



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

FAUSTO NEIVA ANDRADE

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DA TAXA MINERÁRIA:
Uma análise dos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787**

Brasília

2023

FAUSTO NEIVA ANDRADE

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DA TAXA MINERÁRIA:
Uma análise dos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel no Programa de
Graduação da Faculdade de Direito da Universidade
de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria

Brasília
2023

FAUSTO NEIVA ANDRADE

**A (DES)PROPORCIONALIDADE DA TAXA MINERÁRIA:
Uma análise dos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em 21 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria
(Orientador – Presidente – Universidade de Brasília)

Professor Doutor Antônio de Moura Borges
(Avaliador – Universidade de Brasília)

Professora Mestra Nina Pinheiro Pencak
(Avaliadora – Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Às mulheres da minha vida:

À minha mãe, Delian,

À minha irmã, Sara.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao universo, por fazer acontecer.

À minha mãe, Delian Albernaz Neiva, e à minha irmã, Sara Albernaz Neiva Andrade, pelo amor incondicional, por sempre estarem presentes e por acreditarem em mim. Vocês me inspiram.

Às minhas amigas, Anayane Rocha Ramos e Emilly Fátima Ferreira de Lima, e ao meu amigo, Carlos Augusto Xavier de Sousa, pelo afeto, pelas experiências e pelo extraordinário apoio ao longo dos últimos dez anos.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria, pela paciência e pelos ensinamentos.

Ao Professor Doutor Antônio de Moura Borges, pela confiança e pela orientação no Programa de Iniciação Científica.

À Professora Mestra Nina Pinheiro Pencak, pela parceria e pelas conversas inspiradoras.

À Universidade de Brasília, pelo conhecimento transmitido e pelas oportunidades.

RESUMO

O objetivo da presente monografia é verificar a desproporcionalidade das taxas minerárias instituídas pelos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade das três taxas de fiscalização de recursos minerários, que foram os objetos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.785, 4.786 e 4.787, respectivamente. A análise dos acórdãos dos julgamentos das três ações abstratas é realizada com base em entendimentos doutrinários, normativos e jurisprudência da Suprema Corte. O conceito e as características da taxa são destacados para se compreender o caráter contraprestacional dessa espécie tributária. Uma vez instituída a taxa, observa-se que a sua base de cálculo deve guardar relação direta entre o valor a ser cobrado do contribuinte e o custo da atividade estatal, tanto para a prestação de serviços quanto para o exercício do poder de polícia. Conclui-se que o debate doutrinário, bem como os cálculos de arrecadações e despesas, são fundamentos essenciais para contrapor o entendimento do Tribunal Constitucional e para constatar a desproporcionalidade das taxas minerárias.

Palavras-chave: Taxa minerária. Fiscalização. Jurisprudência. Desproporcionalidade.

ABSTRACT

This monograph aims to verify the disproportionality of the mining fees instituted by the Brazilian states of Minas Gerais, Pará, and Amapá. The Supreme Federal Court declared the constitutionality of the three inspection fees for mining resources, which were the subject of Direct Actions of Unconstitutionality 4785, 4786, and 4787, respectively. The analysis of the three judgments in these actions is carried out based on Supreme Court doctrinal, normative understandings and jurisprudence. The concept and characteristics of the fees are highlighted in order to understand the retributive nature of this type of tax. Once the fee is instituted, it is observed that its calculation base must maintain a direct relationship between the amount to be charged from the taxpayer and the cost of state activity, both for the provision of services and for the exercise of police power. It is concluded that the doctrinal debate, as well as the calculation of collections and expenses, are essential foundations to oppose the understanding of the Constitutional Court and to verify the disproportionality of mining fees.

