

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
– IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA TAXA DE
FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO E DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE
FUNCIONAMENTO**

Maria Clara de Albuquerque Moisés

Orientador: Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria.

Brasília - DF
Novembro 2022

MARIA CLARA DE ALBUQUERQUE MOISÉS

**A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA TAXA DE
FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO E DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE
FUNCIONAMENTO**

O presente trabalho será apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do Curso de Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria.

Brasília - DF

2022

MARIA CLARA DE ALBUQUERQUE MOISÉS

**A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA TAXA DE
FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO E DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE
FUNCIONAMENTO**

O presente trabalho será apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do Curso de Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Brasília, (data da apresentação).

Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Professor Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Daniel Correa Szelbracikowski

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Rafael Campos Soares da Fonseca

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Criador de todas as coisas, pela sua Presença em minha vida, que me guia e me sustenta diariamente. Que toda a minha vida e o fruto do meu trabalho seja uma oferta a Ele, pois somente Ele é digno de tudo, de toda honra e toda glória.

Agradeço ao meu avô Benedito Geraldo, por todo o apoio e incentivo durante toda a minha formação acadêmica. Obrigada por sempre me incentivar, me celebrar, me apoiar e por me inspirar com todo o seu esforço e dedicação.

Agradeço à minha avó Gildete, também por todo apoio e incentivo durante minha formação, mas, principalmente, por me ensinar a importância de buscar a independência e emancipação feminina através do conhecimento.

Agradeço à minha mãe, por toda sua dedicação em cuidar de mim e por sempre me apoiar em todos os meus sonhos. A Sra. é um exemplo de sacrifício e de abdicção.

Agradeço ao meu pai, por sempre ter me ensinado a importância de se buscar a excelência em tudo que fazemos e também pela sua dedicação diária em cuidar da nossa família.

Agradeço ao Filipe e ao Pedro, por serem os melhores irmãos que Deus poderia me dar, por serem grandes exemplos profissionais para mim e por tudo que me ensinam.

Agradeço aos meus avós, Daher e Rosália, por serem meus exemplos de honestidade e humildade.

Agradeço aos meus tios, Daher, Cristian, Yara e Fafá e minhas primas Maria, Maya e Vitória, por todo o amor e incentivo que sempre me deram.

Agradeço ao Wenzo, meu companheiro de todos os dias, que sempre me apoia.

Agradeço à Luany, Raquel e Sophia, a amizade de vocês foi um dos maiores presentes que o BSSM me trouxe. Obrigada por acreditarem em mim e sempre me incentivarem a exercer minha identidade.

Agradeço à minha família IIR Brasil, por ser minha segunda casa e por ter impactado profundamente minha vida.

Agradeço aos meus amigos Ana Clara Peters, Luís Felipe Hosken, Marina de Freitas, Giovana Sales, Guilherme Costa, Maria Alice, Rafael Faleiro, por todos os momentos preciosos da caminhada e por sempre me apoiarem em todos os meus passos.

Agradeço a todos da Advocacia Dias de Souza pelos ensinamentos diários, especialmente, ao Márcio Maron e Gabriela Gonçalves, por terem contribuído ricamente para minha formação profissional.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria, por todos os ensinamentos em sala de aula e por todas as contribuições para este trabalho.

RESUMO

O presente artigo busca analisar a compatibilidade da Taxa de Fiscalização e Funcionamento - TFF e da Taxa de Fiscalização e Instalação - TFI com o regime jurídico das taxas de poder de polícia, previsto na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional - CTN. Ambas as taxas são cobradas pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, a fim de ressarcir os custos desta autarquia com a fiscalização do setor de telecomunicações. Assim, no primeiro capítulo deste trabalho, aborda-se os aspectos gerais da tributação do setor de telecomunicações. No segundo, trata-se do regime jurídico das taxas, em especial daquelas de polícia, demonstrando-se o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema. A regra matriz tributária, hipótese de incidência e base de cálculo de ambas as taxas são discutidas no capítulo terceiro. Por fim, debate-se a congruência da TFI e da TFF com o regime jurídico das taxas, através da análise do produto de sua arrecadação em comparação com os custos efetivos da ANATEL com a fiscalização regulatória do setor de telecomunicações. Conclui-se que as taxas em questão são inconstitucionais e ilegais, porque não obedecem à regra-matriz das taxas de polícia, visto que violam ao princípio da equivalência, consagrado no artigo 145, II da Constituição Federal e no artigo 77 do Código Tributário Nacional, bem como os princípios da proporcionalidade e do não-confisco, este último previsto no artigo 150, IV também da Constituição Federal.

Palavras chaves: Taxas de fiscalização. TFI. TFF. ANATEL. Poder de Polícia.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the compatibility of the Inspection and Operation Fee - TFF and the Inspection and Installation Fee - TFI with the legal regime of police power fees, provided for in the Federal Constitution and the National Tax Code - CTN. Both fees are charged by the National Telecommunications Agency - ANATEL, in order to reimburse the costs of this agency with the inspection of the telecommunications sector. Thus, in the first chapter of this work, the general aspects of taxation in the telecommunications sector are addressed. In the second, it deals with the legal regime of fees, especially those of the police, demonstrating the doctrinal and jurisprudential understanding on the subject. The tax matrix rule, incidence hypothesis and calculation basis of both rates are discussed in the third chapter. Finally, the congruence of TFI and TFF with the legal regime of fees is debated, through the analysis of the product of their collection in comparison with the effective costs of ANATEL with the regulatory oversight of the telecommunications sector. It is concluded that the fees in question are unconstitutional and illegal, because they do not obey the matrix rule of police fees, since they violate the principle of equivalence, enshrined in article 145, II of the Federal Constitution and in article 77 of the National Tax Code. , as well as the principles of proportionality and non-confiscation, fixed in article 150, IV also of the Federal Constitution.

Keywords: Inspection fees. TFI. TFF. ANATEL. Police Power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ASPECTOS GERAIS DA TRIBUTAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	9
1.1. O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	9
1.2. A REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	11
1.3. A ALTA CARGA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	12
2. REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DO PODER DE POLÍCIA	14
2.1. A DIFERENÇA ENTRE TAXAS E PREÇOS PÚBLICOS	15
2.2. O CARÁTER CONTRAPRESTACIONAL DAS TAXAS	17
2.3. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS ÀS TAXAS.....	18
2.4. TAXAS DE POLÍCIA.....	20
3. A TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO E A TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO - ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO	25
3.1. CARACTERÍSTICAS DA TFI E DA TFF.....	27
4. A ANÁLISE DA BASE DE CÁLCULO DA TFI E TFF E A SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DAS TAXAS	30
4.1. A COMPARAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DA TFI E DA TFF COM O EFETIVO CUSTO DA FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA EXERCIDA PELA ANATEL	31
4.2. A COMPATIBILIDADE DA TFI E DA TFF COM O REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DE POLÍCIA.....	35
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro consagrou em inúmeros dispositivos a importância de se estender o acesso da população ao serviço de telecomunicação. Entretanto, o Brasil possui uma elevada carga tributária sobre esse serviço¹, o que é um dos principais entraves do desenvolvimento desse setor, pois desestimula o investimento e aumenta o preço final do serviço.

A Taxa de Fiscalização de Instalação - TFI e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento - TFF representam duas exações de grande impacto arrecadatário para o setor de telecomunicações, pois, durante os anos de 1997 a 2021, o valor total arrecadado através dessas taxas correspondeu a R\$ 40.879.180.000,00². Ambas são cobradas com o objetivo de custear as despesas da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL decorrentes da fiscalização desse setor.

As taxas são espécie tributária que possuem como principal característica o caráter retributivo, ou seja, visam retribuir ao Estado o custo despendido pela prestação de um serviço ou pelo exercício do poder de polícia. Dessa forma, o alto impacto arrecadatário da TFI e da TFF desperta o questionamento se tais taxas estão em conformidade com os requisitos legais e constitucionais que o ordenamento impõe para a instituição dessas espécies tributárias.

Assim, o objeto do presente trabalho é analisar a compatibilidade da Taxa de Fiscalização de Instalação e da Taxa de Fiscalização de Funcionamento com o regime jurídico das taxas, através do extenso arcabouço teórico e doutrinário, bem como da ampla jurisprudência dos tribunais superiores a respeito dos principais conceitos que permeiam o tema.

Com o objetivo de fazer esse exame, a pesquisa irá tratar dos aspectos gerais da tributação do setor de telecomunicações, o regime jurídico das taxas de polícia e, por fim, a hipótese de incidência e a base de cálculo das taxas em tela.

1. ASPECTOS GERAIS DA TRIBUTAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

1.1. O surgimento das agências reguladoras

¹ TELECO (Brasil). **Tributação: Carga Tributária - a maior carga tributária do mundo**. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_1.asp>. Acesso em: 01 maio 2022

² ANATEL. **Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b6f024c55d48226f42febfb0dc0ca42c>> Acesso em: 23 Out. 2022.

Com a Reforma da Administração Pública Brasileira, que ocorreu no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 2003, identificou-se a necessidade de regulamentação da prestação dos serviços públicos por particulares. Nesse contexto, foi promulgada a Lei das Concessões - Lei n. 8.987/1995 e surgiram as agências reguladoras, sob as influências do Direito Norte-Americano³.

As agências reguladoras possuem um papel fundamental na mudança de atuação do Estado em relação à prestação de serviços públicos, pois, com a Reforma Administrativa, o Estado deixou de ser o principal prestador de serviço e passou a ser o regulador, através da atuação dessas agências. Sua principal função é “compatibilizar a qualidade do serviço prestado com a tarifa a ser paga pelo usuário”⁴.

