

AS TAXAS REFERENTES A REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Danilo Guimarães Cunha

Advogado, especialista em direito tributário e em direito público – constitucional e administrativo, Conselheiro da Agência goiana de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos – AGR.

Endereço: Rua 99, quadra F-17, lote 06, nº 66 - Setor Sul - Goiânia – Goiás – CEP: 74.080-060 – Brasil – Tel.: +55 (62) 3226-6613 – Cel.: +55 (62) 9843-9364 – e-mail: danilo@agr.go.gov.br

RESUMO

Este trabalho analisa o modelo atual das agências reguladoras implantadas no Brasil. As Agências Reguladoras, como órgãos de Estado, e não de Governo, fazem a intermediação e decidem em última instância administrativa os conflitos entre o Governo, os Concessionários dos serviços públicos regulados, controlados e fiscalizados por elas e pelos usuários destes serviços públicos. Percebe a importância da autonomia financeira. As Agências Reguladoras, de regra não recebem por duodécimos, pois poderia sofrer contingenciamentos orçamentários do próprio Governo. Suas receitas vêm, em sua maior parcela de recursos próprios provenientes das taxas oriundas do poder de polícia administrativo. Portanto, analisamos através das normas atuais vigentes, doutrina e jurisprudência correlata, acerca das taxas referentes a regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, como uma espécie tributária, tratamos acerca da constitucionalidade do referido tributo, haja vista questionamento judicial face a existência de outros pagamentos à administração pública pelas concessionárias de serviços públicos, como valor contratual pela concessão. Também trataremos acerca do histórico das Agências Reguladoras, suas rendas e autonomia financeira, acerca da importância das receitas provenientes das referidas taxas, fundamentação e constitucionalidade, conflito aparente destas taxas com outros valores pagos a título de concessão.

Palavras-chave: Agências reguladoras, taxa de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, autonomia financeira.

INTRODUÇÃO

As Agências Reguladoras, no modelo em que estão implantadas no Brasil, são dotadas, entre outras, de autonomia financeira para realizar suas atividades fins sem interferência de nenhum dos Poderes, sejam públicos ou do poder econômico das concessionárias dos serviços públicos, e nem do clamor popular momentâneo. As Agências Reguladoras, como órgãos de Estado, e não de Governo, fazem a intermediação e decidem em última instância administrativa os conflitos entre o Governo, os Concessionários dos serviços públicos regulados, controlados e fiscalizados por elas e pelos usuários destes serviços públicos.

Percebe a importância da autonomia financeira. As Agências Reguladoras, de regra não recebem por duodécimos, pois poderia sofrer contingenciamentos orçamentários do próprio Governo. Suas receitas vêm de convênios, repasses e em sua maior parcela de recursos próprios provenientes das taxas oriundas do poder de polícia administrativo.

A importância do estudo das taxas referentes a regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, como uma espécie tributária, advém de questionamento acerca da constitucionalidade do referido tributo, haja vista questionamento judicial que já ocorreu face a existência de pagamento à administração pública pelas concessionárias de valor contratual pela concessão.

A razão que me levou a escolher esse tema foi que, como funcionário público, da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, me deparei com essa problemática, em

questionamento judicial de concessionária que levou o tema até deliberação da Suprema Corte para decisão se o fato era ou não considerado bi tributação.

Necessário tratar do tema das taxas referente a regulação, controle e fiscalização de serviços públicos como espécie tributária indispensável a autonomia financeira das Agências Reguladoras, sua constitucionalidade, legalidade e responder se há *bis in idem* ou bi tributação com outras espécies de pagamento, que não são espécies tributárias, como o valor da concessão.

Para tanto, necessário a conceituação de tributos, das espécies tributárias e dispor acentuadamente acerca das taxas, como espécies tributárias, o histórico das Agências Reguladoras, suas rendas e autonomia financeira, a importância das receitas provenientes das taxas de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos para as Agências Reguladoras, fundamentação e constitucionalidade, conflito aparente destas taxas com outros valores pagos a título de concessão, apresentando jurisprudência correlata.