Keywords: Mining Fees. Inspection. Jurisprudence. Disproportionality.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ANM	Agência Nacional de Mineração
ART	Artigo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração Mineral
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CTN	Código Tributário Nacional
EY	<i>Ernst & Young Global Ltd.</i>
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
RE	Recurso Extraordinário
SINFERBASE	Sindicato Nacional da Indústria da Extração do Ferro e Metais Básicos
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCFA	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TFA	Taxa de Fiscalização Ambiental
TFPG	Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás
TFRH	Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Recursos Hídricos
TFRM	Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários ou Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários ou Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários
TRM	Taxa de Controle sobre as Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. AS TAXAS.....	11
1.1. Legalidade	12
1.2. Doutrina	13
1.3. Jurisprudência.....	15
1.4. Normas do Poder Executivo Federal	23
2. AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.785, 4.786 e 4.787	25
2.1. ADI 4.785	25
2.1.1. <i>Voto vencedor</i>	28
2.1.2. <i>Votos vencidos</i>	34
2.1.3. <i>Demais votos</i>	38
2.2. ADI 4.786	40
2.2.1. <i>Voto vencedor</i>	42
2.2.2. <i>Votos vencidos</i>	46
2.2.3. <i>Demais votos</i>	47
2.3. ADI 4.787	47
2.3.1. <i>Voto vencedor</i>	49
2.3.2. <i>Votos vencidos</i>	51
2.1.3. <i>Demais votos</i>	51
3. A (DES)PROPORCIONALIDADE DA TFRM.....	52
3.1. Proporcionalidade	52
3.2. Desproporcionalidade	53
CONCLUSÕES.....	70
REFERÊNCIAS.....	72

INTRODUÇÃO

O Estado, para exercer sua administração, necessita de recursos financeiros, que são, em grande parte, garantidos por meio dos tributos. O Direito Tributário brasileiro possui sua base essencialmente prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF)¹, que determina quais são: as competências dos entes, as espécies tributárias, as garantias dos contribuintes. A taxa, enquanto espécie tributária, está prevista, portanto, no texto constitucional.

A CF, no entanto, não estabelece todas as regras de todos os tributos, prevê apenas o essencial para que os legisladores complementar e ordinário, conforme as competências constitucionais, aprofundem sobre a forma de cobrança, alíquota, base de cálculo, entre outros. No caso das taxas, além da legislação tributária em sentido amplo, a doutrina e a jurisprudência também contribuem para a definição dos requisitos dessa espécie. Em diversos momentos, doutrinadores e o Judiciário se debruçaram sobre temas relacionados às taxas, como a possibilidade desse tributo ser instituído para exercício do poder de polícia ou para prestação de serviços públicos.

Em 2011, os estados de Minas Gerais, Pará e Amapá, instituíram Taxas de Fiscalização de Recursos Minerários (TFRMs) com o intuito de custear o exercício do poder de polícia sobre as atividades de mineração dos seus respectivos territórios. Em face das leis que criaram as três exações, foram ajuizadas, em 2012, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.785, 4.786 e 4.787. Desde então, os debates doutrinários sobre as taxas minerárias permearam o Direito Tributário e o julgamento das referidas ações abstratas. Recentemente, após dez anos em trâmite, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu seu entendimento quanto ao tema.

Todavia, as decisões proferidas pela Suprema Corte nos três processos não puseram fim às discussões doutrinárias. Muitos juristas entenderam que as TFRMs são inconstitucionais e que a declaração de constitucionalidade das leis que as instituíram, tal como foi julgado pelo Plenário, destoava da jurisprudência da própria Corte. Ademais, foram levantadas hipóteses de que as exações foram criadas com intuito de aumentar as receitas dos entes, uma vez que a base de cálculo das taxas minerárias não guardaria proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da fiscalização estatal.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 mai. 2023.

Dessa forma, com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o presente trabalho abordará os conceitos e as características da taxa, conforme as leis, a doutrina e a jurisprudência. Na sequência, para melhor compreender o posicionamento da Suprema Corte, será realizada uma análise detalhada dos acórdãos proferidos nos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, na qual será adotada a seguinte divisão de tópicos: voto vencedor, votos vencidos e demais votos. Por fim, serão apresentados fundamentos doutrinários e jurisprudenciais para verificar se as taxas de fiscalização mineira, paraense e amapaense são proporcionais ou não.