A Lei n. 8.987/1995, em seu artigo 6º, dispõe que “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.” Além disso, o mesmo dispositivo traz o conceito de serviço adequado, no sentido de que “é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”⁵

A condução dos serviços públicos pelos particulares visa garantir e efetivar os princípios da Administração Pública, tais como efetividade, qualidade e modicidade das tarifas. Cabe destacar que a titularidade dos serviços ainda está sob o monopólio do Estado, como se pode depreender, inclusive, do artigo 21, inciso XI da Constituição Federal, o qual demonstra que a União detém a competência para explorar a concessão dos serviços de telecomunicação - serviços de enfoque do presente trabalho:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)⁶

³ MELO, Márcio Rodrigues. **A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências reguladoras**. Dissertação (mestrado) – “Orientação: Profa. Dra. Maria Lírida Calou Araújo e Mendonça.” Universidade de Fortaleza, 2010. p. 43

⁴ *Ibidem*, p. 53

⁵ BRASIL. **Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁶ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

1.2. A regulação no setor de telecomunicações

Dois anos depois da promulgação da Lei das Concessões, foi publicada a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) - Lei n. 9.472 de 1997, em 16 de Julho de 1997, a qual dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e sua regulação através da instituição de um órgão regulador - a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

É importante destacar o conceito dos serviços de telecomunicações trazido pela Lei n. 9.472 de 1997 - LGT, que, em seu artigo 60, enuncia que o serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação, a qual é compreendida como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza⁷.

Assim, cabe à ANATEL fiscalizar a prestação das atividades que possibilitam a oferta de telecomunicação, bem como “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade⁸”, entre outras medidas previstas nos incisos do artigo 19 da LGT.

Essa agência reguladora possui caráter de autarquia especial e é vinculada ao Ministério das Comunicações. Entretanto, como prevê o artigo 8º, §2º, da LGT, a ANATEL é marcada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira⁹.

As receitas da ANATEL são taxas e preços públicos previstos nos artigos 47 a 53 da Lei n. 9.472/1997, bem como os recursos provenientes do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

O FISTEL é um fundo de natureza contábil, criado pela Lei n. 5.070 de 1966 com o objetivo de “prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução” (Art. 1º da Lei n. 5.070/66)¹⁰. Suas principais receitas são “as taxas de fiscalização, as outorgas de serviços de telecomunicações, as multas e os preços

⁷ BRASIL. **Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>. Acesso em: 01 maio 2022.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰BRASIL. **Lei nº 5.070, de 07 de julho de 1966**. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15070.htm>. Acesso em: 08 outubro 2022.

públicos. Sobre a receita de Taxas de Fiscalização é deduzido 30% a título de Desvinculação da Receita da União (DRU) em conformidade com a Emenda Constitucional (EC) 93/2016”¹¹.

Nesse contexto, em seu artigo 2º, a LGT consagra como dever do Poder Público a garantia ao acesso às telecomunicações, bem como estimular a expansão desse tipo de serviço e criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País¹². Já em seu artigo 5º, a Lei Geral de Telecomunicações dispõe que as relações econômicas do setor de telecomunicações obedecerão ao princípio de redução das desigualdades sociais e regionais através do desenvolvimento deste setor¹³.

1.3. A alta carga tributária no setor de telecomunicações

Conforme já mencionado, o Brasil possui uma elevada carga tributária sobre o setor de telecomunicações¹⁴, pois é considerado o país que mais tributa a banda larga e o quarto país que mais tributa a telefonia móvel¹⁵. Ainda nesse sentido, destaca-se o dado de que “a carga tributária brasileira sobre tais serviços é mais do que o dobro da praticada em países como Alemanha, França, Reino Unido, México e Rússia”¹⁶, de modo que pode ser até “quatro vezes maior do que a observada nos Estados Unidos, Coreia do Sul e Japão”¹⁷.

A carga tributária elevada prejudica seriamente o desenvolvimento do setor de telecomunicações, uma vez que desestimula a exploração e fluxo de investimentos e acaba por onerar o preço final do serviço. Tudo isso dificulta o acesso dos consumidores de baixa renda ao sistema de telecomunicações e, conseqüentemente, contribui para a marginalização social.

Dessa forma, este cenário de elevada tributação não se alinha com os artigos acima mencionados, nem mesmo com os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 de garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a marginalização e pobreza.

¹¹ ANATEL. **FISTEL**. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/fistel>>. Acesso em: 01 maio 2022.

¹² BRASIL. **Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em: 01 maio 2022.

¹³ *Ibidem*

¹⁴ TELECO (Brasil). **Tributação: Carga Tributária: a maior carga tributária do mundo**. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_1.asp>. Acesso em: 01 maio 2022

¹⁵ RABELO FILHO, Antônio Reinaldo. **Telecomunicações, calamidade pública e Direito Tributário**. Justiça & Cidadania nº 237. Maio 2020. p. 60

¹⁶ *Ibidem*. p. 60

¹⁷ *Ibidem*. p. 60

A corroborar o exposto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em sua avaliação do ano de 2020 sobre telecomunicação e radiodifusão no Brasil, demonstrou que:

O alto nível de taxas e tributos exerce um impacto severo sobre o setor de comunicações no Brasil. As altas taxas provavelmente contribuem para o custo total de serviços de comunicação, comprometendo o potencial do setor para a inovação e o investimento. Assim, elas prejudicam a adoção e aumentam os preços dos serviços de comunicações¹⁸.

Assim, se faz necessário analisar quais são os tributos que mais oneram o setor de telecomunicações e se tais tributos obedecem aos regramentos constitucionais, visto que a elevada tributação possui enorme impacto social e econômico no desenvolvimento do país, o que demonstra a relevância da presente pesquisa.

No que tange aos tributos federais pagos pelo setor de telecomunicações, duas taxas possuem grande impacto arrecadatório. São elas a Taxa de Fiscalização de Instalação - TFI e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento - TFF. Ambas foram criadas inicialmente pela Lei n. 5.070/66, a qual instituiu o FISTEL. Entretanto, as referidas taxas receberam alterações em seus regimes jurídicos com a promulgação da LGT, as quais serão detalhadas posteriormente.

No ano de 2021, o total arrecadado a título de TFI correspondeu a mais de R\$ 282 milhões¹⁹, enquanto o valor arrecadado a título de TFF correspondeu a mais de R\$ 25 milhões²⁰. A arrecadação superavitária da TFI e da TFF é tema que não passa despercebido e já é reconhecido por muitos estudos e por muitos anos. André Mendes Moreira e Gabriel Prado Amarantes de Mendonça, analisando os valores de arrecadação das taxas no ano de 2006, já afirmavam que “os recursos atualmente destinados à ANATEL (oriundos da cobrança da TFI e TFF) são muito superiores às necessidades financeiras da autarquia.”²¹

O Diretor Jurídico da Empresa Oi Telefonía, Antônio Reinaldo Rabelo Filho, ao discorrer sobre a tributação do setor de Telecomunicações destacou que “em apertada síntese, para cada chip de telefonia móvel ativado no País, recolhe-se R\$ 26,83 a título de Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e, anualmente, enquanto o dispositivo for mantido em operação, outros R\$ 8,85 a título de Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF).”²²

¹⁸ OECD (2020). **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. OECD Publishing, Paris. p. 38. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>>. Acesso em: 30 abril 2022

¹⁹ ANATEL (Brasil). **Painel de dados de arrecadação do FISTEL**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/arrecadacao/fistel>>. Acesso em: 01 maio 2022.

²⁰ Ibidem.

²¹ MOREIRA, André Mendes. **A Ilegitimidade da exigência de preço público pela ANATEL para o exercício das suas atividades regulares, já financiadas pelo FISTEL** - Fundo de fiscalização das Empresas de telecomunicações. Tributação dos serviços de comunicação. São Paulo: Editora Noeses, 2009, v. , p. 05

²² RABELO FILHO, Antônio Reinaldo. **Telecomunicações, calamidade pública e Direito Tributário**. Justiça & Cidadania nº 237. Maio 2020. p. 61

Em seu relatório de gestão anual, a ANATEL afirmou que ocorreu uma redução significativa do valor de arrecadação da TFF, pois algumas empresas do setor de telecomunicações obtiveram liminar judicial que suspendeu a exigibilidade da TFF em seu favor²³:

Confrontando a receita realizada com a prevista no exercício de 2021, resta demonstrada a realização da receita em 66,01%, inferior ao estimado em 33,99%. O fato explica-se, em especial, pela arrecadação das taxas de fiscalização continuar a ser fortemente impactada pela suspensão da exigibilidade dos créditos relativos à Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF) proveniente de medida liminar judicial em favor das grandes prestadoras²⁴.

Ademais, é necessário destacar que as receitas do FISTEL não se destinam para apenas cobrir os gastos decorrentes da fiscalização deste setor. A OCDE apontou que “As receitas provenientes do licenciamento de estações são também utilizadas para promover a indústria cinematográfica nacional e a televisão pública²⁵.”

Assim, para dar continuidade a análise da constitucionalidade e legalidade da TFI e da TFF, será abordado o regramento constitucional a respeito das taxas e também o conceito de taxas propriamente dito, no capítulo seguinte.

2. REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DO PODER DE POLÍCIA

Como leciona Paulo de Barros Carvalho, as taxas são espécie de tributo que possuem em seu antecedente normativo a previsão conotativa de atividade do Estado diretamente relacionada ao contribuinte²⁶.

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu artigo 145, inciso II que os entes federativos - União, Estado, Distrito Federal e Municípios - poderão 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 à sua disposição²⁷”.

²³ ANATEL - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório Anual de Gestão: Anatel - 2021**. Brasil: Anatel, 2021. p. 153. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7aDSQqzWEJuAhvQ7vBZ6bhePEKS7H7K2efSWLiiXPuEib2Qdl3GibsRtMqCa1dRhDvWTMgvrVhLgrlYJgxIJ9. Acesso em: 30 maio 2022.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ OECD (2020). **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. OECD Publishing, Paris. p. 253. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>. Acesso em: 30 abril 2022

²⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. - 8. ed. rev. - São Paulo : Noeses, 2021. p. 814.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

A redação do artigo 80 do Código Tributário Nacional - CTN (Lei n. 5.172/66) complementa o enunciado do artigo 145, inciso II da Constituição Federal no que diz respeito ao âmbito de competência dos entes federativos para instituição das taxas, *verbis*:

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público²⁸.

Assim, ambos os dispositivos determinam que tais entes detêm a competência tributária em relação às taxas, ou seja, podem legislar instituindo regras jurídicas sobre essa espécie tributária dentro de seu âmbito de competência material.

Portanto, as taxas são espécie de tributo cobradas em razão de uma atividade estatal, ou seja, conforme preveem os artigos 3 e 77 do Código Tributário Nacional, são prestações pecuniárias compulsórias, que não constituem sanção de ato ilícito, instituídas em lei, cobradas mediante atividade administrativa plenamente vinculada, em razão do exercício do poder de polícia, ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição²⁹.

