

**DANIELA CÂMARA FERREIRA**

## **ATIVIDADES REGULADAS E TAXA DE POLÍCIA**

Monografia a ser entregue como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Tributário, sob orientação da professora Valéria Zotelli

**COGEAE/SP  
2010**

# Sumário

## **I. Introdução ao Tema**

### **1. Do Estado Moderno e sua transformação durante as várias fases do capitalismo**

#### 1.1. A finalidade do Estado

#### 1.2. Da relação entre Estado e Economia: Liberalismo, Intervencionismo e Regulação

##### 1.2.1. O Liberalismo

##### 1.2.2. A crítica socialista, a crise de 1929 e o Intervencionismo

###### 1.2.2.1. Do esgotamento do Estado Intervencionista

###### 1.2.2.2. Ponderações e primeiras conclusões

##### 1.2.3. O Estado Regulador

### **2. O exercício do poder de polícia por parte das autarquias: defesa preventiva dos interesses difusos, rigor técnico e desjudicialização de litígios**

#### 2.1. O exercício do poder de polícia como meio de defesa de direitos difusos

#### 2.2. O exercício de poder de polícia e o rigor técnico das autarquias fiscalizadoras

#### 2.3. Contraponto: a relação de agência e a necessidade de fortalecimento da legitimidade das decisões em sede de contencioso administrativo

#### 2.4. A desjudicialização dos litígios

### **3. A opção pela adoção do modelo de Autarquias Fiscalizadoras**

#### 3.1. Administração Indireta e Descentralização

#### 3.2. Autarquia: definição, características e espécies

#### 3.3. Poder Regulamentar

### **4. A Taxa de Polícia em si**

#### 4.1. A extrafiscalidade da Taxa de Polícia

#### 4.2. A Taxa de Polícia como tributo

### **5. Conclusão**

## I. Introdução

O Estado é definido como a “*comunidade juridicamente organizada*”<sup>1</sup>. Esta organização, porém, não é estática; na busca do bem coletivo, a estrutura estatal se altera conforme as necessidades da dinâmica social. É o Estado que se amolda à sociedade, sua estrutura transforma diante das necessidades sociais, e não o contrário. Se o modelo estatal se esgota em razão do desatendimento às necessidades sociais, altera-se sua estrutura; foi desta forma que o Estado Liberal converteu-se em Intervencionista e posteriormente em Regulador.

A sociedade possui demandas dinâmicas, que se alteram a todo tempo: ora há maior necessidade de liberdade, ora de intervenção e atuação estatal direta, ora de regulação da atividade privada.

Se por um lado uma das finalidades do Estado é atender as demandas sociais, outra função primária é a harmonização de conflitos. O tecido social não tem composição homogênea, nem todos os cidadãos e grupos possuem os mesmos interesses; na verdade, não poucas vezes estes interesses são conflitantes, sendo dever estatal a harmonização de tais conflitos.

Some-se a isto que a atuação estatal não se esgota na implementação de políticas públicas e harmonização de conflitos entre grupos de interesses; em paralelo às constantes alterações sociais, os produtos e serviços se tornam cada vez mais complexos, demandando padronização mínima por parte do Estado.

Na atualidade, as atividades produtivas e comerciais em massa são cada vez mais complexas e possuem reflexos cada vez mais amplos: contratos de telefonia, energia, petróleo, mercado financeiro, saúde privada, seguros, meio ambiente não tem consequências apenas a contratante e contratado. O contrato privado não se restringe mais aos contratantes, mas tem reflexos para toda a sociedade. Pondera Vigliar que “*os interesses individuais homogêneos, se considerados*

---

<sup>1</sup>. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1997, pág. 84

*isoladamente, aparecem também como interesses insignificantes (se considerados do ponto-de-vista de sua expressão econômica), desencorajadores mesmo de uma postura voltada a postular as suas defesas em juízo, mas que no conjunto são ponderáveis<sup>2</sup>”.*

A molecularização do conflito através dos instrumentos de tutela jurisdicional coletiva, porém, não resolve, não esgota todos os problemas dos cidadãos, não defende seus direitos de forma completa.

Mais eficaz que a atuação repressiva via Ministério Público, através de Ação Civil Pública, é a proteção estatal preventiva e antecedente, garantindo o interesse individual homogêneo dos cidadãos, ou seja: fiscalizando atividades produtivas e serviços complexos, garantindo a segurança no consumo, saúde privada, mercado financeiro, meio ambiente, combustíveis, etc.

Em que pese a opção constitucional expressa pelo capitalismo e proteção à livre iniciativa (arts. 1º, IV e 170 da Constituição da República), a atividade empresarial não é imune a intervenção: **ela deve, em muitos casos, submeter-se ao poder de polícia estatal.**

O ponto de partida para o entendimento da matéria é entender o motivo pelo qual certas atividades empresariais são submetidas à regulamentação e fiscalização em detrimento de outras: **sua relevância social, seu impacto econômico, o aspecto difuso do desempenho destas atividades obriga o Estado a fiscalizá-las.**

Dito isto, é preciso entender quais os requisitos a serem preenchidos pelo empresário para que sua atividade seja considerada regular: a regularização perante a entidade fiscalizadora, a autorização administrativa (*e.g.* concessão, outorga, autorização) e o pagamento da respectiva Taxa de Fiscalização.

Entendido este ponto, passa-se a analisar os aspectos efetivamente tributários da Taxa de Fiscalização: a obediência à anterioridade, hipótese de incidência, base de cálculo, prescrição e decadência.

A pesquisa ora proposta demanda uma abordagem interdisciplinar,

---

<sup>2</sup>VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Tutela Jurisdicional Coletiva. São Paulo: Atlas, 1998, pág. 23

fundada em textos de estudos das áreas de Filosofia, Economia, bem como textos jurídicos, dos ramos Administrativo, Econômico, Comercial, para só então adentrar nos Tributário e Financeiro, e a questão específica das taxas de polícia das autarquias fiscalizadoras. Não se pretende, nem de longe, exaurir os outros ramos do conhecimento ou do direito, porém este *iter* se faz necessário para o completo entendimento do assunto.

Por fim, tem-se a análise de casos concretos, especialmente decisões judiciais, proferidas por cortes nacionais, enfrentando as questões controversas da atualidade.

## **1. Do Estado Moderno e sua transformação durante as várias fases do capitalismo**

### 1.1. A finalidade do Estado

Canotilho define Estado como “*comunidade juridicamente organizada*”<sup>1</sup>; mas qual seria o fim desta organização? Com que finalidade os indivíduos consentem em abrir mão de parcela de sua liberdade originária para se subordinarem a um governo? A resposta de Dallari é concisa: “*o fim do estado é o bem comum*”<sup>2</sup>.

Jellinek, comentando Blackstone, lembra que este “*considera os indivíduos, antes da formação do Estado, como titulares de uma liberdade absoluta e que, quando eles se tornam parte da sociedade civil, é subtraída uma parte da liberdade natural, que é o preço "para tal negócio importante."* Já em sociedade, os homens recebem os três principais direitos originários: da segurança, da liberdade e da propriedade. Deste último deriva, junto com os outros, o direito do parlamento

---

<sup>1</sup>. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1997, pág. 84

<sup>2</sup>. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 95

*criar impostos*<sup>3</sup>”. De fato, se um Estado se organiza através de uma burocracia e é custeado por tributos só poderia ser – ao menos é o que se espera – para buscar o bem da coletividade e da paz social.

O trajeto do campo das ideias para o mundo real, porém, não é dos mais fáceis; isto porque o povo de um país não é um todo homogêneo, mas sim um aglomerado de grupos, com interesses conflitantes entre si. Ao Estado compete a difícil tarefa de mediar, harmonizar e compor tais litígios, escolhendo qual política pública merece a verba orçamentária em detrimento de outros pleitos, qual direito será protegido por lei, qual conduta será proibida, enfim qual interesse prevalecerá em cada caso concreto. Governar é a difícil arte de administrar conflitos.

Além da busca do bem comum e da harmonização de conflitos, o Estado tem outra característica de destaque: o dinamismo. Ele não é, porém, dinâmico em si mesmo, mas para atender as necessidades de uma sociedade civil em constante transformação.

A organização estatal se altera continuamente para se adaptar às novas necessidades sociais, para alcançar aquilo que a sociedade entende ser, naquele momento histórico, o bem de todos, o bem comum; é o Estado que se adapta à sociedade, e não o contrário.

Estas novas demandas são da mais variada ordem, gerando as mais diversas respostas estatais: novas leis para regular condutas antes socialmente irrelevantes, novos ministérios para implementação de políticas públicas que se tornaram prioritárias, a criação de uma unidade federativa para melhor assistir a população de um estado-membro (desde que com a anuência plebiscitária desta mesma população), etc.

Sempre que houver um hiato entre as necessidades sociais e a estrutura estatal, esta acaba por se alterar para se adaptar àquela.

Há uma tendência natural da sociedade em buscar meios de pressão (pela via jurídica ou política) para readaptar o Estado às suas necessidades; foi tentando acompanhar as mudanças das necessidades sociais que o Estado Liberal se

---

<sup>3</sup>. JELLINEK, G. *Sistema dei Diritti Pubblici Subbietivi*. Milano: Società Editrice Libreria, 1912, pág. 2, tradução livre.

converteu em Intervencionista, e, posteriormente, Regulador.