1. SOBRE AS TAXAS

1.1 CONCEITO DE TRIBUTOS E ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

De acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, pois a lei manda; em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, ressaltando que hoje não há, mas pode ser instituído tributo "in natura", como parte da lavoura; que não constitua sanção de ato ilícito, pois tributo não pode ser penalidade, atividade ilícita não se tributa, mas se pune, como o exemplo de que não pode instituir taxa por transportar madeira ilícitamente, mas pode autuar, multar, ressaltando ainda quanto ao princípio do "non olet", tributo não cheira, se cobra tributo dos efeitos, dos resultados da atividade ilícita, como cobrar o IPVA de carro comprado com dinheiro de tráfico; instituído em lei, via de regra por lei ordinária, mas em tese pode usar lei delegada, e quando a Constituição exigir tem que usar lei complementa, como nos casos dos artigos 148 e 154, inciso I, pode também por MP; cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, como nos expressos termos dos artigos 202 e 203, do CTN ao dispor da inscrição na dívida ativa.

A Constituição não cria tributos, mas traz competência e atribuição para tributar. A lei cria tributo, hipótese de incidência, fato gerador, obrigação tributária, que é principal, pecuniária, sendo a única que vai sofrer o lançamento, ou acessória, instrumental. A lei trata ainda do lançamento, constituição do crédito tributário, inscrição em dívida ativa, que é o cadastro de devedores do fisco, termo de inscrição na dívida ativa, que é o espelho da certidão da dívida ativa, certidão da dívida ativa, que é título executivo extrajudicial de acordo com o artigo 585 do Código de Processo Civil, execução fiscal nos termos da Lei de Execuções Fiscais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988, trouxe o novo e atual sistema tributário nacional, entrando em vigor em 01/03/1989, de acordo com o artigo 34 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

A lei 5.172/66, o Código Tributário Nacional foi recepcionada pela atual CRFB/88, nos termos do artigo 34, parágrafo quinto, do ADCT. No entanto, a natureza jurídica do CTN é de lei complementar. Foi recepcionado como lei complementar, e para alterar é preciso também lei complementar, nos termos do artigo 146, inciso III, da CRFB.

Quanto as espécies tributárias propriamente ditas, há entendimento praticamente uníssono que defende a existência de cinco tributos no atual sistema tributário constitucional, conforme a chamada teoria quintupartida. À época da elaboração do Código Tributário Nacional, em 1966, prevalecia a denominada teoria tripartite, segundo o seu artigo quinto, ao dispor que os tributos, independentemente da denominação adotada, ou da destinação da receita, deveria ser dividido em impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Uma leitura desavisada do artigo 145 da CRFB/88 nos faria induzir que o sistema constitucional adotou esta teoria tripartite do tributo, ao dispor, assim como o supracitado artigo quinto do CTN, que os tributos abrangeriam impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Ricardo Lobo Torres entende que a Constituição adotou a teoria quadripartida, incluindo o empréstimo compulsório como espécie tributária. Ocorre que prevalece o entendimento de que nosso sistema adotou a teoria quinquipartida ou pentapartite, capitaneada por Aliomar Baleeiro e seguida por renomados doutrinadores, segundo a qual são espécies tributárias autônomas os impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. Esta teoria é a adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

1.2 AS TAXAS

As taxas são espécies tributárias, conforme expressa previsão legal e constitucional. Nos termos do artigo 145, inciso II da CRFB/88, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir as taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

São disciplinadas nos artigos 77 a 80 do Código Tributário Nacional, que em seu artigo 78 trata do poder de polícia:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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

A taxa de polícia provoca a atuação estatal, pode ser autorizada ou negada, como fazer um passaporte ou sua negativa. O Estado disciplina os interesses particulares e interesses coletivos, havendo a necessidade de um desempenho efetivo em relação ao administrado dentro dos limites legais, como autorizações, licenças, alvarás, em que não cabe cobrar imposto, pois não há base de cálculo, o valor é igual e fixo para todos, não há alíquota, como as licenças para construção de prédios, porte de arma, passaporte, etc.