2.1. A diferença entre taxas e preços públicos

Para compreender o regime jurídico das taxas, é relevante diferenciá-las dos preços públicos. Os preços públicos são remunerações decorrentes do consumo de bens ou serviços públicos, efetivados em regime contratual e de caráter não compulsório³⁰, enquanto as taxas são dotadas de compulsoriedade e sua cobrança é condicionada à previsão orçamentária. É o que prevê a Súmula 545 do Superior Tribunal Federal - STF, *verbis*: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.³¹”

Ives Gandra da Silva Martins diferencia taxas dos preços públicos sob três pontos: (1) a partir da exigência da relação de subordinação existente nas taxas e não presente nos preços

²⁸ BRASIL. Congresso. Senado. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Código Tributário Nacional. Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2022.

²⁹ Ibidem.

³⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. - 8. ed. rev. - São Paulo : Noeses, 2021. p. 423

³¹ SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Súmula 545. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2346>. Acesso em: 09 out. 2022.

públicos, (2) a falta de alternativa do usuário ao não pagamento ou não uso para as taxas, enquanto que em relação aos preços públicos o usuário possui a alternativa/faculdade de não pagá-lo, bem como o fato de que (3) a taxa remunera serviços essenciais ou periféricos, que são específicos e divisíveis, enquanto que o preço público só o é, caso não ocorra as hipóteses dos itens 1 e 2³².

Por outro lado, Luís Eduardo Schoueri entende que a compulsoriedade não pode ser o principal elemento que diferencia os preços públicos das taxas, pois o preço também é compulsório, caso o particular queira contratar com o Estado. Sob seu ponto de vista, o real fator que os diferencia é a manifestação de vontade, a qual é ausente nas taxas e presente nos preços públicos. Isso, porque “o tributo, entretanto, tem sua compulsoriedade decorrente da atuação do Estado, independentemente de qualquer contratação. A manifestação de vontade é irrelevante³³”, em contrapartida o preço público é marcado pela contratualidade.

Regina Helena Costa, adotando as perspectivas de Geraldo Ataliba e Roque Carrazza, aponta que os serviços públicos executados sob o regime de concessão ou permissão e que são específicos e divisíveis “somente pode qualificar-se como taxa, em razão do regime jurídico de direito público a que se sujeitam tais atividades. A tarifa ou preço público é modalidade remuneratória da exploração de atividade econômica, efetuada sob regime de direito privado³⁴.”

Outro fator de diferenciação importante trazido por Schoueri é que os preços públicos remuneram serviços de caráter não essencial, pois a falta de pagamento permite que o prestador do serviço recuse o fornecimento. Em comparação com as taxas, estas remuneram serviços de caráter essencial e mesmo diante do não pagamento o serviço público ainda será prestado³⁵.

Como se vê, de fato, taxas e preços públicos não se confundem, pois ambos estão submetidos a regimes jurídicos diferentes. As taxas possuem um regime jurídico de direito público, versam sobre uma relação jurídica de caráter compulsório e são prestações pecuniárias destinadas a remunerar serviços de caráter essencial. Já os preços públicos são

³² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Série Grandes Pareceristas: Pareceres tributários** - Ives Gandra da Silva Martins. Volume 01. Rio de Janeiro : América Jurídica. 2003. p. 87

³³ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596366. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 138.

³⁴ COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623309. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623309/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 163

³⁵ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596366. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 138.

remunerações submetidas ao regime jurídico de direito privado, de caráter não compulsório e marcados pela contratualidade. Hugo de Brito Machado traz exemplos concretos em que a distinção entre taxa e preço público pode ser melhor visualizada. Veja-se:

A título de exemplo, imaginemos a necessidade que se tem de energia elétrica. Se o ordenamento jurídico nos permite atender a essa necessidade com a instalação de um grupo gerador em nossa residência, ou estabelecimento industrial ou comercial, então a remuneração que o Estado nos cobra pelo fornecimento de energia é um preço público, pois não somos juridicamente obrigados a utilizar o serviço público para a satisfação de nossa necessidade. Embora nos seja mais conveniente a utilização do serviço público, do ponto de vista econômico ou por outra razão qualquer, do ponto de vista rigorosamente jurídico nada nos impede de, por outro meio, atender à necessidade de energia elétrica. A remuneração que pagamos pelo serviço de fornecimento de energia elétrica, portanto, não é compulsória. Por outro lado, se há norma jurídica proibindo a instalação de grupo gerador ou unidade de captação de energia solar em residências ou estabelecimentos comerciais ou industriais, de sorte que o atendimento da necessidade de energia elétrica por qualquer outro meio que não seja o serviço público torna-se impossível sem violação da ordem jurídica, tem-se que a utilização do serviço, e por isto mesmo o pagamento da remuneração correspondente, é compulsória. Neste caso, essa remuneração correspondente é taxa. (...) 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 dos tributos. O contribuinte estará seguro de que o valor dessa remuneração há de ser fixado por critérios definidos em lei. Terá, em síntese, as garantias estabelecidas na Constituição. Por outro lado, se a ordem jurídica não obriga a utilização do serviço público, posto que não proíbe o atendimento da correspondente necessidade por outro meio, então a cobrança da remuneração correspondente não ficará sujeita às restrições do sistema tributário. Pode ser fixada livremente pelo Poder Público, pois o seu pagamento resulta de simples conveniência do usuário do serviço³⁶.

Tais distinções são importantes para o presente trabalho, uma vez que, como se verá adiante, há quem entenda que as Taxas de Fiscalização não possuem caráter de tributo e sim de preço público.

2.2. O caráter contraprestacional das taxas

As taxas são tributos orientados pelo princípio da retributividade, ou seja, ostentam caráter contraprestacional³⁷, pois decorrem da provocação do contribuinte para que o Estado atue em razão do exercício do seu poder de polícia ou na prestação de um serviço público.

³⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 456- 457

³⁷ COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623309. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623309/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 155

Assim, são cobradas unicamente do indivíduo que desencadeou aquela atuação e não de toda a coletividade³⁸. Nesse sentido, ao realizar o pagamento da taxa, o contribuinte retribui ao Estado as despesas decorrentes da prestação.

Schoueri entende que o princípio da equivalência da taxa, ou seja, a correlação entre a base de cálculo da taxa e o custo da atividade estatal, não implica na destinação dos valores arrecadados ao custeio da atividade estatal desempenhada, de modo que entende que tal princípio traduz apenas que o parâmetro da base de cálculo das taxas é o custo da atividade estatal³⁹.

Dessa forma, o contribuinte da taxa é o sujeito que desencadeou a atuação estatal caracterizada pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de um serviço público divisível⁴⁰.

Por conseguinte, não é toda prestação de serviço público ou qualquer exercício de poder de polícia pelo Estado que pode configurar hipótese de incidência de uma taxa. É necessário que tais serviços sejam específicos e divisíveis, ante o caráter intrínseco de retributividade e equivalência que as taxas possuem. Neste ponto, destaca-se o entendimento de Paulo de Barros Carvalho no sentido de que às taxas de polícia também se aplicam a especificidade e divisibilidade:

Assim como o serviço público, o ato expressivo do poder de polícia deve ser específico e divisível para fins de exigência de taxa, já que esta, como explicado, é tributo que apresenta referibilidade direta ao contribuinte. Rege-se também, pelo princípio da retributividade", devendo haver retribuição dos custos das diligências necessárias ao seu exercício, motivo pelo qual deve seu exercício ser individualizado, permitindo precisar o custo relativamente a cada usuário⁴¹.

2.3. Limitações constitucionais relativas às taxas

No que tange às limitações constitucionais impostas ao legislador em relação às taxas, destaca-se o enunciado do parágrafo 2º do artigo 145 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto. Sobre o tema, Schoueri discorre que a base de cálculo própria de imposto é aquela que mede a capacidade

³⁸ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596366. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 194.

³⁹ *Ibidem*. p. 197.

⁴⁰ AMARO, Luciano da S. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555592993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592993/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 23

⁴¹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais**: parecer. Revista de Direito Tributário - 120: Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, v. 120, 27 abr. 2012. p. 20.

contributiva, ou seja, é vedado às taxas tributarem grandezas que busquem a capacidade contributiva. Veja-se:

Se os impostos visam a captar a capacidade contributiva e se a hipótese legal para sua exigência é uma manifestação daquela capacidade, a base de cálculo, por coerência, mede a capacidade contributiva. Então, o que serve de base de cálculo para a taxa? Pelo mandamento constitucional, já se tem uma primeira resposta, ainda que pela negativa: não serve de base de cálculo das taxas uma grandeza que busque a capacidade contributiva. Por outro lado, se a justificativa da taxa está em não forçar toda a coletividade a suportar um gasto que pode ser imputado a um contribuinte individualizado, é claro que se tem aí uma indicação da base de cálculo possível: será aquela suficiente para medir, ainda que com certo grau de aproximação, o valor da atividade que o referido contribuinte exigiu do Estado⁴².

Sacha Calmon defende a não aplicação do princípio da capacidade contributiva em seu aspecto da progressividade às taxas, pois, ao seu ver, o fato gerador das taxas se assenta nas manifestações estatais e não na capacidade do contribuinte, bem como pelo fato de que esse princípio possui maior aplicabilidade nos tributos não vinculados⁴³.

Quanto ao ponto, é necessário destacar o teor da Súmula Vinculante n. 29, em que o Supremo Tribunal Federal dispôs que “É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.”⁴⁴

O precedente representativo para a edição da referida súmula foi o RE n. 576.321, julgado em 04 de Dezembro de 2008, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Naquela oportunidade de julgamento, a Corte destacou que “O que a CF/1988 reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado⁴⁵.”

Essas considerações são relevantes, pois, para analisar posteriormente a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da TFI e da TFF, é necessário examinar profundamente se suas bases de cálculo tributam a capacidade contributiva, de modo que,

⁴² SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 174 - 175

⁴³ SABBAG, Eduardo de M. **Estudos tributários**; VOL. 1, 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502223066. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502223066/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 154.