## 1.2. Da relação entre Estado e Economia: Liberalismo, Intervencionismo e Regulação

Como já tido, o Estado não é um ente estático; está em contínua mudança, sempre se alterando, ora influenciado pelas demandas sociais, ora demandas econômicas, ou ainda a interrelação entre sociedade e economia.

Não se pretende, nem de longe, esgotar todas as alterações do modelo do capitalismo durante sua evolução histórica; esta explanação é resumida e simplificada, porém se faz necessária uma pequena digressão sobre a relação entre o Estado e a Economia para o entendimento do fenômeno do poder de polícia no Brasil atual.

### 1.2.1. O Liberalismo

Embora a ideia da existência de uma tendência humana à especialização do trabalho fosse praticamente consenso entre os pensadores iluministas, (*e.g.* Rousseau e Hobbes), Smith é o primeiro a fazer a análise econômica deste fenômeno.

Smith defende, em breves linhas, que a especialização da atividade produtiva – nada mais do que cada homem se especializar naquilo que faz de melhor e trocar seu excedente com seus pares – traz consigo um ganho de produtividade. E é justamente este ganho que, segundo ele, permite o enriquecimento de uma nação: *“é a grande multiplicação das produções das diferentes atividades humanas, originada pela divisão de trabalho que cria, numa sociedade bem governada, a possibilidade de estender o bem-estar às camadas mais baixas do povo”*<sup>4</sup>.

Em resumo: é infinitamente mais produtivo – e lucrativo - que agricultor apenas plante e o tecelão apenas faça tecidos ao invés de ambos executarem

---

<sup>4</sup>SMITH, Adam. Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. 2a. Ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979, pág. 11

as duas atividades com resultados medíocres, pois é o ganho na especialização que gera o excedente necessário ao enriquecimento de um país.

Esta especialização não seria, porém, a única condição para que a nação alcançasse a riqueza; seria preciso, também, que o Estado derrubasse obstáculos ao comércio, como tributos, tarifas alfandegárias, privilégios e proteções comerciais. Smith critica com veemência a atuação estatal no sentido de regular e proteger determinadas atividades, grupos ou corporações; para ele, o mercado deve se regular por si mesmo, por suas forças internas, sua “mão invisível”.

Seu pensamento serve de base teórica para que a burguesia nascida com a Revolução Industrial defenda a não-intervenção estatal (o *laisse faire*), perdurando hegemônico até o início do século XX, quando começam as críticas do socialismo científico.

### 1.2.2. A crítica socialista, a crise de 1929 e o Intervencionismo

Marx não é o primeiro<sup>5</sup>, mas é sem dúvida o mais importante crítico socialista ao liberalismo.

A teoria marxiana se funda na ideia do descolamento entre o valor do produto e do trabalho que o produz; a “mais-valia” nada mais é que o lucro auferido pelo capitalista explorando o trabalhador. O este lucro tem origem na ruptura da relação direta entre o produto manufaturado e o trabalho do operário, que passa a receber um salário fixo, sem qualquer relação com a quantidade de bens produzidos.

Se de um lado a “mais-valia” gera a concentração de riqueza e monopólios, de outro aumenta a miséria da classe trabalhadora, instaurando um conflito de classes latente, que segundo Marx, redundaria na revolução proletária, abolição da propriedade privada e o fim do capitalismo.

Sua teoria foi o arcabouço teórico da Revolução Russa, a qual causou grande abalo ao liberalismo do início do séc. XX ao apresentar, pela primeira vez,

---

<sup>5</sup>Em que pese a existência de vários teóricos socialistas anteriores a Marx, ele é o marco do socialismo científico, em oposição ao socialismo utópico.



uma alternativa real, não utópica, ao capitalismo.

O choque que sepultou definitivamente o liberalismo foi a Crise de 1929; o capitalismo como se conhecia até então - a “mão invisível”, a não-intervenção, o *laisse faire*, a autorregulação do mercado – foi definitivamente superado.

Se a Revolução Russa ameaçou o sistema por mostrar ao mundo o socialismo como alternativa possível, a crise de 1929, por sua vez, comprovou o esgotamento do modelo liberal, obrigando o capitalismo a passar por mudanças estruturais. Segundo Nusdeo, “(..) *o mercado mostrou-se inapto a atender certas pretensões estranhas ao livre jogo das forças econômicas, que passaram a ser colocadas pela sociedade através de seus canais de expressão política* <sup>6</sup>”.

Surge então o Capitalismo Intervencionista, também chamado de Capitalismo de Estado, que tem em Keynes um de seus maiores expoentes. Diante da crise instaurada com a Grande Depressão, ele entendia que a solução simplista de estimular o consumo para retomar o crescimento não seria o bastante, por julgar que havia “*atenção um tanto exagerada ao aumento do consumo numa época em que havia ainda muita vantagem social a obter-se do aumento de investimento*”<sup>7</sup>. Defendia, resumidamente, que para sair da crise não bastaria estimular o consumo com a redução de tributos; também seria necessário aumentar o investimento como forma de ampliar o emprego e obter benefícios sociais. Por fim, estes investimentos só seriam possíveis se o dinheiro emprestado fosse mais barato, demandando o controle das taxas de juros.

Na análise keynesiana, a reestruturação econômica implicaria a atuação estatal em toda a cadeia produtiva: não bastaria a atuação passiva do Estado estimulando o consumo através da redução de impostos; ele teria de intervir ativamente no mercado como um todo, estabelecendo políticas públicas de investimentos, agindo diretamente, na condição de empresário, estipulando taxas de juros, controlando o mercado, tudo isto para evitar novas crises econômicas. Em suma: a estabilidade só seria alcançada com a atuação estatal direta no mercado.

---

<sup>6</sup>NUSDEO, Fábio. Fundamentos para uma codificação do direito econômico. São Paulo: RT, 1995, pág. 17.

<sup>7</sup> KEYNES, J.M. General Theory, Londres, 1936, pág. 325, *apud* Stone, Alfred W. *et* Hague, Douglas C. Teoria Econômica, Rio de Janeiro: Zahar, 2a Ed., 1963pág. 518

Tem-se assim o intervencionismo: *“tal Capitalismo de Estado seria caracterizado, em primeiro lugar, pela retirada do mercado da função de coordenador da produção e da distribuição, substituída por um sistema de controles diretos exercidos pelo Estado. (...) livre comércio, livre iniciativa e trabalho livre seriam praticamente abolidos. Haveria cinco elementos em torno dos quais se estruturaria, concretamente tal modelo. Primeiro, seria formulado um plano geral que dirigiria a produção, a distribuição, a poupança e o investimento. Segundo, todos os preços da economia seriam administrados em função do plano e não poderiam flutuar livremente. Terceiro, o lucro, apesar de continuar a exercer um papel importante, seria subordinado ao plano, não podendo em nenhuma hipótese contradizer os objetivos deste. Quarto, toda a improvisação nas atividades estatais seria substituída por uma racionalização e uma administração científica. Por fim, os meios econômicos seriam substituídos por meios políticos como última garantia da reprodução da vida econômica. Esse último elemento, o mais importante, mudaria o caráter de todo o período histórico, representando a transição de uma era predominantemente econômica para uma era predominantemente política”<sup>8</sup>*

Segundo Grau, na fase intervencionista, o Estado tem atuação ativa, planejando e dirigindo investimentos, produção e mercado; neste momento histórico, ele *“deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas (no que, de resto, opera-se o reforço da função de legitimação do poder)”<sup>9</sup>*. O Estado fixa taxas de juros, regula ramos do mercado e até realiza atividades diretamente, na condição de empresário. Ele classifica a intervenção estatal como sendo: 1) no domínio econômico ou 2) sobre o domínio econômico.

Quando o Estado intervém no domínio econômico, atua diretamente, como agente; esta atuação pode ser *por: a) absorção* ou *por: b) participação*. *“Quando o faz por absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor (...); atua em regime de monopólio.*

---

<sup>8</sup>RUGITSKY, Fernando (Org. Marcos Nobre). Curso Livre de Teoria Crítica. Campinas, SP: Papirus, 2008, pág. 65

<sup>9</sup>GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1997, pág. 13

*Quando o faz por participação, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor (...); atua em regime de competição com empresas privadas que permanecerem a exercitar suas atividades neste mesmo setor<sup>10</sup>”.*

Já a intervenção sobre o domínio econômico se dá ou por: c) direção ou: d) indução. *“Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Quando o faz por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados<sup>11</sup>”.*

Em suma: no Intervencionismo, a atuação estatal é positiva, agindo ora como empresário (em monopólio ou competição), ora dirigindo e estimulando condutas do mercado; o Estado planeja e dirige a economia, nem que para isto tenha que exercer atividade empresarial, algo impensável no Liberalismo.

#### 1.2.2.1. Do esgotamento do Estado Intervencionista

Se por um lado o dirigismo viabilizou a implementação de políticas públicas impensáveis na era do liberalismo, por outro acarretou um déficit orçamentário crônico.

O orçamento público não é ilimitado; ele é diretamente proporcional à capacidade contributiva das pessoas físicas e jurídicas de determinado país; dito de outro modo, o Estado é, de certa maneira, “sócio” da riqueza ou pobreza de seus cidadãos. Por consequência, os tributos não podem ser confiscatórios, nem inviabilizar lucro ou reinvestimento na produção, sob pena de paralisar o comércio e a arrecadação tributária. Como resume Carrazza, *“(...) os impostos devem ser graduados de modo a não incidir sobre as fontes produtoras de riqueza dos contribuintes e, portanto, não atacar a consistência originária de suas fontes de*

---

<sup>10</sup>*Idem, ibidem*, pág. 156, grifos nossos.