Poder de polícia para Celso Antônio Bandeira de Mello é o conjunto de normas que impõem limites ao livre desfrute dos direitos à liberdade e à propriedade das pessoas. O interesse público é da sociedade, nem fazendário, nem de grandes grupos econômicos.

Os serviços públicos consideram-se utilizados pelo contribuinte efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título, potencialmente utilizados, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. A taxa é para fazer frente ao custo do serviço público que o Estado, direta ou indiretamente ou coloca efetivamente a sua disposição ou o assim fazendo efetivamente o utiliza, cabe dizer que a taxa é vinculada a atividade estatal, com destinação de fazer frente ao serviço ou atividade de polícia. Para a taxa de polícia não há a lógica de prestação de serviço público efetivo ou colocação a disposição, como na taxa de serviço.

São específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas. São divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Portanto, é possível a cobrança de taxa de recolhimento de lixo da casa, mas não pode ter tributação por limpeza de rua, pois esta não é divisível. A base de cálculo é a medida da participação do Estado, o custo do serviço prestado ou a atividade de polícia.

A taxa de serviço é pela atuação estatal na prestação de um serviço público, de regime jurídico público, serviços divisíveis, que podem ser fruídos de forma efetiva ou potencial, identificáveis, mensuráveis, utilização potencial, posto efetivamente à disposição, isoladamente, utilização individual, especializados, como no caso das custas. A fruição é efetiva ou potencial, cuja natureza jurídica é a prestação de serviços públicos e instalação da relação jurídica independente da manifestação de vontade do particular.

O serviço público tem regime público predominante, atividade típica do Estado para atender aos interesses públicos. A especificidade diz respeito a serem identificáveis os sujeitos passivos. A divisibilidade vem do desdobramento da especificidade, individualização do custo do serviço público, em função de cada contribuinte, mensuráveis, com base de cálculo seria o valor mínimo do custo individualizado do serviço público e a alíquota o meio de aferir a atuação do Estado em face de um determinado indivíduo, como quilo, metro quadrado, litros, etc.

O sujeito ativo da taxa é designado pela lei do ente político detentor da competência administrativa para o exercício da atividade estatal, da prestação de serviço público ou ato de polícia que ensejou a instituição do tributo. O contribuinte é aquele que utiliza ou tem efetivamente a sua disposição serviço público específico e divisível ou que se sujeita à atividade de polícia exercida pelo Estado.

As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos, nos termos do parágrafo único do artigo 145 da CRFB/88. No entanto, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 29 dispondo 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".

O Supremo entendeu que o que a Constituição 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 prestado.

Cabe ressaltar que o imposto, salvo exceções, não tem vinculação a atividade estatal, nos termos do artigo 167, inciso IV da CRFB/88, pois é para custear as atividades do Estado. Já a taxa é vinculada a atividade estatal, e a destinação é para fazer frente ao custo do serviço prestado ou fazer frente ao custo do policiamento administrativo. Ressalte-se também que a taxa, ao contrário do empréstimo compulsório, não tem restituibilidade.

1.2.1 Diferença de taxa e tarifa (preço público)

Para saber se algo que está sendo cobrado tem a natureza tributária ou não, como a concessionária de água, o que vale é a natureza jurídica, de acordo com o artigo quarto do CTN, e não a denominação. Portanto, se é taxa não poderia, por exemplo, ser cobrada no mês seguinte, como espécie tributária, pelo princípio da anterioridade tributária.

A finalidade de saber se uma obrigação é tributo ou não determina a forma de instituição, garantias ao sujeito passivo, forma privilegiada de cobrança com a execução fiscal, além de estabelecer prazo decadencial e prescricional para repetição de indébito.

As taxas submetem ao regime jurídico tributário, legalidade, anterioridade. São para os serviços públicos executados de forma direta ou indiretamente, não há contrato obrigatório, não há a busca do lucro. O preço público ou tarifa tem regime jurídico privado, remuneração por atividade econômica visando lucro, deriva de contrato.