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante n. 29**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Direito Tributário. Taxa. Serviços de Limpeza Pública. Distinção. Elementos da Base de Cálculo Própria de Impostos. Ausência de Identidade. Art. 145, II e § 2º, da Constituição. **RE 576.321 QO-RG**. Recorrente: Município de Campinas. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 de dezembro de 2008. Acórdão de Julgamento do RE n. 576.321-8. Brasília, . Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>. Acesso em: 15 out. 2022.

caso isso ocorra, estariam disfarçadas de impostos, implicando sua inconstitucionalidade. Nesse sentido, André Mendes Moreira e César Vale Estanislau entendem que:

a função da base de cálculo é verter para a linguagem financeira o fato hipoteticamente descrito na hipótese de incidência da norma tributária, o que contribui tanto para a operação determinadora do crédito tributário quanto para apurar a consistência do critério material do antecedente normativo. De fato, por meio dos critérios para a quantificação financeira do fato tributário que compõem a base impositiva, é possível desvelar a real materialidade do tributo, de tal forma que, na dissonância entre a descrição do fato e a base de cálculo, dá-se prevalência à espécie tributária revelada pela última.⁴⁶

Diante do que já foi exposto, de forma sintética, Paulo de Barros Carvalho, em sua obra “Direito Tributário: Linguagem e Método”, resume o conceito de taxas, bem como as classifica entre taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e taxas exigidas em razão do exercício do poder de polícia, *verbis*:

A espécie tributária denominada “taxa” apresenta, em seu antecedente normativo, a previsão conotativa de atividade do Estado diretamente relacionada ao contribuinte, que somente pagará o valor exigido pelo Poder Público quando deste receber ou tiver à disposição alguma prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, utilizados, efetiva ou potencialmente, ou, ainda, se for exercido o poder de polícia, ficando certo que é imprescindível lei anterior prevendo determinada prática estatal como condição suficiente e necessária à exigência do tributo. É essa composição lógica que definirá o regime tributário dessa espécie determinando os critérios e limites para sua instituição legal e cobrança administrativa. (...) O direito positivo vigente prevê duas espécies de taxas: a) taxas cobradas pela prestação de serviços públicos; e b) taxas exigidas em razão do exercício do poder de polícia.⁴⁷

2.4. Taxas de Polícia

Como se verá adiante, a TFI e a TFF são taxas exigidas em razão do exercício do poder de polícia, de modo que o presente trabalho se debruçará apenas sobre essa espécie de taxa. Assim, para a compreensão das taxas de polícia, é necessário tecer considerações sobre o próprio conceito do poder de polícia. O Código Tributário Nacional, em seu artigo 78, conceitua poder de polícia da seguinte forma:

Art. 78. 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 tranqüilidade pública ou ao

⁴⁶ ESTANISLAU, César Vale; MOREIRA, André Mendes. **Taxas de Fiscalização e o princípio da equivalência: O caso da TFI e da TFF.** Disponível em: <https://www.ibet.com.br/taxas-de-fiscalizacao-e-o-principio-da-equivalencia-o-caso-da-tfi-e-da-tff-por-andre-mendes-moreira-e-cesar-vale-estanislau/>. Acesso em 30 abril. 2022

⁴⁷CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário : linguagem e método.** - 7. ed. rev. - São Paulo : Noeses, 2018. p. 839

respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

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 poder⁴⁸.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder de polícia é entendido como:

A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se "poder de polícia". A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. (...) A expressão "poder de polícia" pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa⁴⁹.

Regina Helena Costa sintetiza esse conceito como “a aplicação, pela Administração Pública, das limitações constitucionais e legais impostas ao exercício de direitos individuais, em benefício do interesse público⁵⁰”. Assim, o poder de polícia busca fiscalizar e controlar os comportamentos dos particulares para evitar lesões ao interesse público e à coletividade.

Ives Gandra da Silva Martins afirma que o exercício do poder de polícia *lato sensu* também pode ser considerado como um serviço público prestado pelo ente tributante e que beneficia o contribuinte da taxa de forma indireta e de forma direta toda a coletividade⁵¹. Tal entendimento foi adotado pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 588.322.

Ao apreciar a ADI n. 5.374 em que se discutiu a constitucionalidade da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH, o Ministro Roberto Barroso destacou que o poder de polícia não é exercido apenas através de atos materiais como a fiscalização, vistoria, notificação,

⁴⁸ BRASIL. Congresso. Senado. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Código Tributário Nacional. Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 01 maio 2022.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015. p. 846

⁵⁰ COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623309. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623309/>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 156

⁵¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Série Grandes Pareceristas: Pareceres tributários** - Ives Gandra da Silva Martins. Volume 01. Rio de Janeiro : América Jurídica. 2003. p. 87-88

autorização, licença, interdição, autuação, mas também através de atos normativos que visam criar limitações administrativas⁵².

É necessário destacar que não é a atividade realizada pelo contribuinte que configura a hipótese de incidência da taxa de polícia. Na verdade, é o efetivo exercício do poder de polícia pelo Poder Público que ocorre quando o contribuinte exerce suas atividades padrões que configura a hipótese de incidência da taxa, como enuncia Lise Tupiassu, Felipe Augusto Hanemann e Bernardo Mendonça Nobrega, ao descreverem o regime jurídico das taxas do poder de polícia, em seu artigo sobre a Taxa de Fiscalização dos Recursos Hídricos do Estado do Pará sob o crivo da constitucionalidade formal e material⁵³.

Tupiassu, Janemann e Nobrega apontam também que, para o nascimento da exação fiscal decorrente do exercício do poder de polícia pela Administração Pública, é necessário que haja duas normas “uma, de natureza administrativa que regulará o exercício do poder de polícia, e a outra, no campo tributário, qualificando as atuações estatais e atribuindo-lhes o efeito de, uma vez realizadas, darem nascimento à exação fiscal⁵⁴.”

A taxa de polícia, assim como a taxa de serviço público, é marcada pela necessidade de haver uma ação estatal específica direcionada ao contribuinte e, somente assim, que se poderia ser exigida tal cobrança. Além disso, o valor arrecadado possui uma destinação específica, devendo ser aplicado para ressarcir os custos decorrentes da atividade estatal prestada, de modo que o valor cobrado deve necessariamente ter uma relação com o custo desempenhado pelo Estado para exercer seu poder de polícia naquele setor específico⁵⁵.

Quando não há uma correlação entre o custo da atividade e o valor cobrado mediante taxa, tem-se uma tributação que foge à razoabilidade e moderação, bem como há evidente violação ao princípio do não-confisco, consagrado pelo artigo 150, inciso IV da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, expõe Moreira e Estanislau:

As taxas devem se aproximar, na maior medida possível, dos valores despendidos pelo Poder Público na prestação do serviço público ou na materialização do poder de polícia. De fato, esses tributos tornam-se tendencialmente inconstitucionais na medida em que se afastam do custo da atividade estatal, rompendo as barreiras impostas pelo princípio de vedação à

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Competência Comum de Fiscalização Ambiental. Taxa de Polícia. Desproporcionalidade da Base de Cálculo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.374** Pará. Relator: Min. Roberto Barroso. Acórdão de Julgamento da Adi N. 5374. Brasília, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345890127&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 23

⁵³ TUPIASSU, Lise *et al.* A Taxa de Fiscalização dos Recursos Hídricos do Estado do Pará sob o crivo da constitucionalidade formal e material. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 141, p. 121-138, 13 out. 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp/article/view/158>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 123

⁵⁴ *Ibidem*. p. 125

⁵⁵ *Ibidem*. p. 125

confiscatoriedade e pela razoabilidade. A equivalência entre o crédito tributário e o dispêndio público é nota característica do regime das taxas, confirmada amplamente pela teoria nacional e internacional⁵⁶.

É certo que o princípio da vedação ao confisco se aplica a todas as espécies tributárias, o que inclui as taxas, e “considerando que a tributação interfere no patrimônio dos cidadãos, subtraindo parcelas deste, é inadmissível a imposição de ônus insuportáveis, ainda que vise à arrecadação de recursos para fins específicos”, como enuncia Paulo de Barros Carvalho⁵⁷.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Agravo Regimental no bojo da ADI n. 5.374 MC-A GR / PA, fixou a tese de que “Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização”⁵⁸, bem como o entendimento de que a cobrança do tributo em valores elevadíssimos tem o potencial de inviabilizar a atividade econômica. Tal tese foi confirmada no julgamento definitivo da ADI 5.374.

Isso, porque, como justifica o voto do Relator, Ministro Roberto Barroso, “à luz do art. 145, II, § 2º, da CF, sendo a taxa um tributo vinculado, sua base de cálculo deve relacionar-se com o maior ou menor trabalho do Poder Público ao exercer a atividade de polícia em face do contribuinte⁵⁹.”

Naquela oportunidade, o Ministro Roberto Barroso também trouxe considerações bastante relevantes quanto ao regime jurídico das taxas e as hipóteses que legitimam sua cobrança. Veja-se:

A taxa tem a natureza de tributo vinculado em relação à atividade do Poder Público. Por isso, a quantificação da obrigação tributária deve ser guiada por critérios que possuam conexão e referibilidade com a hipótese de incidência do tributo (CF, art. 145, II; CTN, art. 77). Na mesma linha, o custo da atividade estatal deve guardar equivalência e proporcionalidade com o valor

⁵⁶ ESTANISLAU, César Vale; MOREIRA, André Mendes. **Taxas de Fiscalização e o princípio da equivalência: O caso da TFI e da TFF.** Disponível em: <https://www.ibet.com.br/taxas-de-fiscalizacao-e-o-principio-da-equivalencia-o-caso-da-tfi-e-da-tff-por-andre-mendes-moreira-e-cesar-vale-estanislaui/>. Acesso em 30 abril. 2022

⁵⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método.** - 8. ed. rev. - São Paulo : Noeses, 2021. p. 339

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Agravo Interno em Medida Cautelar. Taxa de Polícia. Desproporcionalidade da Base de Cálculo. nº 165. Relator: Min. Roberto Barroso. **Adi/5374** - Ag.Reg. na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753201743>. Acesso em: 16 out. 2022.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Agravo Interno em Medida Cautelar. Taxa de Polícia. Desproporcionalidade da Base de Cálculo. nº 165. Relator: Min. Roberto Barroso. **Adi/5374** - Ag.Reg. na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753201743>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 15.

cobrado ao contribuinte. Em última análise, é a equivalência e o custo/benefício que validam a instituição da taxa, dando legitimidade à sua cobrança. Assim, se a exação tributária excede de forma desproporcional os custos da atividade do Estado, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional do tributo, em desacordo com a Constituição. E, no caso presente, a contrariedade a tais postulados revela-se fortemente plausível, diante dos dados concretos apresentados pelo requerente e pelos *amici curiae* nestes autos, tanto por ocasião da decisão monocrática prolatada, quanto posteriormente ao advento da Lei estadual nº 8.872/2019 (v.g., nas petições que constituem as peças nº 96, 98 e 101)⁶⁰.