<sup>11</sup>*Idem, ibidem*, pág. 156

ganho <sup>12</sup>".

Há um limite objetivo para a entrada orçamentária: o patrimônio dos contribuintes. Assim, os gastos públicos devem respeitar este limite; foi esta a raiz do colapso do Estado Intervencionista.

Embora o orçamento estatal tenha limite na capacidade contributiva de seus cidadãos, no intervencionismo os gastos cresceram exponencialmente, superando a arrecadação. Os governos teriam de enfrentar, em seu cotidiano, questões como: gastar o orçamento com remédios ou com uma estatal de telefonia cronicamente deficitária?

Mameluque resume a problemática da seguinte forma: *"(...)os sistemas econômicos e as políticas governamentais até então desenvolvidas mostraram-se ineficazes no sentido de atender às necessidades imediatas da população no campo social. (...) Preocupados em enxugar a máquina estatal para que possam ser capazes de responder aos anseios imediatos da população, como alimentação, habitação, educação e infraestrutura básica os governos de diversos países iniciaram o processo de desestatização de suas atividades econômicas e produtivas, conseguindo avanços consideráveis no controle de suas economias, como tem demonstrado as experiências do México, Argentina, França e alguns países do leste europeu. Por um lado é inegável a necessidade do Estado diminuir o seu papel na economia, deixando para a iniciativa privada a responsabilidade pelo processo produtivo, mas por outro lado não podemos deixar de reconhecer que o Estado precisa estar presente nas atividades estratégicas e nos serviços essenciais como educação, tecnologia, telecomunicações, petróleo e os definidos em nossa Constituição <sup>13</sup>".*

O Estado Intervencionista, de burocracia hipertrofiada, era, antes de tudo, custoso. Em tempos de choque do petróleo, recessão e inflação, diante do endividamento público e a incapacidade governamental em atender as necessidades básicas dos cidadãos (saúde, segurança, educação), foi necessária a revisão das

---

<sup>12</sup>CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2007, pág. 100

<sup>13</sup> MAMELUQUE, Leopoldo. Privatização: modernismo e ideologia. São Paulo: RT, 1995, págs. 11/12

prioridades de atuação, iniciando-se a era das privatizações quase que simultaneamente por todo o mundo.

#### 1.2.2.2. Ponderações e primeiras conclusões

Pondere-se, primeiramente, que a descrição dos ciclos econômicos é simplificada; da mesma forma em que o intervencionismo não se instaurou em um ápice, não se pode dizer que o pensamento liberal foi totalmente descartado e banido, que não influencia mais a economia política da atualidade. Como bem explica Bruna, *“a colocação da dicotomia autonomia-intervenção como representando dois pólos extremos e auto-excludentes (uma relação de tudo ou nada), não exprime as reais condições em que se desenvolvem as atividades econômicas, impedindo a exata compreensão do fenômeno da regulação dos mercados<sup>14</sup>”*.

Há que se fazer outra ponderação: a desestatização não significou o imediato retorno ao liberalismo clássico. O colapso orçamentário provocado por empresas estatais deficitárias não significou o retorno da 'mão invisível', do *laissez faire*, da autorregulação do mercado. E por que isto se deu?

Se por um lado o Estado não podia mais investir em infraestrutura em detrimento de serviços essenciais, por outro lado sabe-se que, dada a complexidade produtiva atual, não se poderia simplesmente retornar ao livre mercado, sem qualquer regulamentação.

Retomando a classificação de Grau, o fim do intervencionismo significou a redução da atuação do Estado na atividade econômica (o Estado-Empresário), mas também acarretou a hipertrofia da intervenção sobre a atividade econômica (o Estado Regulador).

#### 1.2.3. O Estado Regulador

---

<sup>14</sup> BRUNA, Sérgio Varella. Agências Reguladoras: Poder Normativo, Consulta Pública, Revisão Judicial. São Paulo: RT, 2003, pág. 27

Como já dito, a crise do Estado Intervencionista não significou o retorno ao Liberalismo, mas sim a ampliação da atuação estatal sobre a economia. Explicando melhor: o que entrou em colapso não foi toda a atividade estatal interventiva em si, mas apenas e tão somente a atuação do estado-empresário, que, ao se desviar da finalidade empresarial lucrativa, gerava déficit e a redução orçamentária de verbas destinadas a serviços essenciais (*e.g.* saúde e educação).

A intervenção do Estado sobre a atividade econômica, induzindo e dirigindo a iniciativa privada tornou-se ainda mais necessária após as privatizações; a hipertrofia da intervenção do estado sobre a atividade econômica é a raiz do Estado Regulador.

Se na atualidade o estado-empresário é um paquiderme deficitário, o estado-indutor/dirigente se faz cada dia mais necessário, como controlador, como “xerife” de um mercado incapaz de se autorregular.

Com as privatizações, deu-se início ao que se convencionou chamar de “marco regulatório”, ou seja: a necessidade de regulamentar atividades antes executadas pelo estado-empresário, importantes demais para a economia para serem deixadas a mercê da “mão invisível” do mercado.

Sabe-se que a atividade empresarial tem por finalidade primária o lucro; quando o Estado intervém no domínio econômico, ele se desvia deste fim para buscar o bem coletivo. Exemplificando: o estado-empresário deixa de buscar o lucro para subsidiar o preço de tarifas e ampliar a cobertura de atendimento do serviço (*e.g.* expansão de eletrificação rural ou de telefonia); deixa de repassar o aumento de determinado produto ou serviço (*e.g.* luz ou gasolina) para evitar reflexos de aumento de preços na cadeia produtiva; faz investimentos sem retorno lucrativo para estimular certas condutas, etc. Com as privatizações, serviços como energia e telefonia passam à iniciativa privada, que busca apenas o lucro.

Registre-se que não há nenhum juízo de valor na busca do lucro, mas apenas a constatação de que esta é a lógica empresarial, e é natural que assim seja; ao longo desta busca, porém, pode haver conflito entre os interesses dos empresários e cidadãos, e é papel do Estado harmonizar estes litígios. Não por outra razão as

privatizações coincidiram com o “marco regulatório”, que nada mais é que a necessidade de regulamentar atividades antes executadas pelo estado-empresário, conciliando, harmonizando interesses da iniciativa privada e dos cidadãos.

Posta a questão – a complexidade das relações comerciais na atualidade – vê-se que se por um lado o Estado falhou como empresário, sua atuação como regulador se faz tão ou mais necessária, dispondo inclusive sobre a prestação dos serviços das empresas privatizadas. Há uma necessidade cada vez maior de que o Estado induza e dirija economia e mercado.

Além das privatizações (o que, por si só, já demandaria extensa regulamentação), some-se a isto o fato da atividade empresarial atual ser infinitamente mais complexa que na era da Revolução Industrial, quando Smith teorizou sobre suficiência da autorregulação do mercado.

No mundo contemporâneo, as atividades comercial, produtiva e de transportes são encadeadas e complexas, demandando padrões mínimos de controle qualidade de produtos e serviços para que se afaste a possibilidade de falhas e prejuízos em larga escala.

Exemplos não faltam: uma pane na rede de transmissão de uma usina hidrelétrica não causa apenas o prejuízo financeiro da concessionária de energia, mas o prejuízo de todas as outras atividades produtivas dela dependentes; o atraso de um voo na aviação comercial desencadeia o atraso de todos os voos subsequentes; uma pane em determinada empresa de internet pode inviabilizar a transmissão de dados de todos seus assinantes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas; um erro de rotulagem ou na composição do produto não atinge apenas um comprador, mas todos os potenciais consumidores expostos àquele lote de mercadoria; um descumprimento de um protocolo ambiental pode gerar o vazamento de dejetos em diferentes municípios, estados ou mesmo países; a quebra de um banco por fraude em seu balanço pode lesar um número incalculável de correntistas e investidores.

Por conta de potenciais consequências difusas, a regulação se faz cada vez mais necessária nos mais variados ramos de atividade.

Na era do consumo em massa, a intervenção do estado sobre o domínio

econômico é das formas mais eficazes de garantir a proteção dos direitos dos cidadãos (inclusive regulando as atividades privatizadas, classificadas como intervenção no domínio econômico); uma das formas de realização desta intervenção é justamente o exercício do Poder de Polícia.

## **2. O exercício do poder de polícia por parte das autarquias: defesa preventiva dos interesses difusos, rigor técnico e desjudicialização de litígios**

### 2.1. O exercício do poder de polícia como meio de defesa dos direitos difusos

Hoje, o prejuízo do inadimplemento contratual (parcial ou total) transcende, muitas vezes, as partes integrantes do contrato; ele não atinge apenas Tício e Caio, mas uma quantidade desconhecida de pessoas, físicas e jurídicas. São as relações *metaindividuais*, que irradiam consequências para além de pessoas determinadas ou determináveis.

Estes interesses *metaindividuais* são subdivididos em *difusos* (grupo indeterminável) e *individuais homogêneos* (grupo indeterminado, mas determinável *a posteriori*).