O artigo 175 da CRFB/88 fala sobre política tarifária, em seu parágrafo único, inciso III, que é como o Estado prescreve como a concessionária vai fazer a cobrança, mas estabelece limites pois não tem natureza pública.

O professor Eduardo Sabbag (p. 462), em quadro mnemônico diferencia a taxa do preço público: A taxa é tributo, prestação pecuniária compulsória, sem autonomia de vontade, decorre de lei, rescisão é inadmissível, obrigação *ex lege*, obedece aos princípios de direito tributário, regime jurídico de direito público, existe taxa de serviço de utilização potencial, existe taxa cobrada em razão do poder de polícia, exigida por pessoas jurídicas de direito público, receita derivada de direito público, com uso de seu poder de império (a receita "deriva" do patrimônio do particular), e a cobrança não é proporcional ao uso.

Já o preço público não é tributo, é prestação pecuniária facultativa, com autonomia de vontade, decorre de contrato administrativo, a rescisão é admissível, obrigação *ex voluntate*, não obedece aos princípios de direito

tributário, mas aos princípios de direito administrativo, regime jurídico de direito privado, só existe tarifa cobrada em face de serviço de utilização efetiva, não existe tarifa cobrada em razão de poder de polícia, exigida por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, é receita *originária* de direito privado, sem uso de seu poder de império (a receita "origina-se" do próprio patrimônio do estado), e a cobrança é proporcional ao uso.

2. SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 HISTÓRICO

A realidade do Estado provedor de bens e serviços tem cedido lugar ao fenômeno do estado regulador. O que se evidencia hoje no Brasil é que há a opção por uma economia de mercado, na qual o Estado, como agente econômico tem a presença em caráter excepcional, subsidiária à iniciativa privada, prevista na própria Constituição de 1988 em seu artigo 173 “caput” que diz:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta constituição a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

As transformações ocorridas nos últimos anos apontam para o fortalecimento do papel regulador do estado em detrimento do papel do Estado produtor de bens e serviços. A atividade regulatória estatal passa a dar relevância à separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor, e a admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com operador público. É introduzido o conceito de competição entre setores sujeitos a intervenção estatal indireto. Há diferenças substanciais quanto aos pressupostos objetivos e instrumentos da atividade estatal de regulação e a intervenção direta no domínio econômico.

Pois bem, vamos adentrar ao histórico da regulação. O movimento regulatório foi iniciado nos Estados Unidos no final do século XIX com as agências de defesa da concorrência e controle de monopólios naturais, salientamos, entretanto, que em datas pretéritas já havia entes com características de reguladores na Inglaterra. O primeiro ente descentralizado de função regulatória de atividades específicas foi a “Interstate Commerce Commission“, instituída em 1887. Depois dela muitas outras se seguiram. Os Estados Unidos foi berço da constituição do modelo chamado de regulador, observa-se uma oscilação no poder das agências hora maior, hora menor, variando de acordo com o período histórico.

A criação das agências reguladoras é resultado direto do processo de retirada do Estado da economia e foram criadas com a finalidade de normatizar os setores dos serviços públicos delegados e buscar equilíbrio e harmonia entre o Estado, usuários e delegatários. É como um triângulo equilátero onde as agências reguladoras estão no centro harmonizando conflitos de interesses das partes envolvidas. A ideia é de um capitalismo regulado, que visa evitar crises, entretanto não deixa de ser um modo de interferência do Estado na economia.

O sistema adotado no Brasil é baseado no modelo norte Americano, em uma época que as agências concentravam um alto grau de poder. Cada uma concebida mediante uma lei. As primeiras foram a ANP, ANATEL e ANEEL seguidas pela ANS e várias outras, além das agências reguladoras estaduais caracterizadas por serem multissetoriais com características específicas em relação aos serviços delegados dos Estados, podendo firmar convênios com as agências nacionais, com a finalidade de realizar os serviços de regulação nacional dentro de seu território.

A mudança de orientação constitucional da atuação do Estado em relação à prestação de serviços públicos e quanto à forma de intervenção no campo econômico, marcada pelos efeitos das privatizações e da desestatização é que determinou as transformações que ensejaram a implantação das atuais agências reguladoras, instituídas sob a forma de autarquias especiais.