O Supremo Tribunal Federal também destacou a necessidade de equivalência entre o custo da atividade estatal e o valor exigido pelo contribuinte no julgamento da ADI 6.211, em que foi analisada a Taxa de Recursos Hídricos do Estado do Amapá. O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, apontou que essa equivalência é intrínseca às taxas e jamais se cogitou cobrá-las sem observância a tal princípio, o que inclusive, caso não seja observado, pode configurar verdadeiro abuso legislativo e violação ao princípio do não-confisco. Veja-se:

A busca incessante por receita tem levado a distorções. Este Tribunal vem proclamando a necessidade de o valor cobrado estar ligado, em si, a dispêndio pela Administração, trate-se quer do exercício do poder de polícia, quer da colocação à disposição dos contribuintes de serviços públicos específicos e divisíveis. Jamais placitou hipótese de instituição de taxa sem o respaldo em tal fator, ou seja, o gasto realizado. E assim sempre procedeu, tendo em conta a razão de ser do tributo, a necessidade de contar-se com recursos suficientes à atividade pública, preservando-se o preceito constitucional no inciso II do artigo 145 da Constituição Federal, no que junte a Taxa ao exercício do poder de polícia. Tratando-se de questão afeta aos domínios do Direito Tributário, há que observar de modo especial o princípio da razoabilidade, sob pena de chancelar-se situação jurídica de todo inaceitável, a qual o ministro Celso de Mello, com a precisão que lhe é característica, denomina “abuso do poder de legislar”(…) Ao onerar excessivamente as empresas que exploram recursos hídricos, a pretexto de suportar os gastos decorrentes do controle e da fiscalização das respectivas atividades, a Taxa sob análise adquire feições verdadeiramente confiscatórias, no que, fazendo as vezes de espécie tributária diversa – imposto –, extrapola a obtenção do fim a lhe fundamentar a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica – circunstância a justificar a atuação judicial no sentido de fulminar, em âmbito abstrato, os preceitos impugnados.⁶¹

Outro aspecto que é importante analisar quando há uma taxa de polícia é a existência do efetivo exercício do poder de polícia pelo Estado. O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento que, diferente das taxas de serviços públicos, não há o exercício potencial do

⁶⁰ Ibidem. p. 13.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Competência Normativa – Fiscalização Ambiental – Recurso Hídricos – Exploração e Aproveitamento – Lei Estadual. Taxa – Poder de Polícia – Exercício – Custos – Arrecadação – Incongruência. **ADI nº 6211**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.211 Amapá. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342995635&ext=.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.p. 17-18

poder de polícia, mas a existência de um órgão administrativo que realize a fiscalização é uma evidência de que tal exercício efetivamente ocorre. Nesse sentido:

Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

(RE 588322, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-164 DIVULG 02-09-2010 PUBLIC 03-09-2010 EMENT VOL-02413-04 PP-00885 RTJ VOL-00224-01 PP-00614 RIP v. 12, n. 63, 2010, p. 243-255 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 149-157)⁶²

Portanto, conclui-se que, para que seja legítima a cobrança das taxas de polícia, é fundamental que haja o efetivo exercício do poder de polícia pelo Estado, bem como que a base de cálculo da taxa guarde estrita relação com o custo da atividade estatal, sob pena de violação ao princípio da equivalência e ao regime jurídico das taxas. Feitas essas considerações sobre o regime jurídico das taxas do poder de polícia, no próximo capítulo, será realizado o estudo sobre os principais aspectos da Taxa de Fiscalização de Instalação e da Taxa de Fiscalização de Funcionamento.

3. A TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO E A TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO - ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 588322. Relator: Ministro Gilmar Mendes. RE 588322. Brasília, 03 set. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613943>. Acesso em: 22 out. 2022.

Um dos primeiros passos para examinar a TFI e a TFF é identificar sua natureza jurídica. Na doutrina brasileira, há quem defenda que as Taxas de Fiscalização são preços públicos e quem entenda que, de fato, trata-se de tributos da espécie taxa. A definição da natureza jurídica das Taxas de Fiscalização é de grande importância, pois, caso sejam definidas como preços públicos e não taxas, elas não se submetem às limitações constitucionais do poder de tributar.

Para Marçal Justen Filho, “a competência regulatória envolve uma manifestação de competências estatais reconduzíveis ao instituto do poder de polícia⁶³”, de modo que, para ele, as taxas de fiscalização das agências reguladoras possuem natureza jurídica tributária, porque estão diretamente relacionadas à manifestação do poder de polícia. Marçal Justen Filho também possui o entendimento de que as agências reguladoras não poderiam cobrar preços públicos em razão do regime de direito público que estão submetidas⁶⁴.

Entretanto, há uma parcela da doutrina que compreende que as taxas de fiscalização possuem natureza jurídica de preço público sob o argumento de que serviços como o de telecomunicações ainda estariam sob a titularidade do Estado e seriam prestados à sociedade através de um contrato de concessão, de modo que a fiscalização seria decorrente do dever contratual do Estado. Leonardo Pessoa entende que se enquadram nesta situação “a ANATEL e ANEEL, pois, fiscalizam o cumprimento dos contratos de concessão de serviços públicos prestados por particulares⁶⁵.”

Apesar da concepção acima exposta, este trabalho adota o entendimento de que a TFI e TFF são taxas de natureza tributária, ante seu caráter compulsório e a ausência de manifestação de vontade em seu regime jurídico, bem como pelo fato de remunerar serviços de caráter essencial. O caráter tributário dessas exações foi inclusive reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 4.039⁶⁶, bem como pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.293.917.

No julgamento do recurso referido, o Superior Tribunal de Justiça discutiu a possibilidade da Resolução ANATEL n. 255/2001 ampliar o fato gerador da TFI, pois a

⁶³ JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 478. *apud* PESSOA, Leonardo Ribeiro. A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas por agências reguladoras federais brasileiras. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 16, n. 78, p. 122-143, fev. 2008. p. 127

⁶⁴ PESSOA, Leonardo Ribeiro. **A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas por agências reguladoras federais brasileiras**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 16, n. 78, p. 122-143, fev. 2008. p. 128

⁶⁵ *Ibidem*. p. 139

⁶⁶ No julgamento da ADI n. 4.039, o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da cobrança da TFI e da TFF às empresas de radiodifusão, uma vez que cabe à ANATEL apenas sua fiscalização e não a outorga do serviço de radiodifusão.

referida Resolução previa que a TFI poderia ser exigida no momento da renovação da licença para funcionamento das estações de telecomunicações. O Ministro Humberto Martins, relator, em seu voto, reconheceu expressamente que ambas as taxas são tributos e também descreveu seus respectivos fatos geradores. Veja-se:

Como se vê, a Lei n. 5.070/66 criou dois tributos, a Taxa de Fiscalização de Instalação/TFI e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento/TFF. O fato gerador da TFI ocorre no momento da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações, ou seja, só ocorre uma vez, no momento da instalação dos equipamentos. Já o fato gerador da TFF ocorre anualmente, quando forem realizadas as atividades de fiscalização de funcionamento desses equipamentos⁶⁷.

Feitas essas observações quanto à natureza jurídica dessas taxas, passa-se então para a análise de suas características específicas, tais como fato gerador, hipótese de incidência, regra-matriz tributária, competência, base de cálculo, sujeito passivo e outros aspectos.

3.1. Características da TFI e da TFF

A Taxa de Fiscalização de Funcionamento tem como fato gerador a fiscalização do funcionamento das estações de telecomunicação e deve ser paga até o dia 31 de março de cada ano. Já a Taxa de Fiscalização de Instalação possui como fato gerador a emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações e é no momento da emissão que é cobrada⁶⁸. Os contribuintes dessas taxas são as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, conforme disciplinam os parágrafos 2 e 3º da Lei n. 5.070/1966.

Como exposto anteriormente, a competência para explorar os serviços de telecomunicação é da União, nos termos do artigo 21, inciso XI da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei n. 9.472/97, sendo também dela a atribuição para instituir tais taxas, ou seja, são taxas federais, cobradas e administradas por intermédio da ANATEL

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tributário. Processual Civil. Ausência de Violação do Art. 535 do Cpc. Taxa de Fiscalização de Instalação (Tfi). ANATEL. Incidência da Taxa no Momento da Emissão do Certificado de Instalação Ou de Sua Renovação. Art. 9º, Inciso Iii, da Resolução ANATEL 255/2001. Ilegalidade. Violação Ao Princípio da Legalidade Tributária Estrita. Prorrogação de Contrato de Concessão. Prorrogação da Licença Anteriormente Expedida. Tfi. Não Incidência. **Recurso Especial n. 1293917 / DF**. Diário de Justiça Eletrônico - Dje. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1316919&num_registro=201102780038&data=20181218&formato=PDF. Acesso em: 23 out. 2022. p. 10

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 5070, de 07 de julho de 1966**. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5070.htm. Acesso em: 01 maio 2022.

Os valores a serem pagos correspondentes a TFI estão previstos na Tabela do Anexo III da Lei Geral de Telecomunicações⁶⁹ e no Anexo I da Lei n. 5.070 de 1966, conforme dispõe o artigo 52 da Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Já os valores referentes à TFF são calculados sobre o percentual de 33% do valor fixado para a TFI (art. 8º, *caput*, da Lei n. 5.070/66). Destaca-se que, com o passar dos anos, esse percentual foi reduzido. Na redação original do artigo 8º, este percentual era de 50%. Em janeiro de 2009, este foi reduzido para 45%, através dos artigos 33 e 34 da Lei nº 11.652/08. O percentual de 33% foi instituído a partir de setembro de 2011 através do artigo 28 da Lei n. 12.485/11. André Mendes Moreira e César Vale Estanislau apontam que essa redução “foi correlata à instituição da CONDECINE-Comunicação, motivando questionamentos a respeito da real necessidade do montante arrecadado pela referida taxa, uma vez que tamanha perda de receita deveria ter impactado demasiadamente a fiscalização da ANATEL⁷⁰.”