A proteção dos interesses difusos no Direito Brasileiro é relativamente nova; em que pese o fato da tutela jurisdicional coletiva ter surgido em nosso ordenamento com o Direito do Trabalho<sup>15</sup>, foram as leis da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e Código do Consumidor (Lei 8.078/90) que efetivaram a tutela jurisdicional de direitos metaindividuais. Como destaca Vigliar, a conjugação destes diplomas permitiu a “(...) *possibilidade de defesa em juízo dessa modalidade de interesses, viabilizando sua tutela numa dimensão molecularizada (os interesses são individuais e de origem comum; via-de-regra são de pequena expressão econômica; há o desencorajamento de se postular a sua tutela isolada em juízo; ao invés de vários processos para solucionar cada um daqueles interesses individualizados, atomizados, em conflito, optando-se pela possibilidade*

---

<sup>15</sup>Com os Dissídios Coletivos Trabalhistas.



*de uma defesa coletiva dos mesmos, com economia de energias, recursos financeiros e esforços processuais)* <sup>16</sup>".

A tutela coletiva jurisdicional foi uma grande inovação no ordenamento brasileiro; mas ela é suficiente para a proteção dos direitos difusos? É preciso que haja um dano e que ele afete uma coletividade (determinada ou não) e que a questão seja levada ao Judiciário para que só após haja uma mudança de paradigma? É preciso que determinado produto cause prejuízo à saúde de uma quantidade enorme de pessoas para que seja excluído de circulação por uma decisão judicial transitada em julgado ou melhor seria que sua comercialização jamais tivesse sido autorizada? É preciso que uma baía inteira seja poluída para que uma empresa cumpra normas de tratamento de resíduos?

A defesa preventiva, *a priori*, dos interesses difusos, sem a lesão do patrimônio ou saúde dos cidadãos, é muito mais eficaz que a defesa repressiva, e ela se dá através da exigência de padrões mínimos para a comercialização de produtos e serviços, *e.g.* o atendimento de exigências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, Agência Nacional de Saúde - ANS, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização, Regulação e Qualidade Industrial - INMETRO, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, Comissão de Valores Mobiliários - CVM e Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Leve-se em conta, porém, que se por um lado a atividade fiscalizadora garante maior proteção ao cidadão, por outro lado dificulta o desempenho da atividade empresarial, exigindo maior profissionalização, e, portanto maior custo.

Este maior controle acaba por intimidar o acesso de pequenos empresários a determinados ramos de atividade. Na prática, o empresário que se dedica a atividades fiscalizadas, além de se submeter aos fiscos municipal, estadual e federal, ainda presta contas a duas ou três autarquias.

Um simples posto de gasolina deve ter tanques de combustível em

---

<sup>16</sup>VIGLIAR, José Marcelo M. Tutela jurisdicional coletiva. São Paulo: Atlas, 1998, pág. 22.

conformidade com as normas do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA (para evitar a contaminação do lençol freático), suas bombas de gasolina devem ter a regulagem auferida pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO e seu combustível deve ter a octanagem mínima determinada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP. Uma mineradora, ainda que pequena, que explore água mineral ou areia, é fiscalizada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA.

Se o aumento da fiscalização protege os cidadãos – consumidores ou não – tem também o efeito colateral de elevar o nível de burocracia, intimidando o desempenho de certas atividades por pequenos e médios empresários, redundando, por consequência, na redução da competitividade naquela atividade.

## 2.2. O exercício de poder de polícia e o rigor técnico das autarquias fiscalizadoras

A defesa dos interesses metaindividuais através da fiscalização administrativa não é eficaz apenas por ser preventiva, mas também por ser dotada de maior rigor técnico.

Em que pese o notório saber jurídico de um juiz, aferido em rigoroso concurso de provas e títulos, a maioria das controvérsias nascidas no bojo da fiscalização transcendem o Direito, e é por esta razão que podem ser melhor equacionadas pelo corpo técnico das autarquias fiscalizadoras.

Um agente do IBAMA decide com mais rapidez do que um juiz federal se determinado criadouro de espécies exóticas preencheu todos requisitos para comercialização de aves. Um fiscal da ANATEL pode ser mais preciso que juiz ao aferir se existe ou não interferência de frequência em determinado azimuth. Um fiscal da ANP não precisa de suporte pericial para saber se a octanagem do combustível de determinado posto de gasolina está abaixo dos padrões mínimos. Um geólogo do DNPM dirá, com precisão, os limites de uma poligonal de lavra ou a viabilidade de uma mina de água. Um membro do corpo técnico do INMETRO é capaz de dizer, após a queima de uma amostra têxtil, se determinada camisa contém

tanto poliéster quanto consta em sua etiqueta ou se há divergência no produto.

Como já dito, a maioria das questões objeto de fiscalização das autarquias transcende a ciência do Direito, e é por isso que o corpo técnico das autarquias é mais capacitado para decidir em casos que demandam conhecimento específico, não jurídico. Estas mesmas questões, se levadas ao judiciário, demandarão a assistência pericial, suporte técnico, desnecessário no do contencioso administrativo.

A solução na via administrativa tende a ser mais rápida, mais técnica e menos custosa, havendo ganho de eficiência.

### 2.3. Contraponto: a relação de agência e a necessidade de fortalecimento da legitimidade das decisões em sede de contencioso administrativo

Para entender melhor o papel das Autarquias Fiscalizadoras (e portanto suas taxas), é preciso fazer um parêntese e enfrentar a questão da representatividade, aquilo que o Direito Americano convencionou chamar de “Relação de Agência”.

Bruna, comentando Coleman, leciona que, com a evolução histórica, “(...) *os processos de decisão social tornam-se mais complexos, quando os interessados deixam de neles intervir diretamente, passando a designar um representante pra fazê-lo, em nome de seus interesses*<sup>17</sup>”; a delegação do poder decisório, comumente chamada de representação, também é conhecida, entre os institucionalistas, como *relação de agência*.

A vida moderna torna impossível a tomada direta de decisões, demandando a representação tanto na esfera privada (exemplo comezinho é o síndico do prédio) quanto pública (a representação política).

O problema da delegação – e, por consequência, da relação de agência - é que “*as decisões passam a ser afetadas também pela motivação pessoal desse representante, que pode não coincidir com os interesses dos representados, tornando*

---

<sup>17</sup>BRUNA, Sérgio Varella. Agências Reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. São Paulo: RT, 2003, pá. 44.

*mais difícil o controle do exercício da representação*<sup>18</sup>”. Em alguns momentos, ocorrerá, fatalmente, divergência entre os interesses de representante e representado, interferindo no teor da decisão.

Bruna avança, discorrendo que “*em economia, uma relação de agência é estabelecida quando alguém delega, a um terceiro, o exercício de algum direito, por exemplo, o direito de estar de alguma forma vinculado por um “contrato” - formal ou informal (entendida essa noção de modo a abranger as normas editadas pelo Legislador e de uma ordem não consensual) pelo qual se obriga a representar os interesses de seu constituinte (principal) em troca de alguma espécie de remuneração. Logo se vê que os relacionamentos de agência não se limitam às “agências de regulação econômica”, propriamente ditas, abarcando, também, as relações entre eleitores e seus representantes, acionistas e administradores, enfim, toda a situação em que a alguém seja cometida a função de agir no interesse de outrem* <sup>19</sup>”. Neste contexto, agente é todo aquele que agencia os interesses do delegatário, e a compreensão do mecanismo de delegação, dos interesses em jogo é essencial para o entendimento de sua legitimidade.

O autor classifica as relações de representação, de agência, em duas espécies: “(1) aquela marcada por relações conjuntivas, em que há convergência de interesses entre representantes (agentes) e seus representados, de maneira que o que for benéfico aos primeiros também será para estes últimos; e (2) as que, ao contrário, caracterizam-se por relações disjuntivas, nas quais a convergência de interesse entre agente e representado depende do estabelecimento de uma remuneração em favor do primeiro<sup>20</sup>”.

Nas relações conjuntivas, há convergência de interesses do representante e representado; assim, na medida em que o agente busca seu próprio bem, age também em prol de seus representados.

Já nas disjuntivas, o resultado depende de ações efetuadas por pessoas que não possuem interesse intrínseco no resultado; dito doutro modo, o agente que

---

<sup>18</sup> IDEM, ibidem, pág. 44.

<sup>19</sup> IDEM, ibidem, pág. 44.

<sup>20</sup> IDEM, ibidem, pág. 45.

não é “sócio” dos representados, não tem os mesmos interesses deles, não tem interesses convergentes com os dos representados. Neste caso, é praticamente impossível aferir o grau de fidelidade com que o representante atua no interesse dos representados; o *“agente poderá não desempenhar de forma satisfatória a tutela dos interesses dos seus constituintes.(...) Por isso, frequentemente alguma supervisão se faz necessária, o que representa sempre algum custo para o representado e algum grau menos que perfeito da fidelidade do agente”<sup>21</sup>.*

A possibilidade de divergência ou conflito de interesses demanda a criação de fiscalizações externas, seja ela uma empresa de auditoria independente (no caso de uma Sociedade Anônima), seja através de um Tribunal de Contas (na esfera governamental).

Por consequência, há duas ordens de delegação de poder: *“podem ser identificadas duas ordens de relação de autoridade: a relação simples, na qual o representado transfere ao agente somente o poder de decidir sobre certos aspectos, mas retém o poder de fiscalizar as ações deste último; e a relação de autoridade complexa, que se verifica quando, além desta delegação de poder decisório, o representado transfere a um terceiro (lieutenant) o poder de fiscalizar as ações do agente, atuando como um auditor (essa modalidade envolve, portanto, três atores)”<sup>22</sup>.*

Em suma: na representação, os interesses do representante e representado podem ou não convergir, exigindo a presença de um terceiro ator, incumbido do papel de fiscalizar a fidelidade das decisões do agente.