No exercício de suas funções regulatórias as agências reguladoras reúnem os poderes normativo, de outorga, de fiscalização, sancionatório, de conciliação, de recomendação entre outros.

Em relação ao modo de nomeação de seus dirigentes, as leis instituidoras das agências reguladoras devem prever mandato certo e impossibilidade de demissão “*ad nutum*” pelo chefe do poder executivo, caracterizando a garantia de independência, sendo mais completa se sua duração não coincidir com a duração do mandato do chefe do executivo.

As agências reguladoras no Brasil foram constituídas como autarquias de regime especial integrantes da administração indireta vinculadas ao ministério ou secretaria de estado competente para tratar da respectiva atividade, caracterizadas pela independência administrativa, a ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade entre outros.

1.2 AUTONOMIA FINANCEIRA E RECEITAS

A independência constitui traço essencial das Agências Reguladoras. Ela se demanda a partir de instrumentos jurídicos, mas só se consagra se o regulador detiver meios e instrumentos para bem exercer suas funções e tiver rigor e transparência para assegurar a sociedade que os objetivos da regulação continuam sendo públicos. A independência das agências deve manifesta-se com relação a todos os interesses envolvidos com atividade regulatória. Mas do ponto de vista jurídico e institucional, é perante os órgãos do governo que a independência se mostra mais polêmica.

Há duas espécies de independência, a orgânica e a administrativa. São dimensões distintas, mas que se completam, particularmente porque a dependência orgânica será inviabilizada se o órgão regulador não tiver mecanismos que assegurem independência na sua gestão.

A independência orgânica é a que no exercício das suas atividades fim, a agência deverá dispor de mecanismos que evitem sua subordinação a vontade política do poder central para além das metas, objetivos e princípios constantes das políticas públicas estabelecidas para o setor. Serve para segurar ampla autonomia no manejo dos instrumentos regulatórios e se compõe a partir da estabilidade dos dirigentes e da não subordinação hierárquicas das agências ao poder executivo central.

A independência administrativa busca dotar o agente regulador de recursos e instrumentos para exercer suas atividades sem necessidade de recorrer ao poder central pela autonomia de gestão, financeira, liberdade para organizar seus serviços, regime de pessoal compatível entre outros.

Com a autonomia de gestão as agências são dotadas da capacidade de organizar e gerir seus orçamentos, alocando os recursos disponíveis nas atividades que o órgão entenda serem prioritárias e necessárias a bom exercício de suas competências. Isso evita contingenciamentos ou cortes orçamentários que sejam feitos para atender a objetivos de política fiscal.

Pela autonomia financeira é garantido que os recursos financeiros necessários a atividade da agência não estarão subordinados a gestão do tesouro. Ou seja, independem da boa vontade do poder central. A pior captura que pode ocorrer a uma agência é aquela que engessa suas funções por falta de meios adequados ao seu exercício. A independência financeira deverá ser assegurada pela disponibilidade de recursos humanos e a infraestrutura material fixados em lei. Além disso, a lei deverá estabelecer suas receitas como recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos com entidades, organismos ou empresas, doações, legados, subvenções e outros recursos, o produto dos emolumentos e multas, os valores apurados na venda ou locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade, os valores decorrentes da venda de dados e informações técnicas, e em sua maior parcela de recursos próprios provenientes das taxas oriundas do poder de polícia administrativo, entre outros.

O órgão regulador é que determina internamente como serão alocadas as competências e atribuições dos agentes para o exercício das atividades regulatórias, ou seja, liberdade para organizar seus serviços. Inclui a prerrogativa de organizar-se funcionalmente e de distribuir-se regionalmente. Em função da natureza das atividades, tem o regime de pessoal compatível.

A independência funcional e financeira é consagrada pela presença dos preceitos obrigatórios em suas leis de criação de independência financeira, escolha dos instrumentos de regulação e modo de nomeação de seus dirigentes.