Se houver atraso no pagamento da TFF, haverá a incidência de juros de 1% calculado sobre o montante da dívida por mês de atraso (art. 8º, §1º, da Lei n. 5.070/66). Ainda, após 60 dias da notificação pela Anatel do atraso no pagamento, a Autarquia determinará a caducidade da concessão, permissão ou autorização (art. 8º, §2º, da Lei n. 5.070/66).

Rubya Floriani dos Anjos descreve a hipótese de incidência da Taxa de Fiscalização de Instalação da seguinte forma:

TFI – Taxa de Fiscalização e Instalação	TFF – Taxa de Fiscalização e Funcionamento
HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA:	
Aspecto material: fiscalizar a instalação das estações de telecomunicações licenciadas	Aspecto material: fiscalizar o funcionamento das de telecomunicações licenciadas
Aspecto temporal: momento da emissão do certificado de licença.	Aspecto temporal: 31 de dezembro. Recolhimento até 31 de março do ano subsequente.
Aspecto espacial: território nacional	Aspecto espacial: território nacional

⁶⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9691.htm#anexoiii>

⁷⁰ ESTANISLAU, César Vale; MOREIRA, André Mendes. **Taxas de Fiscalização e o princípio da equivalência: O caso da TFI e da TFF.** Disponível em: <https://www.ibet.com.br/taxas-de-fiscalizacao-e-o-principio-da-equivalencia-o-caso-da-tfi-e-da-tff-por-andre-mendes-moreira-e-cesar-vale-estanislau/>. Acesso em 30 abril. 2022. p. 27.

CONSEQUENTE:	
<p>Aspecto pessoal: Sujeito Ativo: Anatel⁷¹. Sujeito passivo: concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência.</p>	<p>Aspecto pessoal: Sujeito Ativo: Anatel. Sujeito passivo: concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência.</p>
<p>Aspecto quantitativo: valores fixados no Anexo II do Regulamento, de acordo com o número e tipo de estações instaladas⁷².</p>	<p>Aspecto quantitativo: 33% (trinta e três por cento) dos valores fixados no Anexo II do Regulamento, de acordo com o número e tipo de estações licenciadas até 31 de dezembro.</p>

Fonte: Tabela extraída da Dissertação de Doutorado de Rubya Floriani dos Anjos - p. 205⁷³

Como explanado no capítulo 1 e como prevê o artigo 47 da LGT, ambas as taxas foram instituídas para custear o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de Julho de 1966. Este Fundo possui natureza contábil e seus recursos são administrados pela Anatel, conforme determina o artigo 51 da Lei Geral de Telecomunicações⁷⁴. O artigo 3º da Lei n. 5.070/66 dispõe que, além dos repasses ao Tesouro Nacional, os recursos do FISTEL serão aplicados pela ANATEL exclusivamente na manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações e no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência⁷⁵.

Por conseguinte, essas taxas são classificadas como taxas de polícia. Isso, porque há uma atividade de fiscalização realizada pela Anatel em razão do funcionamento e instalação das antenas de telecomunicação, ou seja, a Anatel exerce atividade típica do poder de polícia, o que enseja a cobrança dessas duas taxas.

⁷¹ Na verdade, o sujeito ativo de ambas as taxas é a União Federal, pois ela é o ente que detém a competência para arrecadar os valores a título de TFI e TFF.

⁷² Atualmente, estes valores estão previstos na Tabela III da Lei n. 9.472/97

⁷³ ANJOS, Rubya Floriani dos. **Regime Tributário das Telecomunicações**. 2013. 307 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Puc-Sp - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 205

⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm> Acesso em: 01 maio 2022.

⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 5070, de 07 de julho de 1966**. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15070.htm> Acesso em: 23 Outubro 2022.

Assim, como mencionado no capítulo 1, cumpre à Anatel realizar as intervenções necessárias para garantir a segurança e ordem das antenas de telecomunicação, de modo que cabe às concessionárias que são proprietárias dessas antenas custear essa atividade de fiscalização mediante o pagamento da taxa.

No sentido do que foi exposto acima e no capítulo 2, a atividade de fiscalização que é objeto de tributação da TFI e da TFF deve ser específica e divisível, além de que o valor que é cobrado pelo seu exercício deve refletir uma retribuição dos custos das diligências necessárias para que seja realizada, sob pena de estar caracterizada a ilegalidade e a inconstitucionalidade das taxas.

O valor vultoso da arrecadação das taxas desperta o questionamento de qual é o verdadeiro custo da atividade de fiscalização em tela e se este custo corresponde ao valor efetivamente arrecadado. Para responder esses questionamentos, é necessário analisar a base de cálculo da TFI e da TFF para saber se essas taxas atendem aos princípios da equivalência, retributividade, razoabilidade e proporcionalidade.

4. A ANÁLISE DA BASE DE CÁLCULO DA TFI E TFF E A SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DAS TAXAS

A análise da base de cálculo e sua relação com a hipótese de incidência da TFI e TFF é fundamental para verificar a natureza jurídica dessas duas taxas, pois, como leciona Paulo de Barros Carvalho, “para identificarmos os verdadeiros contornos do fato tributável, necessário se faz consultar a base de cálculo, especialmente se o objetivo é conhecer a natureza jurídica do gravame.”⁷⁶

Segundo Paulo de Barros Carvalho, a base de cálculo de um tributo possui três funções, quais são: “(a) função mensuradora, por competir-lhe medir as proporções reais do fato; (b) função objetiva, em virtude de compor a específica determinação do débito; e (c) função comparativa, por confirmar, infirmar ou afirmar o correlato elemento material do antecedente normativo.”⁷⁷ Assim, conclui-se que a base de cálculo precisa expor a grandeza do fato descrito no antecedente normativo, ou seja, o fato que a lei descreve como objeto da tributação. Dessa forma, sempre que houver um descompasso entre a hipótese de incidência estipulada pelo legislador e a base de cálculo por ele instituída, a base de cálculo deve

⁷⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários: parecer**. Revista de Direito Tributário - 120: Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, v. 120, 27 abr. 2012. p. 14.

⁷⁷ Ibidem, p. 15.

prevalecer, de modo a orientar o intérprete a determinar a natureza jurídica autêntica do tributo⁷⁸.

Fixadas tais premissas sobre a importância da base de cálculo na definição da espécie de tributo, passamos a análise das taxas que são objeto do presente estudo.

4.1. A comparação do produto da arrecadação da TFI e da TFF com o efetivo custo da fiscalização regulatória exercida pela ANATEL

Nos termos em que foi exposto no capítulo anterior, o aspecto material previsto nas hipóteses de incidências da TFI e da TFF é a atividade de fiscalizar a instalação das estações de telecomunicações licenciadas, enquanto o aspecto quantitativo da TFI corresponde aos valores fixados no Anexo III da Lei n. 9472/97, e o da TFF corresponde ao percentual de 33% incidente sobre os valores recolhidos a título de TFI.

Atualmente, os valores da TFI variam de R\$ 26,83 a R\$ 34.065,00, a depender do número e do tipo de estação que for instalada⁷⁹. Como exemplo, para o serviço Radiotelefônico Público, de até 12 canais, paga-se R\$ 26,83 a título de TFI e para o serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens em que se tenha estações instaladas nas cidades com população acima de 5.000.000 de habitantes paga-se R\$ 34.065,00 a título de TFI⁸⁰.

Entre 1997 a 2021, nos termos já expostos, o valor total arrecadado através das Taxas de Fiscalização do FISTEL (TFI e TFF) correspondeu a R\$ 40.879.180.000,00⁸¹. Apenas no ano de 2021, a arrecadação das taxas de fiscalização foi de R\$ 307.790.000,00. Ainda se destaca que até 31/12/2021, o FISTEL registrou um superávit financeiro de R\$ 5.574.130.000,00⁸².

Assim, diante do valor exorbitante da arrecadação mencionada, demonstra ser necessário analisar se, efetivamente, essas taxas estão cumprindo o propósito pelo qual foram instituídas, o que é possível fazer ao comparar o produto de sua arrecadação com o custo que a ANATEL tem com a atividade de fiscalização.

⁷⁸ Ibidem, p. 15.

⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 9691, de 22 de julho de 1998**. Altera a Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação, objeto do ANEXO III da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no 8, de 1995. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9691.htm#anexoi. Acesso em: 03 nov. 2022.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ ANATEL. **Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel**. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b6f024c55d48226f42febf0dc0ca42c> Acesso em: 23 Out. 2022.

⁸² ANATEL. **Superávit Financeiro - Fistel**. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/c70f86bbbec2ae9f0db014d66e0baf02> Acesso em: 23 Out. 2022.