1. AS TAXAS

O Direito Tributário brasileiro vigente possui a sua base desenhada pela CF. Conforme ensina o professor Luís Eduardo Schoueri, é no texto constitucional que se encontra a fundamentação jurídica para a criação dos tributos e para a distribuição das competências tributárias². O autor afirma que não é suficiente se ater somente aos artigos 145 e seguintes da CF, sendo importante considerar todo o seu texto, uma vez que ele é a fonte formal para as demais normas tributárias³.

Regina Helena Costa, ao tratar do tema das fontes legislativas do Direito Tributário, explica que o direito brasileiro é peculiar por possuir um sistema tributário delineado substancialmente pelo texto constitucional⁴. Segundo a jurista, em decorrência da rigidez da própria CF, o Sistema Tributário Nacional se caracteriza como rígido, necessitando de um processo especial para qualquer alteração legal⁵. Acrescenta ainda que essa constitucionalização resultou em restrição para os legisladores ordinário e complementar, de forma que novas normas deverão sempre observar os limites impostos pela CF⁶.

Nesse contexto, em que o sistema tributário brasileiro é caracterizado pela sua constitucionalização e, conseqüentemente, pela sua rigidez, encontram-se os tributos. O conceito de tributo não está diretamente previsto na CF, no entanto, é a Carta Magna que delega a conceituação à norma complementar, conforme o art. 146, III, “a”, da CF⁷. O conceito de tributo pode ser extraído, portanto, do art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) de 1966, recepcionado pela CF: “*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*”⁸. Dessa forma, o tributo deve ser instituído pelo ente competente consoante a determinação constitucional, sem caráter

² SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022, p.79. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em 3 mai. 2023.

³ *Ibid.*, p. 81.

⁴ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023, p. 29. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627499/>. Acesso em 4 mai. 2023.

⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁶ *Ibid.*, p. 29.

⁷ Veja o teor do dispositivo: “Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”.

⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 5 mai. 2023.

sancionatório, mediante lei, e, em regra, para ser cobrado em dinheiro. Vale ressaltar que o tributo pode ser pago de outras formas, como por dação em pagamento, em que se dá um bem para satisfazer o crédito⁹.

O tributo pode ser compreendido como um gênero que se divide em espécies tributárias. No Brasil, apesar de ainda prosperar debates doutrinários, Costa abandonou a classificação tripartida, materializada no art. 145, I, II e II, da CF¹⁰, e concluiu que é possível identificar cinco regimes jurídicos que caracterizam cinco espécies tributárias¹¹. No mesmo sentido, Schoueri explica que, considerando os critérios de classificação intrínsecos (vinculação à atividade estatal) e extrínsecos (destinação legal e restituição), o STF se posicionou e adotou a teoria quinquipartida¹². Assim, adotando a teoria quinquipartida para a presente pesquisa, tem-se que o gênero tributo se divide em: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e demais contribuições (sociais e especiais).

1.1. Legalidade

As taxas, como uma das cinco espécies tributárias, possuem previsão legal na CF e no CTN. O art. 145, II, da CF¹³, estabelece que as taxas poderão ser instituídas por qualquer um dos entes, podendo ser cobradas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. Logo, as taxas se subdividem em taxas de polícia e taxas de serviço. Destaca-se que o constituinte deixou expresso na CF, especificamente no § 2º do mesmo artigo, que as “taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”. O CTN, no que lhe concerne, dedica o ‘Título IV’ às taxas e estabelece regras específicas nos artigos 77 e seguintes¹⁴.

⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022, p. 158. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655596366/>. Acesso em 5 mai. 2023.

¹⁰ A CF prevê três espécies tributárias no art. 145 da CF: os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria.

¹¹ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023, p. 64. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627499/>. Acesso em 5 mai. 2023.

¹² SCHOUERI, *Op. Cit.*, p. 186.

¹³ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

¹⁴ “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto nem ser calculada em função do capital das emprêsas.

