-se a pesquisa como abordagem qualitativa, visando o aprofundamento da compreensão da sistemática tributária e de suas consequências no caso concreto.

O artigo baseia-se em revisões bibliográficas, documentais e jurisprudenciais, em que se levantaram referências já analisadas e publicadas. Quanto aos objetivos, abordou-se a pesquisa explicativa, identificando os fatos que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. É notável que a abordagem qualitativa representa um maior grau liberatório ao pesquisador, quando comparado com a quantitativa, visto que seu foco principal é na quantificação das informações coletadas e, por isso, a utilizaremos.

3 NATUREZA JURÍDICA DAS “TARIFAS AEROPORTUÁRIAS”

A discussão que é tecida no trabalho se dá acerca da legitimidade da cobrança das “tarifas” aeroportuárias em razão do uso da estrutura e dos serviços destinados a tornar segura a navegação aérea¹. As companhias aéreas alegam que os serviços aeroportuários são de utilização compulsória e

¹ Essas tarifas estão descritas na Lei n.º 6.009/73, que disserta a respeito da utilização das áreas dos aeroportos, *in legis*: Art. 2.º - A efetiva utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto está sujeita ao pagamento referente aos preços que incidirem sobre a parte utilizada. Parágrafo único. Os preços de que trata este artigo serão pagos ao Ministério da Aeronáutica ou às entidades de Administração Federal Indireta responsáveis pela administração dos aeroportos, e serão representados: a) por tarifas aeroportuárias, aprovadas pelo Ministro da Aeronáutica, para aplicação geral em todo o território nacional; b) por preços específicos

DIAS 8 E 9 DE NOVEMBRO DE 2018

estão ligados ao controle de tráfego e aos demais aspectos da segurança no uso do espaço aéreo, configurando, na verdade, o exercício do poder de polícia. Por essas razões, elas teriam natureza de taxa, submetendo-se ao princípio da legalidade tributária, seja por corresponderem à prestação de serviço público de uso compulsório, ou por corresponderem ao exercício do poder de polícia. Resultando, em sua invalidade, pois para as mesmas serem válidas, é indispensável que estejam previstas em lei, o que não ocorre no caso, também argumentando contra o valor supostamente excessivo cobrado, que não configuram uma real contraprestação ao serviço aeroportuário, havendo violação ao princípio da modicidade.

3.1 O CONCEITO DE TRIBUTO

São inúmeras as espécies tributárias previstas no ordenamento jurídico brasileiro, sendo elas distribuídas aos entes federativos por meio da atribuição de competência e capacidade tributária ativa para cobrá-las, conferidas pela Constituição Federal e Código Tributário Nacional. Coube à lei complementar, diante da Constituição Federal, definir o que é tributo, dessa forma, o artigo 3º do Código Tributário Nacional dispõe:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966, *on-line*)

É comumente usado na linguagem popular o conceito de tributo e imposto como sinônimos, o que juridicamente é inadmissível. Imposto é uma espécie dentro de tributo. Dentro do conceito de tributo, extraem-se os seguintes elementos:

A prestação, que é objeto de uma relação obrigacional, tem que ser decorrente de uma relação jurídica (Estado e contribuinte), ou seja, uma obrigação imposta por Lei (decorrente do princípio da legalidade). Assim como é uma relação pecuniária, sendo que na maioria das vezes resultam do Estado atuar como Polo Ativo da relação e o contribuinte como Polo passivo; É considerado compulsório, posto que é decorrente de uma determinação legal, há ausência de vontade. O fato gerador da obrigação tributária não pode constituir sanção de ato ilícito, neste sentido, o tributo não é pena por quem descumprir mandamento legal – não enseja característica de multa; Deve ser instituída em lei, obrigação que decorre do princípio da legalidade, a qual é necessária a previsão legal de todos os elementos da

estabelecidos, para as áreas civis de cada aeroporto, pelo órgão ou entidade responsável pela administração do aeroporto.

Art. 3.º - As tarifas aeroportuárias a que se refere o artigo anterior, são assim denominadas e caracterizadas: I - tarifa de embarque - devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo; II - tarifa de pouso - devida pela utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave; III - tarifa de permanência - devida pelo estacionamento da aeronave, além das três primeiras horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave; IV - tarifa de armazenagem - devida pelo armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos armazéns de carga aérea dos aeroportos; incide sobre consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito.* V - Tarifa de Capatazia - devida pela movimentação e manuseio das mercadorias a que se refere o item anterior; incide sobre o consignatário, ou o transportador no caso de carga aérea em trânsito. VI - Tarifa de Conexão - devida pela alocação de passageiro em conexão em Estação de Passageiros durante a execução do contrato de transporte; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave.

Art. 8.º - A utilização das instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, proporcionadas pelo Ministério da Aeronáutica, está sujeita ao pagamento da tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. Parágrafo único. A tarifa de que trata este artigo será aprovada pelo Ministro da Aeronáutica, mediante proposta do órgão competente do Ministério da Aeronáutica, para aplicação geral em todo o território nacional.