Os valores efetivamente pagos pela ANATEL a título de fiscalização regulatória são disponibilizados no Portal da Transparência a partir do ano de 2014. Assim, ao comparar esses valores com o montante arrecadado de TFI e TFF descritos no Relatório de Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, elaborado pela ANATEL, percebe-se que a arrecadação supera em grandes medidas o custo da atividade desempenhada. É o que demonstra o gráfico da imagem abaixo^{83 84 85}:

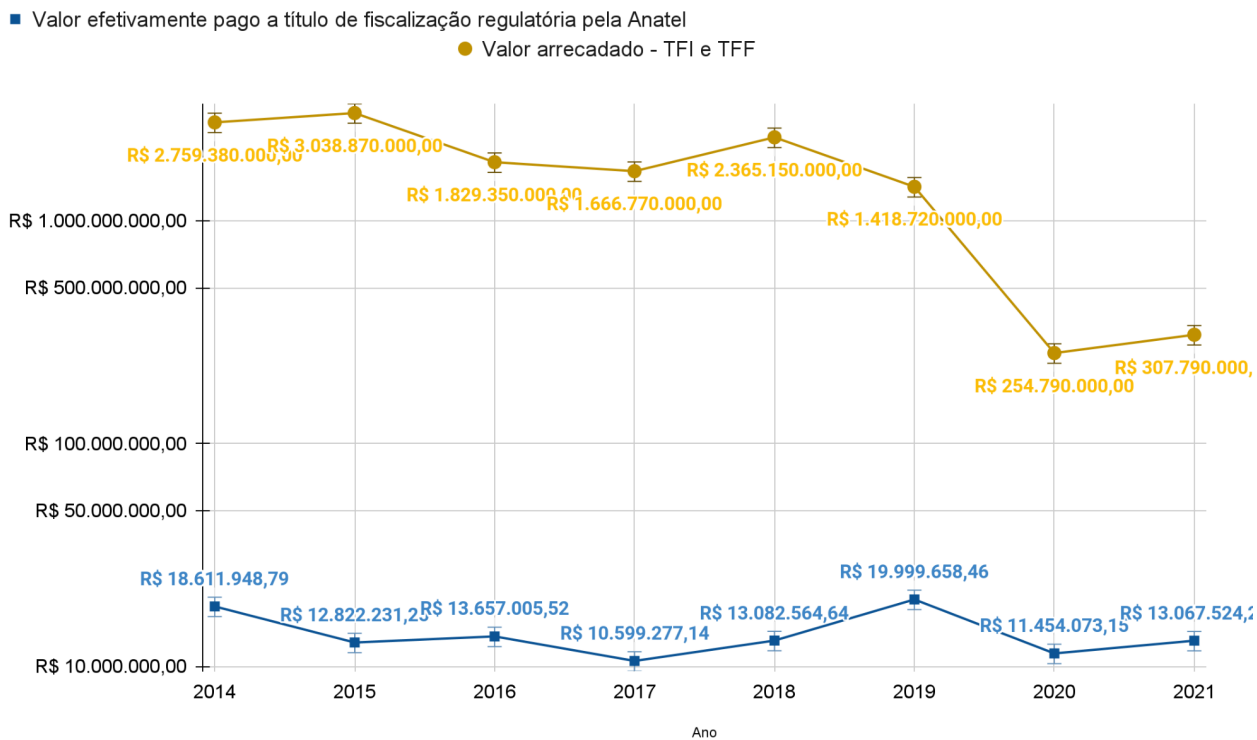
Figura 1 - Gráfico de comparação entre o valor efetivamente pago a título de fiscalização regulatória pela ANATEL e Valor arrecadado a título de TFI e TFF

⁸³ O gráfico abaixo foi elaborado a partir dos dados disponibilizados no Portal da Transparência e do Relatório de Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Utilizou-se o campo “Ação Orçamentária” e “Valor Pago” do Portal para mensurar o custo da fiscalização regulatória em cada exercício financeiro. Esses valores foram comparados com os montantes de arrecadação da TFI e da TFF descritos pela ANATEL no Relatório mencionado.

⁸⁴ ANATEL. **Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b6f024c55d48226f42febf0dc0ca42c>> Acesso em: 23 Out. 2022.

⁸⁵ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2Cprograma%2Cacao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidadada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago%2CorgaoVinculado&ordenarPor=programa&direcao=asc>> . Acesso em: 03 Nov. 2022

Valor efetivamente gasto a título de fiscalização regulatória pela Anatel e valor arrecadado a título de TFI e TFF



Fonte: Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL e Portal da Transparência

Assim, é possível notar que, em 2019, arrecadou-se R\$1.418.720.000,00 a título de TFI e TFF. Em contrapartida, naquele mesmo ano, as despesas da ANATEL com fiscalização regulatória resultaram em R\$ 19.999.658,46⁸⁶. Já em 2020, arrecadou-se R\$ 254.790.000,00 e gastou-se R\$ 11.454.073,15 com fiscalização regulatória⁸⁷. No ano de 2021, a ANATEL

⁸⁶ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2Cprograma%2Cacao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidadada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago%2CorgaoVinculado&ordenarPor=programa&direcao=asc>>. Acesso em: 03 Nov. 2022.

⁸⁷ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2020&ate=31%2F12%2F2020&acao=2424&orgaos=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2Cprograma%2Cacao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidadada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago%2CorgaoVinculado>>. Acesso em: 03 Nov. 2022.

arrecadou com as taxas o montante de R\$ 307.790.000,00 e os custos com a fiscalização corresponderam a R\$ 13.067.524,20⁸⁸.

Nota-se também que, a partir do exercício financeiro de 2020, houve uma grande redução do valor arrecadado. Isso se deu porque, conforme noticiado no capítulo 1, algumas empresas do setor de telecomunicações obtiveram liminar judicial que determinou a suspensão da exigibilidade da TFF. O impacto dessa suspensão na arrecadação dos anos de 2020 e 2021 correspondeu a uma redução de mais de 1 bilhão de reais em comparação com os exercícios financeiros anteriores.

Não bastasse o superávit arrecadatório, os recursos recolhidos não têm sido aplicados diretamente no setor de telecomunicações, pois, conforme reconhecido pelo TCU no âmbito do processo de tomadas de contas de n. 008.293/2015-5, desde 1997 até 2015, apenas R\$ 3.73 bilhões (4,97%) foram destinados a despesas vinculadas à ANATEL⁸⁹. O TCU também destacou que tais recursos têm sido utilizados para reservas de contingências⁹⁰.

André Moreira e César Estanislau explicam que os gastos da ANATEL com fiscalização quando comparados em relação aos valores auferidos com as taxas são irrisórios, mesmo que se buscasse cobrir todas as despesas da ANATEL com a arrecadação, pois “Na execução do orçamento da Agência, foram empenhados, em 2015, R\$ 449.781.267,99. Portanto, a receita da Agência com as taxas de fiscalização ainda é 675% maior do que o total de despesas empenhadas em seu orçamento”⁹¹ ⁹². Ainda, apontaram a confiscatoriedade das Taxas de Fiscalização do setor de telecomunicações, uma vez que há a quebra da relação de equivalência entre o custo da fiscalização e o montante arrecadado. Veja-se:

⁸⁸ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/orgao/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&diacaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2021&ate=31%2F12%2F2021&orgaos=OR41231&colunasSelecioneadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrçamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>> Acesso em: 03 Nov. 2022.

⁸⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Levantamento . Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo n. 008.293/2015-5. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-0028-01%252F16-P/%2520/DTRELEVA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 25 Out. 2022. p. 33

⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Levantamento . Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo n. 008.293/2015-5. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-0028-01%252F16-P/%2520/DTRELEVA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 25 Out. 2022. p. 35

⁹¹ ESTANISLAU, César Vale; MOREIRA, André Mendes. **Taxas de Fiscalização e o princípio da equivalência: O caso da TFI e da TFF**. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/taxas-de-fiscalizacao-e-o-principio-da-equivalencia-o-caso-da-tfi-e-da-tff-por-andre-mendes-moreira-e-cesar-vale-estanislau/>>. Acesso em 30 abril. 2022. p. 29.

⁹² Destaca-se que os referidos autores tomaram como base os dados do orçamento total da autarquia, enquanto que o presente trabalho utilizou como base o valor efetivamente pago a título de fiscalização regulatória disponibilizado no Portal da Transparência.

No entanto, a realidade financeira do FISTEL comprova que as referidas taxas sempre foram demasiadamente superavitárias, extrapolando, ano após ano, o total de despesas no orçamento da Agência. Nesse sentido, constata-se a confiscatoriedade desses tributos, haja vista a quebra da relação de razoável equivalência entre o montante arrecadado e a despesa arcada pelo Poder Público ⁹³.

4.2. A compatibilidade da TFI e da TFF com o regime jurídico das taxas de polícia

Ao cuidar especificamente sobre a base de cálculo das taxas, o Prof. Barros Carvalho afirma que “o enunciado da base de cálculo deverá coincidir com o factum da atuação estatal, previsto no antecedente normativo, dimensionando-lhe de alguma forma e por alguma medida que seja com ele compatível”⁹⁴.

Ocorre que, em relação à TFI e à TFF, o produto de suas arrecadações revelou-se demasiadamente exorbitante em comparação com o custo da atividade de fiscalização. Assim, é possível concluir que a base de cálculo dessas taxas não é compatível com o aspecto material previsto em seus antecedentes normativos, que é “fiscalizar a instalação das estações de telecomunicações licenciadas”, pois os valores fixados no Anexo III da LGT mensuram atividade estranha à fiscalização do setor de telecomunicações e não dimensionam em medida alguma as diligências de fiscalização exercidas pela autarquia.

A eleição de materialidades estranhas às atividades da Administração configura um instrumento ilegítimo de arrecadação, uma vez que “não representa a efetiva mensuração do fato imponible da taxa de polícia, na medida em que a causa jurídica desse tributo é atividade estatal e a base de cálculo o custo da respectiva diligência”⁹⁵ Dessarte, o legislador, ao eleger a base de cálculo da TFI e a TFF, conferiu aos atos de polícia efeitos arrecadatórios, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico. Veja-se:

O conteúdo econômico da taxa de polícia deve ter por fundamento as diligências e não propriamente a emissão de um juízo valorado decorrente do exercício do poder de polícia. Não pode o legislador, por motivos meramente arrecadatórios, conferir aos atos de polícia efeitos tributários. O efeito econômico da taxa de polícia deve recair sobre as diligências e não sobre as manifestações dos agentes. Diz ainda Geraldo Ataliba “se o próprio CTN – para efeitos tributários – conceitua o poder de polícia mantendo-o, como quer a doutrina assente, neutro (do ponto de vista fiscal), vê-se que

⁹³ Ibidem, p. 28.

⁹⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários: parecer**. Revista de Direito Tributário - 120: Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, v. 120, 27 abr. 2012, p. 17.

⁹⁵ SANTOS, Marivaldo Andrade. **A mensurabilidade da base de cálculo da taxa exigida em função do exercício do poder de polícia**. Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 146 (28). p. 127-148. 15 Maio 2021. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/363>>. Acesso em: 23 Out. 2022. p. 146

manipulá-lo para efeitos fiscais se constitui num dos mais graves abusos ou desvios de poder que imaginar se possa”⁹⁶.

Ainda nessa linha, Roque Antonio Carrazza também aponta que não é exigido das taxas uma correlação exata entre o custo da atividade estatal e o valor cobrado, mas deve-se guardar uma relação mínima, o que não se percebe na TFI e na TFF, sob pena de configurar uma abusividade da utilização das taxas para incrementar receitas:

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 o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. Além disso, na medida em que o 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 dos serviços públicos). Ainda dentro desta linha de raciocínio, não é dado ao Poder Público manipular abusivamente os serviços públicos ou as diligências que levam ao exercício do poder de polícia, só para incrementar receitas⁹⁷.