Não se pode acreditar, ingenuamente, *“que toda a ação do Poder Público está voltada à realização do interesse coletivo e de que os agentes públicos conduzem suas ações de forma desinteressada e convergente aos interesses dos administrados”<sup>23</sup>.*

É impossível fechar os olhos para variáveis como motivação pessoal dos representantes, complexidade dos conflitos levados aos agentes, os métodos de fiscalização; tudo isto interfere no processo de decisão. Sabe-se que a regulação do

---

<sup>21</sup> IDEM, ibidem, pág. 46, grifei.

<sup>22</sup> IDEM, ibidem, pág. 47

<sup>23</sup> IDEM, ibidem, pág. 49.

mercado não poderia ser deixada ao acaso da mão invisível, da autorregulação. Mas como evitar que a regulação sofra interferência de interesses diversos do bem comum?

Antes de mais nada, é preciso identificar quais grupos receberão os ônus e bônus da atividade estatal decorrente da decisão; depois, entender qual o efeito da alocação daqueles recursos na economia. A decisão pode ser tomada de forma democrática, pluralista (com a participação equânime de todas as partes interessadas), ou corporativista (privilegiando determinados grupos em detrimento de outros, ou mesmo excluindo grupos do processo). A legitimidade da decisão dependerá da forma com que foi tomada, ou seja: de forma corporativa ou pluralista.

Delimitando-se “o que” se decide, “quem decide”, “para quem” se decide, fica mais fácil aferir a legitimidade destas decisões. É preciso investigar todas estas questões para saber se a solução realmente irá harmonizar, compor o conflito ou simplesmente irá impor a vontade de um grupo sobre o outro. A relação de agência deve sempre buscar a harmonização do conflito e a defesa do interesse de todas as partes como forma de legitimar sua conduta.

Pondere-se, porém, que ainda há um déficit histórico de democracia no Brasil, o que redundará em uma fraca legitimidade das decisões administrativas.

Nossa pouca experiência democrática, a indesejada interferência dos grupos de interesse na política, a falta de concursos regulares para servidores ou mesmo o provimento por indicação política, a baixa efetividade do controle externo dos Tribunais de Contas, a ausência de transparência para certas decisões, enfim: o comprometimento da neutralidade e da transparência nos atos da administração retiram parcela da legitimidade das decisões administrativas.

Em razão principalmente de nossa pouca experiência democrática, o Brasil tem uma triste tradição de abuso dos administradores. Como classifica Carvalho Filho: *“a conduta abusiva dos administradores pode decorrer de duas causas: 1º) o agente atua fora dos limites de sua competência; e 2º) o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo. No primeiro caso, diz-se que o agente atuou com “excesso de poder” e no segundo, com “desvio de poder”. Excesso de poder é a forma de abuso própria*

*da atuação do agente fora dos limites de sua competência administrativa. (...) Já o desvio de poder é a modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso do que a lei lhe permitiu (...)”<sup>23</sup>.*

Para evitar ou remediar o abuso de poder, a Constituição da República assegura a possibilidade de revisão dos atos e decisões administrativas na esfera judicial (art. 5º, XXXV CF). O Direito Administrativo brasileiro, ao contrário do modelo francês, admite a possibilidade de revisão judicial das decisões proferidas em sede de contencioso administrativo como forma de evitar abusos de autoridade.

#### 2.4. A desjudicialização dos litígios

Com a designação de mandatos (no caso das Agências), o provimento de cargos por concurso, a diminuição da margem de discricionariedade dos atos administrativos em razão do aumento da regulamentação, maior transparência, fundamentação pormenorizada das decisões, fortalecimento do controle externo dos Tribunais de Contas, enfim: todo o conjunto de mudanças introduzidas na administração pública pela Constituição de 1988 tendem a fortalecer as decisões do contencioso administrativo, o que, forçosamente, redundará na redução de litígios no judiciário, a almejada desjudicialização.

Pondere-se, porém, que a efetividade da desjudicialização passa por pela questão da legitimidade; não basta a alegação de que a revisão judicial ofende a discricionariedade administrativa<sup>24</sup> para que o litígio não seja revisto pelos tribunais. É preciso, antes de tudo, que todos o ramo da atividade fiscalizada reconheçam a decisão como técnica, neutra e em conformidade com a finalidade de regulação. É preciso que todos – inclusive os apenados em eventual Auto de Infração ou decisão administrativa congênera – reconheçam que a decisão administrativa coincide com seus interesses.

---

<sup>23</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16a. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006, pág. 37.

<sup>24</sup>Os limites da possibilidade de revisão do mérito das decisões administrativas tem causado grande controvérsia doutrinária e judicial: são exemplos emblemáticos as decisões do CADE e TCU.

As decisões em sede de contencioso administrativo só deixarão de ser efetivamente revistas pelo Poder Judiciário quando sua legitimidade for reconhecida por todos aqueles que atuam no ramo da atividade fiscalizada, inclusive aqueles prejudicados pela decisão<sup>25</sup>.

### **3. A opção pela adoção do modelo de Autarquias Fiscalizadoras**

#### **3.1 Administração Indireta e Descentralização**

Carvalho Filho conceitua Administração Indireta como “*o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada*”<sup>26</sup>.

A descentralização administrativa é uma opção do Poder Executivo, que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, cria nova pessoa jurídica para a realização de atividades em busca de um ganho de eficiência.

Ela se dá, geralmente, quando a centralização das atividades em determinado Ministério ou Secretaria de Governo impede a prestação do serviço ou atividade de forma satisfatória. Quando a centralização se torna contraproducente, o órgão do Executivo (Ministério ou Secretaria), sempre através de lei, cria entidade com personalidade jurídica própria, porém a ele vinculado, para realização de atividade que lhe era atribuída anteriormente.

Exemplos cotidianos: a análise de um requerimento perante o INSS, Autarquia com unidades espalhadas por todo o território nacional, é muito mais célere do que se fosse protocolado perante o Ministério da Previdência Social, em sede em Brasília; pela mesma razão, a ANTT pode fiscalizar companhias de ônibus interestaduais com maior presteza que o Ministério dos Transportes.

As entidades da Administração Indireta só podem ser criadas por lei,

---

<sup>25</sup>Grande exemplo de reconhecimento de legitimidade pelos fiscalizados é o CONAR, ente privado responsável pelo controle da publicidade no país. Em que pese o fato de se tratar de entidade privada, o cumprimento de suas decisões chega a ser mais eficaz que decisões proferidas na esfera judicial.

<sup>26</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16a. Edição, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006, pág. 383.



que deve trazer em seu texto a justificativa de descentralização. Estas entidades se submetem aos mesmos deveres de legalidade estrita da Administração Direta e, embora tenham personalidade jurídica própria, continuam sob controle do órgão (Ministério ou Secretaria)<sup>27</sup> que lhe deu origem; este controle se desdobra em controle político, institucional, administrativo e financeiro.

Segundo o art. 4º do Decreto-Lei 200/67, as entidades da Administração Indireta podem ser divididas em: 1) Autarquias; 2) Empresas Públicas; 3) Sociedades de Economia Mista; 4) Fundações Públicas.

### 3.2. Autarquia: definição, características e espécies

A Autarquia é definida como a “*pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado*”<sup>28</sup>.

Ela se diferencia das demais entidades da Administração Indireta, entre outras coisas, por desempenhar atividades de caráter não econômico (em oposição às Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, que atuam no domínio econômico), e adotar integralmente o regime jurídico de direito público (em oposição às demais entidades, que adotam regime misto, com aspectos do direito privado, como a contratação de empregados pela CLT, o regime patrimonial privado, a contabilidade privada da Lei 6.404/76 em detrimento da Lei 4.320/64, etc.).

As autarquias desempenham atividades típicas de Estado, que não poderiam ser prestadas por outra pessoa, como, por exemplo, o poder de polícia.

Quanto à forma, as autarquias podem ser divididas em duas espécies: Territoriais (desmembramentos territoriais com algumas prerrogativas de ordem política e administrativa), e Institucionais; para nosso estudo, interessam apenas as de segundo tipo.

---

<sup>27</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16a. Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pág. 384.

<sup>28</sup>IDEM, ibidem, pág. 393.

Carvalho Filho<sup>29</sup> classifica as Autarquias Institucionais quanto a seu objeto da seguinte forma: a) Assistenciais; b) Previdenciárias; c) Culturais (ou educacionais); d) Profissionais; e) Administrativas; f) de Controle.

a) As Autarquias Assistenciais buscam auxiliar regiões menos desenvolvidas (ADENE, ADA, SUFRAMA, DNOCS) ou categorias sociais específicas (INCRA, FUNAI), com o intuito da diminuição de desigualdades.

b) As Autarquias Previdenciárias tem a finalidade previdenciária oficial, como o INSS, IPESP, IPREM.

c) As Autarquias Culturais seriam aquelas dirigidas ao ensino, como as Universidades Federais, e tem a característica específica de serem dotadas de autonomia universitária.

d) As Autarquias Profissionais são entidades privadas, fiscalizadoras de atividades profissionais regulamentadas, e.g. OAB, CRM, CREFITO, CREA.

e) As Autarquias Administrativas *“formam a categoria residual, ou seja, daquelas entidades que se destinam a várias atividades administrativas, inclusive fiscalização<sup>30</sup>”*. Note-se, porém, que a atividade não se esgota na fiscalização; estas autarquias também regulamentam a matéria pertinente. São exemplos o INMETRO, BACEN e IBAMA.

f) Por fim, tem-se as Autarquias de Controle, *“cuja função primordial consiste em exercer controle sobre as entidades que prestam serviços públicos ou atuam na área econômica por força de concessões e permissões de serviços públicos (descentralização por delegação negocial), como é o caso da ANEEL (...), ANATEL (...) e ANP (...)”<sup>22</sup>*.