IV Seminário Científico da FACIG – 08 e 09 de Novembro de 2018

II Jornada de Iniciação Científica da FACIG – 08 e 09 de Novembro de 2018

DIAS 8 E 9 DE NOVEMBRO DE 2018

Obrigação Tributária; Por fim, o tributo só pode ser cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, deve-se existir previsão em lei do modo da cobrança para evitar assim, atos discricionários.

O artigo 145 da Constituição Federal diz que a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: impostos, 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 à sua disposição; e contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. Doutrinariamente, também se defende as contribuições e os empréstimos compulsórios como espécies tributárias.

3.2 DA CONCEITUAÇÃO DE TAXA

De acordo com Amaro (2014) a taxa tem caráter de tributo, sendo um objeto resultando de uma obrigação instituída por lei, mas já o preço, o autor enxerga como uma obrigação contratual, uma obrigação assumida pela autonomia da vontade, indo de total contrariedade da referida taxa de serviço, que é imposta pela lei a todos as pessoas que se encontrem da situação de usuários de determinado serviço estatal.

Indo de acordo com esse pensamento, temos Barros (1991) dissertando que a tarifa é uma medida de consumo, paga diferentemente pelos contribuintes, enquanto, as taxas têm característica predominante com valores fixos, arrecadados de todos aqueles que se situam na mesma hipótese de incidência.

As taxas exigem a contraprestação por parte federativa, sendo definidas como tributos vinculados (sinalagmáticos). Segundo art. 77 do CTN, as taxas têm o fato gerador como 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.

Moraes (1984) relata que a taxa é um tema altamente discutível, haja vista a grande disposição doutrinária do assunto, tornando um dos principais motivos para tal impasse, a disposição de caracteres não jurídicos por alguns autores. Para ele, a taxa deve possuir três fundamentos: o primeiro é apresentar um pressuposto material ligado a uma atividade do poder público; o segundo é possuir como sujeito passivo a pessoa ligada à atividade estatal (o contribuinte); o último é a base de cálculo ser vinculada à atividade estatal.

Corroborando para um entendimento definitivo, Martins (2009) nos diz que taxa é a espécie de tributo que compreende a atividade estatal específica com relação ao contribuinte, em razão da prestação de serviço público específico e divisível ou do poder de polícia estatal. Culminando na competência comum de todos os entes federativos para a sua instituição, nos termos do art. 145, II da Constituição Federal, sob a condição de que haja sido realizada a ocorrência legitimadora de sua instituição, advindo de prestação de serviço público ou de regular exercício do poder de polícia.

3.3 DA CONCEITUAÇÃO DE TARIFA E PREÇO PÚBLICO

Sabbag (2011), disserta que a tarifa, uma espécie caracterizada como preço público, sendo o preço de venda do bem, exigido por empresas prestacionais de serviços públicos (concessionárias e permissionárias) como se vendedores fossem.

Apesar de serem tratados comumente como sinônimos, tarifa e preço público são coisas diferentes. Para Baleeiro (1981) a tarifa seria uma tabela de preços e não os preços em si. A Carta Magna dispõe as tarifas como forma de remuneração dos serviços públicos prestados por empresas concessionárias destes. Ou seja, representando o preço de venda de um bem, quando exigido por empresa associada ao Estado, concessionária ou permissionária de serviços públicos.

Para Pinto (1953), o preço é uma receita pública com natureza estritamente contratual, não sendo obrigatória e somente podendo ser instituída como remuneração de um serviço ou de um bem vendido pelo Estado, atendida sempre a equivalência das prestações recíprocas. Já as tarifas, o autor diz que nem sempre há conformação da prestação do serviço público à equivalência da sua remuneração.

3.4 SOBRE AS “TARIFAS AEROPORTUÁRIAS”

Sobre a sua denominação, ressalta-se que ao criar o tributo que preenche a definição do art. 3.º do CTN, não é relevante se a lei decidir por nomeá-la de "tarifa" ou "taxa", conforme o próprio art. 4º do CTN², não será o nome que terá a força para alterar a sua natureza jurídica. Assim, no caso em exame, considerando que tanto taxas como tarifas são prestações pecuniárias que não decorrem de ato ilícito, estando em sua compulsoriedade o critério de diferenciação.

Também não se considera relevante, para determinar a natureza jurídica da exação, a forma como o serviço é prestado, sendo delegada ou não³. Ademais, levanta-se o questionamento se se configura o serviço exercido pelas agências, de modo a tornar segura a navegação aérea, como poder de polícia. Importante destacar que tais serviços consistem na informação aeronáutica, no tráfego aéreo, nas facilidades de comunicação e auxílios à navegação aérea em rota, em outros serviços auxiliares de proteção ao voo e nas facilidades de comunicação e auxílio para aproximação, pouso, decolagem e subida em aeródromos públicos.