Dessa forma, as bases de cálculo dessas taxas não confirmam a hipótese de incidência prevista em suas respectivas regras matrizes, mas, na verdade, quebram a regra matriz própria das taxas de polícia, pois não atendem ao princípio da equivalência entre o custo da fiscalização e o valor cobrado, consagrado no artigo 145, II da Constituição Federal e no artigo 77 do Código Tributário Nacional.

Além disso, o superávit arrecadatório das taxas também evidencia uma violação ao princípio da proporcionalidade. Gilmar Mendes e Paulo Gonet possuem o entendimento de que o princípio da proporcionalidade está diretamente relacionado com as ideias de justiça, equidade, moderação e proibição de excesso, além de servir como parâmetro de interpretação para todo o ordenamento jurídico:

No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria ideia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo

⁹⁶ SANTOS, Marivaldo Andrade. **A mensurabilidade da base de cálculo da taxa exigida em função do exercício do poder de polícia**. Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 146 (28). p. 127-148. 15 Maio 2021. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/363>>. Acesso em: 23 Out. 2022. p. 142

⁹⁷ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 540

ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo⁹⁸.

O ato de tributar é um meio de interferência estatal na esfera particular dos cidadãos, de modo que só é justificável quando atende ao princípio da proporcionalidade, sob pena de violação ao princípio do não confisco. Como exposto acima, para aferir essa proporcionalidade, é preciso analisar se a medida é adequada, proporcional e necessária.

Assim, o fato de que a arrecadação das duas taxas em discussão é superavitária e que não guarda relação com o custo da fiscalização exercida pela ANATEL demonstra que há um descompasso entre a hipótese de incidência da taxa e sua base de cálculo, o que por consequência também revela que: a medida não é adequada, pois fere a regra matriz das taxas; não é proporcional, uma vez que é cobrada de forma excessiva das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência; bem como, não é de um todo necessária, diante do fato de que supera em grande medida os gastos da autarquia com a fiscalização. Tais constatações implicam na inconstitucionalidade e ilegalidade da TFI e da TFF.

CONCLUSÃO

A TFI e a TFF são inconstitucionais e ilegais, uma vez que não obedecem à regra-matriz das taxas de polícia, diante da violação ao princípio da equivalência, consagrado no artigo 145, II da Constituição Federal e no artigo 77 do Código Tributário Nacional, bem como ao princípio da proporcionalidade, e do não-confisco, este previsto no artigo 150, IV também da Constituição Federal.

Na pesquisa, demonstrou-se que essas taxas não guardam relação com a atividade de fiscalização exercida pela ANATEL, pois a base de cálculo mensura atividade estranha às diligências do exercício do poder de polícia exercidas pela Autarquia, o que revela que a base de cálculo dessas taxas não confirma a hipótese de incidência prevista em suas respectivas regras matrizes.

Ademais, a elevada arrecadação das taxas dissociada com o custo da fiscalização desse setor expõe que há evidente intuito do Estado de ampliar receitas através de ambas as exações. Nesse sentido, este trabalho defende que não se pode admitir que se desvirtue o

⁹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009. p. 143

instituto jurídico das taxas em prol da arrecadação estatal, pois essa espécie tributária não possui caráter arrecadatório em sua regra matriz, uma vez que visa apenas retribuir o custo das diligências estatais.

Assim, destaca-se que as limitações do poder de tributar também são garantias ao contribuinte e devem ser encaradas como cláusulas pétreas. Admitir uma desvirtuação de tais conceitos é violar a Constituição e à ordem jurídica vigente, bem como instituir um cenário de insegurança jurídica, prejudicando a relação de certeza entre o Administrado e a Administração, bem como o desenvolvimento e ampliação do acesso ao serviço de telecomunicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano da S. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555592993. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592993/>>. Acesso em: 12 out. 2022.

ANATEL. **FISTEL**. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/fistel>>. Acesso em: 01 maio 2022.

ANATEL. **Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b6f024c55d48226f42febf0dc0ca42c>> Acesso em: 23 Out. 2022.

ANATEL. **Superávit Financeiro - FISTEL**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/c70f86bbbec2ae9f0db014d66e0baf02>> Acesso em: 23 Out. 2022.

ANJOS, Rubya Floriani dos. **Regime Tributário das Telecomunicações**. 2013. 307 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Puc-Sp - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.070, de 07 de julho de 1966**. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5070.htm>. Acesso em: 08 outubro 2022.

BRASIL. **Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá

outras providências. Brasília, Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9691, de 22 de julho de 1998**. Altera a Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação, objeto do ANEXO III da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no 8, de 1995. Brasília, Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9691.htm#anexoiii>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Competência Normativa – Fiscalização Ambiental – Recurso Hídricos – Exploração e Aproveitamento – Lei Estadual. Taxa – Poder de Polícia – Exercício – Custos – Arrecadação – Incongruência. ADI nº 6211**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.211 Amapá. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342995635&ext=.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constitucional. Direito Tributário. Taxa. Serviços de Limpeza Pública. Distinção. Elementos da Base de Cálculo Própria de Impostos. Ausência de Identidade. Art. 145, II e § 2º, da Constituição. RE 576.321 QO-RG**. Recorrente: Município de Campinas. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 de dezembro de 2008. Acórdão de Julgamento do RE n. 576.321-8. Brasília, . Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Agravo Interno em Medida Cautelar. Taxa de Polícia. Desproporcionalidade da Base de Cálculo. nº 165**. Relator: Min. Roberto Barroso. Adi/5374 - Ag.Reg. na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, 01 jul. 2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753201743>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Competência Comum de Fiscalização Ambiental. Taxa de Polícia. Desproporcionalidade da Base de Cálculo nº AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ**. Relator: Min. Roberto Barroso. Acórdão de Julgamento da Adi N. 5374. Brasília, 23 mar. 2021. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345890127&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tributário. Processual Civil. Ausência de Violação do Art. 535 do Cpc. Taxa de Fiscalização de Instalação (Tfi). Anatel. Incidência da Taxa no Momento da Emissão do Certificado de Instalação Ou de Sua Renovação. Art. 9º, Inciso Iii, da Resolução Anatel 255/2001. Ilegalidade. Violação Ao Princípio da Legalidade Tributária Estrita. Prorrogação de Contrato de Concessão. Prorrogação da Licença Anteriormente Expedida. Tfi. Não Incidência**. Recurso Especial n. 1293917 / DF. Diário de Justiça Eletrônico - Dje. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia>

l=1316919&num_registro=201102780038&data=20181218&formato=PDF. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº RE 588322**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. RE 588322. Brasília, 03 set. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613943>. Acesso em: 22 out. 2022.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. - 8. ed. rev. - São Paulo : Noeses, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais: parecer**. *Revista de Direito Tributário - 120*: Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, v. 120, p. 7-38, 27 abr. 2012.

COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623309. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623309/>>. Acesso em: 12 out. 2022.

ESTANISLAU, César Vale; MOREIRA, André Mendes. **Taxas de Fiscalização e o princípio da equivalência: O caso da TFI e da TFF**. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/taxas-de-fiscalizacao-e-o-principio-da-equivalencia-o-caso-da-tfi-e-da-tff-por-andre-mendes-moreira-e-cesar-vale-estanislaui/>>. Acesso em 30 abril. 2022

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Série Grandes Pareceristas: Pareceres tributários** - Ives Gandra da Silva Martins. Volume 01. Rio de Janeiro: América Jurídica. 2003.

MELO, Márcio Rodrigues. **A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências reguladoras**. Dissertação (mestrado) – “Orientação: Profa. Dra. Maria Lírida Calou Araújo e Mendonça.” Universidade de Fortaleza, 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária**. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/orgao/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2021&ate=31%2F12%2F2021&organos=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrcamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>> Acesso em: 03 Nov. 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária.** Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2Cprograma%2Cacao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago%2CorgaoVinculado&ordenarPor=programa&direcao=asc>>. Acesso em: 03 Nov. 2022.

RABELO FILHO, Antônio Reinaldo. **Telecomunicações, calamidade pública e Direito Tributário.** Justiça & Cidadania nº 237. Maio de 2020.

SANTOS, Marivaldo Andrade. **A mensurabilidade da base de cálculo da taxa exigida em função do exercício do poder de polícia.** Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 146 (28). p. 127-148. 15 Maio 2021. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/363>>. Acesso em: 23 Out. 2022.

SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596366. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em: 12 out. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 545.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2346>. Acesso em: 09 out. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante n. 29.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>. Acesso em: 15 out. 2022.

TELECO (Brasil). **Tributação: Carga Tributária - a maior carga tributária do mundo.** Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_1.asp>. Acesso em: 01 maio 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento.** Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo n. 008.293/2015-5. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-0028-01%252F16-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 25 Out. 2022.

TUPIASSU, Lise et al. **A Taxa de Fiscalização dos Recursos Hídricos do Estado do Pará sob o crivo da constitucionalidade formal e material.** Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 141, p. 121-138, 13 out. 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/158>. Acesso em: 12 out. 2022.

SABBAG, Eduardo de M. **Estudos tributários.** Vol. 1, 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502223066. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502223066/>>. Acesso em: 12 out. 2022.



DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que o (a) aluno (a) **Maria Clara de Albuquerque Moisés** matriculado (a) no curso de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, apresentou no dia 05 de dezembro de 2022, em defesa em banca o trabalho intitulado: “A análise da constitucionalidade e legalidade da Taxa de Fiscalização e Instalação e da Taxa de Fiscalização e Funcionamento”, obtendo o seguinte resultado:

Resultado:

- Aprovado, com menção honrosa
- Aprovado Indicado para publicação
- Aprovado com Reformulação (prazo: _____)
- Reprovado

A banca examinadora foi composta pelos seguintes membros:

- Prof. Orientador: Luiz Alberto Gurgel de Faria
- Prof.: Daniel Correa Szelbracikowski
- Prof.: Rafael Campos Fonseca

Brasília, 14 de dezembro de 2022.

Centro de Pesquisa – CEPES do IDP