Pondere-se que há uma zona cinzenta entre as Autarquias

---

<sup>29</sup>IDEM, ibidem, pág. 398.

<sup>30</sup>IDEM, ibidem, pág. 399.

<sup>22</sup>IDEM, ibidem, pág. 399.

Administrativas e de Controle; o que as diferencia, no caso concreto, é o fato das últimas serem primordialmente regulatórias e fiscalizadoras, enquanto aquelas possuem várias atribuições, inclusive a regulamentação e fiscalização.

Como o objeto do estudo é a taxa de fiscalização, interessam as Autarquias Administrativas e de Controle, pois são aquelas que têm, entre suas competências, as atividades de regulamentação e fiscalização; a título de simplificação terminológica, adota-se, neste trabalho, o termo de “Autarquia Fiscalizadora” para ambas espécies.

### 3.3. Poder Regulamentar

O Poder Regulamentar está previsto na Constituição da República em seu art. 84, inc. IV, verbis:

*Art. 84 CF. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(....)*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

Bandeira de Mello define regulamento como “*ato geral, e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*<sup>30</sup>”. Há, portanto, dois requisitos para o regulamento: a existência de lei prévia e a demanda de atuação administrativa. Se a lei não demanda atuação do poder público, não demanda que se determine como deve ser a atuação administrativa, ela prescinde de detalhamento, de regulamentação.

Esta regulação é subordinada à lei, ela depende de lei; inexistente, no

---

<sup>30</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18a. ed., São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 315.

direito brasileiro, a possibilidade de “regulamentos executivos” ou “ decretos autônomos”, como ocorre no direito alienígena.

Há, porém, na doutrina pátria, certa confusão sobre a amplidão do poder regulamentar: em virtude da necessidade de descer a minúcias técnicas, muitos entendem, erroneamente, que a administração extrapola os limites da lei em decretos e regulamentos.

Temer esclarece que *"não é próprio da lei - lembra Geraldo Ataliba - em virtude da generalidade com que deve expressar-se, o entrar em minúcias. Limita-se, por exemplo, a criar um tributo e enunciar prazo para o seu recolhimento. Ao regulamento incumbirá prescrever onde poderá ser satisfeita a exigência legal, qual o funcionário que receberá os documentos respectivos, quem os examinará, quais as formalidades a serem observadas etc. A obrigação para o particular deriva, portanto, da lei. O modo de cumprir a obrigação é que deriva do regulamento<sup>31</sup>".*

A regulação por norma infralegal é muito contestada na via judicial. Exemplo encontrado na jurisprudência é a alíquota do SAT (Seguro Acidente do Trabalho), contribuição social prevista no art. 22, inc. II da Lei 8.212/91, que determina o pagamento de alíquota de 1 a 3% conforme o risco do trabalho para o custeio de benefícios oriundos de incapacidade laboral.

A estipulação dos graus de risco é feita por norma infralegal; neste caso, o enquadramento é ato afeto à Administração, que deve controlar e acompanhar os acidentes do trabalho, criando mecanismos para diminuir sua incidência, inclusive revendo o enquadramento das empresas sempre que este não se mostre compatível com o grau de risco proporcionado pela atividade exercida (vide a alteração trazida pelo FAP, com a Lei 10.666/03).

A hipótese de incidência e base de cálculo estão previstas em lei, porém o grau de risco é determinado por diploma infralegal; e não há nada de espantoso nisto. Ocupar o legislador de tamanhas minúcias técnicas, além de trabalho insano, seria contraproducente. Analisar o grau de risco de atividades tão díspares,

---

<sup>31</sup>TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 14a. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, pág. 157.

como um mergulhador de plataforma de petróleo, um instrumentador cirúrgico ou metalúrgico da área química demanda conhecimento técnico, e não a investidura política de um membro do legislativo. Deveria efetivamente o legislador, no caso do SAT, ocupar-se de regular todas as atividades laborais possíveis, avaliando os riscos ergonômicos, insalubridade e periculosidade?

Outro exemplo: a Lei 11.343/06 proíbe o uso de Tráfico e uso de Drogas Ilícitas, porém é uma Resolução da ANVISA que especifica quais substâncias são classificadas como proibidas.; é com base nesta Resolução, que regula a supramencionada lei, que todos os anos muitos cidadãos tem sua liberdade cerceada e cumprem pena de restrição de liberdade e direitos. A contrario sensu: um deputado federal ou senador saberia dizer qual o grau de toxicidade e a possibilidade de causar dependência de todas as substâncias constantes nas resoluções da ANVISA?

Outro exemplo: imagine-se as casas Legislativas Federais, Câmara e Senado, reunidas para votar um texto técnico como o Capítulo 2 da Resolução INMETRO 01/2001 (matéria têxtil), discutindo o seguinte texto:

*Resolução INMETRO 01/2001, CAP. 2*

## 2. MARCAÇÃO DE FIOS E PASSAMANARIAS

*2.1) Nestes produtos, as informações de caráter obrigatório serão as correspondentes ao Capítulo II, item “1”, alíneas “a”, “a1”, “b”, “b1” e “c”, e as assinaladas conforme abaixo, que deverão ser indicadas nos conicais, tubetes, cops, nos flanges dos carretéis e núcleos, e que sejam facilmente legíveis.*

*2.1.1) Os fios, barbantes, cordas, cordéis, as linhas de costura e de pesca e demais filamentos têxteis terão ainda as seguintes informações: número da partida ou do lote, e uma dimensão relativa ao título.*

*2.2) Quando não forem passíveis da marcação descrita, como nas meadas e novelos, as informações poderão ser indicadas nas cintas ou braçadeiras que envolvam cada unidade de venda.*

*2.3) Os produtos têxteis de passamanaria tais como: fitas, soutaches,*

*galões, viés, elásticos, rendas, fitilhos, franjas, sianinhas, deverão trazer as indicações de que trata o Capítulo II na cinta ou braçadeira que envolva cada unidade de venda, ou em um rótulo visível através de uma embalagem transparente lacrada, que deverá permanecer a vista do consumidor até a venda total da peça.*

*2.3.1) No caso de venda fraccionada a pedido do consumidor, as informações deverão constar a vista do consumidor até a venda total da peça.*

A leitura da Resolução INMETRO 01/2001 deixa claro a minudência técnica dos Regulamentos, Resoluções, Instruções Normativas e Decretos. A normatização destas questões pelo Poder Legislativo é absolutamente despropositada.

Pondere-se que nosso déficit democrático crônico faz com que o Poder Regulamentar do Executivo seja sempre visto com desconfiança, mas não há como se atribuir ao Legislativo detalhes tão técnicos como o grau de risco de todas as profissões ou a venda de carretéis de linha.

#### **4. A Taxa de Polícia em si**

##### **4.1. A extrafiscalidade da Taxa de Polícia**

Bandeira de Mello lembra que “(...) *Através da Constituição e das leis os cidadãos recebem uma série de direitos. Cumpre, todavia, que o seu exercício seja compatível com o bem-estar social. Em suma, é necessário que o uso da liberdade e da propriedade esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar a realização dos objetivos públicos*<sup>32</sup>”.

O Poder de Polícia nada mais é que a compatibilização da liberdade e propriedade de determinado indivíduo com os direitos de toda a coletividade. “*Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao*

---

<sup>32</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17a. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 747.

*Estado policiar a atuação do indivíduo. A construção de um prédio ou a instalação de uma empresa devem obedecer às leis de zoneamento, de segurança, etc. Cabe à administração pública verificar o cumprimento das normas pertinentes e conceder autorização, licença ou alvará. Do mesmo modo, se um indivíduo deseja portar arma, ele deve solicitar a licença ao Estado; se quer viajar para o exterior, compete-lhe obter passaporte.*

*Esses interesses (de construir, de portar arma, de viajar, etc.), porque podem afetar o interesse da coletividade, sofrem limites e restrições de ordem pública. A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará, etc. Por isso, fala-se em taxas cobradas pela remoção de limites jurídicos ao exercício de direitos. A atuação fiscalizadora do Estado, em rigor, visa o interesse da coletividade e não do contribuinte da taxa, isoladamente<sup>33</sup>”. Como já dito, embora a Constituição Brasileira proteja a livre iniciativa e a propriedade privada, algumas atividades, por sua relevância, devem ser fiscalizadas e controladas.*

As taxas de polícia não são, nem de longe, tributos de relevo para a arrecadação orçamentária; sua importância maior não é arrecadatória, não são a renda mais importante para a manutenção do aparato estatal.

Sua função de maior relevo é discriminar, dentro de determinado ramo de atividade, aqueles que a exercem de forma regular e irregular. Dos regulares, a administração deve fiscalizar o cumprimento dos Regulamentos, o cumprimento de padrões mínimos de atuação, enquanto dos irregulares deve coibir sua atuação até que se regularizem, até que cumpram padrões mínimos de funcionamento.

Sabe-se que uma empresa do ramo da saúde, cadastrada na ANS (ainda que inadimplente em relação à Taxa de Saúde Complementar, prevista no art. 20 da Lei 9.961/00), preencheu os requisitos regulamentares no momento de cadastramento, condição diversa daquela que exerce atividade irregularmente e que jamais se submeteu a qualquer fiscalização.