A definição de poder de polícia constante do Código Tributário Nacional está descrita em seu artigo 78, que dispõe:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966, *on-line*)

² Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

³ O Supremo Tribunal de Justiça entendeu que não se considera relevante a forma de como o serviço é prestado: "TRIBUTÁRIO. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTO. TAXA. NATUREZA TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. 1. O serviço de fornecimento de água e coleta de esgoto é cobrado do usuário pela entidade fornecedora como sendo taxa, quando tem compulsoriedade. 2. Trata-se, no caso em exame, de serviço público concedido, de natureza compulsória, visando atender necessidades coletivas ou públicas. 3. Não tem amparo jurídico a tese de que a diferença entre taxa e preço público decorre da natureza da relação estabelecida entre o consumidor ou usuário e a entidade prestadora ou fornecedora do bem ou do serviço, pelo que, se a entidade que presta o serviço é de direito público, o valor cobrado caracterizar-se-ia como taxa, por ser a relação entre ambos de direito público; ao contrário, sendo o prestador do serviço público pessoa jurídica de direito privado, o valor cobrado é preço público/tarifa. 4. Prevalência no ordenamento jurídico das conclusões do X Simpósio Nacional de Direito Tributário, no sentido de que "a natureza jurídica da remuneração decorre da essência da atividade realizadora, não sendo afetada pela existência da concessão. O concessionário recebe remuneração da mesma natureza daquela que o Poder Concedente receberia, se prestasse diretamente o serviço". (RF, julho a setembro, 1987, ano 1987, v. 299, p. 40). 5. O art. 11 da Lei nº 2.312/94 (Código Nacional de Saúde) determina: "É obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgoto, cujo afluente terá destino fixado pela autoridade competente". 6. Obrigatoriedade do serviço de água e esgoto. Atividade pública (serviço) essencial posta à disposição da coletividade para o seu bem-estar e proteção à saúde. 7. "A remuneração dos serviços de água e esgoto normalmente é feita por taxa, em face da obrigatoriedade da ligação domiciliar à rede pública" (Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", 3ª ed., RT – 1977, p. 492). 8. "Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias de tributo". (Hugo de Brito Machado, in "Regime Tributário da Venda de Água", Rev. Juríd. da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual/Minas Gerais, nº 05, p. 11). 9. Adoção da tese, na situação específica examinada, de que a contribuição pelo fornecimento de água e coleta de esgoto é taxa. 10. Precedentes das egrégias 1ª e 2ª Turmas desta Corte Superior. 11. Recurso especial provido." Ac un da 1.ª T do STJ - RESP 665738 / SC – Rel. Min. José Delgado – j. Em 04.11.2004 – DJ de 21.02.2005, p. 114.

DIAS 8 E 9 DE NOVEMBRO DE 2018

Da análise da exação objeto da presente pesquisa, bem como do artigo supracitado, dos levantamentos de estudos doutrinários e jurisprudenciais, constata-se que tais serviços, consistem, no estrito exercício do poder de polícia por parte da União Federal. A Infraero, ou o Comando da Aeronáutica, ao realizar o controle do tráfego aéreo, ou ao auxiliar uma aeronave a pousar, ou a decolar, está limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade em prol da coletividade, por sua segurança.

5 CONCLUSÃO

O estudo objetivou proporcionar um debate a respeito da natureza jurídica das referidas tarifas cobradas pela ANAC, inicialmente percorrendo a disposição constitucional a respeito de tributo, passando pelas modalidades de taxa, tarifa, e logo após realizando a comparação das duas.

A parecer de conclusão, é notável que as "tarifas" que se refere este artigo tem características de tributo, por corresponderem ao pleno exercício do poder de polícia, assim, a argumentação tecida ao longo do trabalho, foi a de demonstrar que as referidas tarifas deveriam ter os seus montantes estabelecidos em lei, e não em atos infra legais, tais como Portarias do Ministério da Aeronáutica, vez que tratam-se de espécies tributários, devendo portanto, respeitar o princípio da legalidade e sendo ausente esse requisito, as exações em comento são inconstitucionais. Contraponto o entendimento trazido até o momento, a 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região concluiu pela legalidade das cobranças das "tarifas" pela ANAC, alegando que as referidas possuem natureza jurídica de contrapartida por serviços prestados.

6 REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. - São Paulo: Saraiva, 2014

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**, 6. ed. 11º tiragem. Malheiros, 2008

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**, Rio de Janeiro: Forense, 1981. p.123. Apud MORAES, Bernardo Ribeiro de. A transferência do "pedágio": uma injusta e ilegítima concessão. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, n.12, p. 09.

BARROS, Luiz Celso de. **Ciência das Finanças: Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Edipro, 1991.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 27 mar. 2018.

BRASIL. **Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966**. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em 27 mar. 2018.

BRASIL. **Código Brasileiro de Aeronáutica: Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565.htm>. Acesso em 27 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973**. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6009.htm>. Acesso em 27 mar. 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed., 2004

PINTO, Bilac. **Estudos de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

MACHADO, Hugo de Brito. **Parecer sobre as tarifas aeroportuárias**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI42422,91041-Parecer+sobre+as+tarifas+aeroportuarias+elaborado+por+Hugo+de+Brito>>. Acesso em: 27 mar. 2018

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 242.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.