3. TAXA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

3.1 FUNDAMENTAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE

A taxa de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, como espécie tributária, tem fundamento constitucional no artigo 145, inciso II da CRFB/88 e é disciplinada no artigo 77 do CTN. No entanto, o seu fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, e não a parte final dos citados dispositivos ao citarem o fato gerador como a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestados ao contribuinte ou posto à sua disposição, que é outra espécie de taxa.

Esta taxa de polícia, ou de fiscalização, é exigida em virtude de atos de polícia realizados pela Administração Pública, mais especificamente pelas Agências Reguladoras. O poder de polícia é definido no artigo 78 do CTN.

Estas taxas de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, se assemelham com a taxa de controle e fiscalização ambiental, a qual foi considerada constitucional pelo Pleno do STF, em 10/08/2005, através do RE n. 416.601.

Alguns exemplos são a taxa de fiscalização de serviços de energia, receita da Agência Nacional de Energia Elétrica, nos termos da Lei n. 9.427/96; as taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura, receitas da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, nos termos da Lei n. 10.233/2001; e a taxa de regulação, controle e fiscalização, receita da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, de acordo com a Lei do Estado de Goiás n. 13.569/99.

3.1.2 Jurisprudência correlata

Em decisão monocrática, o Agravo de Instrumento 830204/Goiás, Relatado pelo Ministro do STF Dias Toffoli, em julgamento de 09/05/2014, foi negado provimento ao agravo em decisão que inadmitiu recurso extraordinário assentado em contrariedade ao artigo 5º, inciso XXXVI da CRFB/88, em insurgência contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que entendeu, entre outros, que o interesse jurídico da parte afigura-se inegável, considerando que na hipótese trata-se de serviço público de competência da administração, exercido pelos impetrados/apelantes por meio de contrato de concessão firmado com a impetrante/apelada, e a taxa cuja cobrança que se questiona foi legalmente instituída pelo Estado.

No acórdão foi decidido que inexistente ilegalidade na cobrança da TRCF (Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos) pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, vez que decorre de norma estadual autorizando a exigência do referido tributo (Lei 13.569/2002, art. 24, com as alterações dadas pela Lei 14.375/2002). A alegação de inexigibilidade da taxa em referência, sob o fundamento de possuir o mesmo fato gerador do valor da concessão previsto nos contratos não prospera, vez que não se trata de tributo, mas de valor contratual previsto em cláusula essencial do instrumento de concessão, conforme a regra contida no art. 23, IV, da Lei Federal 8.987/1995.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As taxas referentes a regulação, controle e fiscalização de serviços públicos como espécie tributária, são indispensáveis a autonomia financeira das Agências Reguladoras. São oriundas do poder de polícia administrativo das Agências Reguladoras. É, para as referidas agências, renda principal de custeio e possuem fundamentação constitucional no artigo 145, inciso II da CRFB/88 e disposta no artigo 77 do CTN.

Foram instituídas por cada lei específica das Agências Reguladoras, e conforme decisões judiciais possuem legitimidade jurídica. A depender do caso concreto vai ser estabelecido se há *bis in idem* ou bi tributação. O primeiro ocorre quando uma mesma pessoa jurídica de direito público tributa mais de uma vez o mesmo sujeito passivo sobre um mesmo fato gerador, e o segundo ocorre quando duas pessoas jurídicas de direito público tributam através de duas normas, uma de cada ente, o mesmo sujeito passivo sobre o mesmo fato gerador.

No caso que foi apresentado, o entendimento é de que a TRCF, que decorre de norma estadual, não constitui o mesmo fato gerador do valor da concessão previsto no contrato, e, portanto não constitui o *bis in idem* e nem a *bi* tributação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. **Agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

DE MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA. **Curso de direito administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, NELSON. **Parecer**. In: Coletânea de Leis da AGR, 2005, pp. 9-26.

FILHO, MARÇAL JUSTEN. **O direito das agências reguladoras**. São Paulo: Dialética, 2002.

GOIÁS (Estado). Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999.

HARADA, KYOSHI. **Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SABBAG, EDUARDO DE MORAES. **Manual de direito tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.