---

<sup>33</sup>. AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 14a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 33

Uma empresa de contabilidade, por melhor e mais especializada que seja, enquanto não estiver inscrita perante a Comissão de Valores Mobiliários e pagando a respectiva taxa de fiscalização, não poderá auditar sociedades anônimas abertas com ações emitidas no mercado de capitais.

Outro exemplo: uma empresa de ônibus, ao se registrar perante a Agência Nacional de Transportes Terrestres, deve preencher uma série de requisitos: seguro obrigatório, demonstrar a conservação dos veículos, apresentar a jornada dos motoristas, cumprir horários de chegada e partida sob pena de multa, temperatura interna do veículo, número mínimo de paradas, etc. Uma empresa clandestina, atuando fora do mercado fiscalizado, não obedece nada disto, e, em consequência, põe em risco o conforto, a segurança e a vida dos passageiros.

É bem verdade que a taxa de polícia deve custear a fiscalização e os gastos da autarquia (inclusive para compor o orçamento autárquico, o qual deve ser mantido por contribuições específicas, como taxas e multas), porém seu maior mérito ainda é extrafiscal: a demarcação da atuação regular em certos ramos de atividade empresarial submetidos a fiscalização estatal.

#### 4.2.A Taxa de Polícia como tributo

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 5º, classifica os tributos como impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo que o primeiro se distingue dos demais por não ter destinação vinculada; por oposição, tem-se que a taxa e a contribuição de melhoria são tributos vinculados, possuindo destinação orçamentária específica. A Constituição da República acresce a este rol o empréstimo compulsório e as contribuições sociais.

Não há dúvida, portanto, que a taxa de polícia é um tributo vinculado, portanto de destinação específica, notadamente o orçamento da autarquia ou ente da administração direta responsável pelo recolhimento; há que se investigar, portanto, quais suas características. O Código Tributário Nacional, em seus arts. 77 e 78, definem que:



*“Art. 77 CTN. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tem 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 a sua disposição.*

*Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas”.*

*Art. 78 CTN. 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.*

*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 (grifei)”.*

A primeira consideração a ser feita é que a taxa de polícia tem como fato gerador o exercício do poder de fiscalização, seja efetivo ou potencial; mas este poder não pode ser exercido sobre toda e qualquer atividade, mas apenas aquelas de relevante interesse público, como segurança, higiene, ordem, costumes e atividades dependentes de concessão ou autorização governamental.

Embora a taxa incida para fiscalização de atividade, estas devem ter uma relevância social que justifique a interferência estatal na liberdade e propriedade privada, sob pena de ofensa à garantia constitucional da livre iniciativa.

Embora seja tributo vinculado (portanto de destinação orçamentária específica), a taxa de polícia ainda é tributo, possuindo todas as suas características: deve se pautar pela legalidade, respeitar a anterioridade tributária, respeitar o prazo prescricional quinquenal do art. 174 do Código Tributário Nacional, ser lançado em conformidade com o previsto nos arts. 147 a 150 CTN e adotar a execução fiscal para a cobrança, ser contestado por meio de ação anulatória, declaratória ou mandado de segurança.

Este tributo é individual ou individualizável, cobrado daquele que desempenha a atividade fiscalizada, respeitando-se, assim, a justiça tributária. De fato, se apenas aqueles que exercem determinada atividade empresarial precisam ser fiscalizados, nada mais justo que apenas eles contribuam para a manutenção do aparato estatal fiscalizatório. *A contrario sensu*, aqueles que não exercem a atividade de transporte de passageiros não devem pagar impostos destinados a custear o salário dos fiscais da ANTT, por exemplo. As demais características da taxa de polícia não se distinguem em muito dos demais tributos; a controvérsia maior, em sede de jurisprudência, restringem-se à sua base de cálculo.

A Constituição da República, em seu art. 145, § 2º, *diz que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos*. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 77 do Código Tributário Nacional. Isto porque é muito difícil, na prática, encontrar um índice de tributação que seja diverso do faturamento da empresa, sob pena de tratar empresas de tamanhos distintos da mesma maneira, gerando injustiça.

Leciona Carrazza que: *“as taxas não podem ter base de cálculo idêntica à dos impostos. É o que didaticamente preceitua o §2º do art. 145 da CF. A norma constitucional em apreço encerra mera disposição doutrinária, de resto dispensável, já que, tendo a taxa, por hipótese de incidência, sempre uma atividade estatal diretamente dirigida ao contribuinte, sua base de cálculo deverá, sob pena de desvirtuamento do tributo, “exibir, forçosamente, a medida da intensidade da*

*participação do Estado”. De qualquer forma, ele é útil, porque espanca qualquer dúvida sobre o assunto<sup>34</sup>”.*

E como a administração deveria chegar a um valor para a taxa de polícia? O mesmo autor defende que: *“conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. Além disso, na medida em que pagamento das taxas está vinculado à prestação de um dado serviço público ou à prática de um determinado ato de polícia, elas devem estar voltadas a seu custeio, e não de outros serviços ou atos de polícia, que não alcançam o contribuinte (ou que a ele não estão disponibilizados, no caso de serviços públicos)<sup>35</sup>”.*

De fato, se as autarquias se distinguem por terem autonomia orçamentária, por terem orçamento independente do ente político originário, a taxa de polícia deveria guardar alguma relação com o custeio da atividade fiscalizatória. Seguindo esta linha de raciocínio, bastaria calcular o custo de manutenção da Autarquia Fiscalizadora para se chegar ao valor a ser cobrado de cada fiscalizado. Carrazza prossegue dizendo que: *“o valor da taxa, seja de serviço, seja de polícia, deve corresponder ao custo, ainda que aproximado, da atuação estatal específica. É claro que, neste campo, não precisa haver uma precisão matemática; deve, no entanto, existir uma razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público teve para prestar aquele serviço público ou praticar aquele ato de polícia (...). Se não houver equivalência entre o custo da atuação estatal específica e o quanto da taxa, o tributo deverá ser inconstitucional, por desvirtuamento de sua base de cálculo. Com isto, aliás, ele assumirá feições confiscatórias, afrontando, pois, o art. 150, IV, da CF<sup>35</sup>”.*

---

<sup>34</sup>. CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 23a. Ed., São Paulo: Malheiros, 2007, pág. 532

<sup>35</sup>IDEM, ibidem, pág. 532

<sup>35</sup>IDEM, ibidem, pág. 534.

A idéia, em abstrato, é boa: a taxa de polícia seria recolhida no valor suficiente para custear a atividade estatal fiscalizatória, ignorando-se, porém, o fato de que algumas empresas são de grande porte, enquanto outras, de pequeno porte.

O cálculo estimatório, além de complexo, desconsidera justiça tributária e a capacidade contributiva dos indivíduos particularmente considerados. É por esta razão que, no caso da taxa de polícia da CVM, o Supremo Tribunal Federal decidiu de maneira diversa ao doutrinador, *verbis*:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 177.835-1 – PERNAMBUCO – REL. MIN. ILMAR GALVÃO. RECORRENTES. AGROVAP AGROPECUÁRIA VALE DO PRATA S/A E OUTROS. RECORRIDA. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DOS MERCADOS DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS. TAXA DA CVM. LEI N. 7.940, DE 20.12.89. FATO GERADOR. CONSTITUCIONALIDADE.*

I) *A taxa de fiscalização da CVM tem por fato gerador o exercício do poder de polícia atribuído à Comissão de Valores Mobiliários – CVM. Lei 7.940/89, art. 2º. A sua variação, em função do patrimônio líquido da empresa, não significa seja dito patrimônio a sua base de cálculo, mesmo porque tem-se, no caso, um tributo fixo.*

II) *R.E. não provido.*

*(...)*

*“É certo que a taxa questionada varia em função do patrimônio líquido das empresas. Isto, porém, não significa seja o patrimônio líquido sua base de cálculo.*

*Nos tributos fixos, não se faz cálculo. O valor do tributo é determinado diretamente pelo legislador.*

*No caso, a variação do valor da taxa, em função do patrimônio*

*líquido da empresa, é simples fator de realização do princípio constitucional da capacidade contributiva. A esse respeito manifestou-se com inteira propriedade a ilustrada juíza federal, Professora Germana de Oliveira Moraes, então Procuradora da Fazenda Nacional, afirmando:*

*“O estabelecimento de classes de contribuintes, além de lógico, é um critério equitativo acima de tudo. Uma grande empresa certamente requisitará mais atividade fiscalizadora da Comissão de Valores Mobiliários do que uma pequena empresa. A existência de uma taxa de valor único, para todo o amplo espectro de empresas, não iria senão agravar o encargo para as empresas de menor porte.*

*Tratar os desiguais como iguais é uma profunda ignomínia e ofende o sagrado princípio da igualdade constitucional (fls. 28 dos autos).*

*(....)*

*Ressalto, finalmente, que a Taxa de Fiscalização de que se cuida destina-se ao custeio de atividade desenvolvida pela Comissão de Valores Mobiliários, em proveito direto daqueles que participam do mercado de valores mobiliários. Sua cobrança, portanto, realiza o princípio da justiça tributária: pagam aqueles que se beneficiam diretamente da atividade estatal respectiva. Seria injusto que a sociedade tivesse que remunerar, pela via de impostos, a atividade da CVM, que pertine diretamente a um segmento da sociedade, perfeitamente identificado, composto pelas pessoas que participam do mercado de valores mobiliários. Por sinal, um dos segmentos da sociedade brasileira dotado de maior capacidade contributiva, relativamente à maioria da população (...).*

*O que a lei procura realizar, com a variação do valor da taxa, em função do patrimônio líquido da empresa, é o princípio da capacidade contributiva – C.F., art. 145, § 1º. Esse dispositivo constitucional diz respeito a impostos, é certo. Não há impedimento, entretanto, na*

*tentativa de aplicá-lo relativamente às taxas, principalmente quando se tem taxa de polícia, isto é, taxa que tem como fato gerador o poder de polícia”.*

A questão foi novamente enfrentada na ADI 453-1/2006, e pacificada com o advento da Súmula 665 STF, que diz ser “*constitucional a taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários instituídas pela Lei 7.940/1989*”.

Se por um lado a constituição veda que as taxas tenham a mesma base de cálculo de impostos, não existem muitos índices de tributação distintos de renda (faturamento bruto, líquido ou estimado), despesa, transmissão de bem e serviço e valor de patrimônio.

No aresto supra, o STF decidiu que o fato de a taxa variar em função do patrimônio líquido da empresa não significa que este constitua sua base de cálculo; ele serve, apenas, de elemento informativo do montante a ser pago, quando da aplicação da tabela prevista na lei, bem como forma de observância do princípio da capacidade contributiva, que também pode ser aplicado a essa espécie de tributo, principalmente quando se tem como fato gerador o poder de polícia.

Em outras palavras: a taxa não incide sobre a renda em si, mas cria faixas, progressivas quanto à renda e tamanho da empresa, fazendo com que as maiores paguem uma taxa condizente com seu tamanho, enquanto as pequenas paguem menos ou mesmo sejam isentas.

Desta forma, não haverá inconstitucionalidade se o tributo for fixado com de forma fixa, porém com faixas que levem em consideração o patrimônio líquido da empresa fiscalizada; não haverá ofensa ao art. 145, §1º CF, e ainda se estará respeitando o princípio da capacidade contributiva.

É por isto que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da taxa da CVM: por entender que a forma de cálculo, embora leve em conta o patrimônio líquido da empresa para determinar seu enquadramento na faixa fixa de tributo, não incide diretamente sobre o aumento ou diminuição deste mesmo patrimônio. A renda serve para enquadramento nas faixas de contribuição, não

é o índice de tributação em si.

O mesmo questionamento foi feito em relação às Taxas de Saúde Suplementar da ANS (Lei 9.961/00) e de Controle e Fiscalização Ambiental, a TCFA do IBAMA (Lei 10.165/00).

## **5. Conclusão**

De tudo que foi dito é possível concluir que a taxa de polícia é mais que um mero tributo vinculado; sua função maior não é levar dinheiro aos cofres públicos, ao orçamento dos entes fiscalizadores, alcançar a efetivação do poder de polícia.

Uma das funções mais importantes da taxa de polícia é permitir saber quais são os empresários que exercem a atividade empresarial regular e os que a exercem de forma clandestina.

Por outro lado, é através deste tributo que o Estado consegue compatibilizar da livre iniciativa e propriedade com os direitos de toda a sociedade, fiscalizando e regulando atividades de relevância social, bem como regular e controlar a economia em si.

A cobrança da taxa de polícia, além de separar os empresários regulares dos irregulares, custeia as autarquias fiscalizadoras realizando justiça tributária. Isto porque o aparato estatal é financiado apenas por aqueles que exercem a atividade regulada. Em outras palavras, o cidadão comum não é obrigado a contribuir, por meio de impostos, para o custeio de todo um aparato estatal que fiscaliza um ramo empresarial que não exerce. Dito de outra maneira: seria tributariamente injusto que o contribuinte comum custeasse os salários dos fiscais da ANATEL, sendo que apenas as empresas de telefonia, radiocomunicação e radiodifusão desfrutam da regulação do mercado.

Por fim, e talvez mais importante, sem a Taxa de Polícia, um instrumento do Direito Tributário, os Direitos Administrativo e Econômico jamais conseguiriam alcançar, de forma satisfatória, suas finalidades regulatórias e

fiscalizadoras.

## **BIBLIOGRAFIA**

**ABUJAMRA**, Ana Carolina Peduti. Taxa de Saúde Suplementar x Sistema Tributário Nacional. RTRIB 68/132

**AFONSO**, Sílvio César. Taxa e Preço Público. Publicado na RTRIB 71/147

**AMARO**, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 14a. Ed., São Paulo: Saraiva, 2008

**ARAÚJO**, Sarah Maria Linhares de. Taxas de meio ambiente: instrumentos para programação de políticas públicas. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental -FDUA, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56118>>.

**ARAÚJO**, Sueli Mara Vaz Guimarães. A Taxa de Fiscalização Ambiental e a Lei 9.960/00. RDA 19/82

**ATALIBA**, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6a. Ed., São Paulo: Malheiros, 2005

**BATALHA**, Wilson de Souza Campos. O Poder Econômico Perante o Direito: estudos de Direito Econômico. São Paulo: Ltr, 1996

**BRESSER-PEREIRA**, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56087>>.

**BRUNA**, Sérgio Varella. Agências Reguladoras: Poder Normativo, Consulta Pública, Revisão Judicial. São Paulo: Ed. RT, 2003

**CAIS**, Cleide Previtalli. O Processo Tributário. 5a. Ed., São Paulo: RT, 2007

**CANOTILHO**, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1997

\_\_\_\_\_. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra:



Coimbra Editora, 1994

**CARRAZZA**, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 23a. Ed., São Paulo: Malheiros, 2007

**CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16a. Ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2006

**CARVALHO**, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 9a. Ed, São Paulo: Saraiva, 1997

**CARVALHOSA**, Modesto *et* **EIZIRIK**, Nelson. A nova Lei das Sociedades Anônimas. São Paulo: Saraiva, 2002

**COELHO**, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 9a. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 3a. Ed., São Paulo: Atlas, 1992

**DINIZ**, Guilherme Soares. A classificação das espécies tributárias no ordenamento jurídico brasileiro. RTRIB 82/106

**ESTEVES**, Cristina Campos. Taxa anual: notas sobre a exação devida pelo minerador na autorização de pesquisa mineral. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34688>>

**GRAU**, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

**HESSE**, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998

**ICHIHARA**, Yoshiaki. Taxas no sistema tributário brasileiro: perfil constitucional e estudo de casos. RTRIB 75/214

**JELLINEK**, G. Sistema dei Diritti Pubblici Subbietivi. Milano: Società Editrice Libreria, 1912,.

**JUNQUEIRA**, Kátia Valverde. Aspectos jurídicos da taxa de regulação e fiscalização. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 84, fev. 2008. Disponível em

:<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=52221>>

**KIMURA**, Alexandre Issa. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005

**MACHADO**, Hugo de Brito. As Taxas no Direito Brasileiro. Belo Horizonte, n. 12, ano 3 Outubro 2001 Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51381>>

**MAMELUQUE**, Leopoldo. Privatização: modernismo e ideologia. São Paulo: RT, 1995

**MARTINS**, Ives Gandra (coord.). Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. São Paulo: RT, 2002

**MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18a. Ed, São Paulo: Malheiros, 2005.

**MELLO**, Vanessa Vieira de. Regime Jurídico da Competência Regulamentar. São Paulo: Dialética, 2001.

**MOTTA**, Paulo Roberto Ferreira. As estruturas do Serviço Público. Belo Horizonte, n. 26, ano 5 Julho 2004 Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=50409>>

**NABAIS**, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. RTRIB 88/269

**NASCIMENTO**, Carlos Valder. Curso de Direito Financeiro. Rio de Janeiro: Forense. 1999

**NOBRE**, Marcos (org). Curso Livre de Teoria Crítica. Campinas: Papyrus, 2008.

**NOGUEIRA**, Wagner Lima. Base de Cálculo de Taxa: Mudança de Paradigma: Doutrina de Sacha Calmon Navarro Coêlho e o STF. RTRIB 66/7

**OLIVEIRA**, Régis Fernandes. Manual de Direito Financeiro. 6a. Ed., São Paulo: RT, 2003

**PALOP**, Vicente Escuin. Introducción al Derecho Público. Madrid: Tecnos, 1997

**REINALDO**, Demócrito Ramos. Taxa de Fiscalização e Vigilância Sanitária Instituída pela Lei 9.782/99 – Ilegalidade e Inconstitucionalidade. RTRIB 46/293

**RICARDO**, David. Principios de Economía Política y de Tributacion. Buenos Aires: Claridad, 1941

**SEIXAS FILHO**, Aurélio Pitanga. Dimensão Jurídica do Tributo Vinculado . Belo Horizonte, n. 15, ano 3 Maio 2005 Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=30051>>.

**SILVA**, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10a. Ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

**SOUTO**, Marcos Juruena Vilella. Agências Reguladoras. RTRIB 33/153

\_\_\_\_\_. Atividades comunicadas e regulação de lista de prestadores de serviços de saúde. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito público – FA, Belo Horizonte, ano 7, n. 76, jun. 2007. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=40626>>

**STONE**, Alfred W. et Hague, Douglas C. Teoria Econômica, Rio de Janeiro: Zahar, 2a Ed., 1963.

**TORRES**, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 1996

**VENANCIO FILHO**, Alberto. A intervenção do Estado no Domínio Econômico. Rio de Janeiro: Renovar, 1998

**VIGLIAR**, José Marcelo Menezes. Tutela Jurisdicional Coletiva. São Paulo: Atlas, 1998, pág. 23