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

O art. 77, em síntese, traz a mesma previsão contida no art. 145 da CF, acrescentando apenas que as taxas também não podem ser calculadas em função do capital de uma empresa. O art. 78 conceitua o poder de polícia e seu regular exercício. Em seguida, o art. 79 prevê as hipóteses nas quais os serviços públicos poderão ser cobrados por meio das taxas. E, por fim, o art. 80 determina que as taxas serão instituídas conforme a competência atribuída legalmente à cada ente, concorrentemente. Como se observa, o legislador complementar buscou delimitar bem as duas funções que a taxa pode assumir. Outras características desse tributo, como o caráter contraprestacional e a limitação do valor da cobrança ao custo da prestação estatal, foram, ao longo dos anos, sendo delineadas pela doutrina e pela jurisprudência¹⁵.

1.2. Doutrina

Ao tratar especificamente da justificação das taxas, Schoueri traz a perspectiva da teoria da equivalência, segundo a qual o contribuinte é o responsável por determinado gasto estatal que o contempla. Desse modo, a justificação da taxa estaria no fato de o contribuinte pagar o tributo conforme o grau da prestação realizada pela administração¹⁶. No entanto, o professor destaca que equivalência não significa necessariamente que haverá destinação legal da arrecadação, o cerne da teoria, em suma, é que a base de cálculo da taxa deve ser fixada tendo como requisito o custo da prestação estatal¹⁷.

O professor Sacha Calmon Navarro Coêlho ensina que os serviços públicos, seja para o exercício do poder de polícia, seja para prestação de outra atividade estatal, somente podem ser cobrados mediante taxas se puderem ser concebidos em unidades de medida e forem destinados

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.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se: I - utilizados pelo contribuinte: a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título; b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento; II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas; III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

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 público.”

¹⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022, p. 196. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em 6 mai. 2023.

¹⁶ *Ibid.*, p. 195.

¹⁷ *Ibid.*, p. 196.

ao sujeito passivo. Complementa que, como a taxa se baseia na atividade estatal direcionada especificamente à pessoa do obrigado, exige-se que o valor do tributo corresponda ao custo da prestação realizada pelo Estado. Assim, o jurista afirma serem inválidas as taxas que não apresentam equivalência entre o valor da taxa e o custo estatal para exercer o poder de polícia ou para realizar a prestação de um serviço¹⁸.

Na formulação do conceito de taxa, Hugo de Brito Machado Segundo enfatiza a diferença entre as taxas e os impostos. Para o autor, a diferença está essencialmente no fato gerador, pois as taxas são cobradas quando ocorre uma atuação estatal e não quando o contribuinte realiza uma ação, como comercializar mercadorias. Seguindo essa linha de raciocínio, destaca que essa é a razão pela qual a taxa não pode ter a base de cálculo própria de imposto, pois, se uma taxa possui a base de cálculo de imposto, ela será um imposto disfarçado da taxa¹⁹.

Com o intuito de demonstrar a diferença entre os dois tributos, Schoueri volta ao termo ‘própria’, que consta no art. 145, § 2º, da CF, que prevê que a taxa não pode ter base de cálculo própria de imposto. Explica que a base de cálculo de um imposto revela a capacidade contributiva, sendo necessário, portanto, ao analisar a base de cálculo de uma taxa, verificar se ela é própria de imposto e se ela revela a capacidade contributiva do sujeito passivo. Para ilustrar como seria na prática, o autor propõe o seguinte exemplo:

[...] considere-se uma taxa cobrada pelas autoridades sanitárias para fiscalizar um lote de mercadorias importadas. Considere-se, de um lado, a importação de algumas toneladas de banha de porco e, de outro, algumas latas de caviar. É possível que as últimas custem mais que as primeiras. Se o tributo em questão fosse um imposto, ele seria exigido em maior valor do importador do caviar, já que este revelou maior capacidade contributiva. Por outro lado, tratando-se de uma taxa, é possível que a fiscalização das toneladas de banha de porco exija maior atenção das autoridades, em relação a poucas latas de caviar. Daí que a taxa cobrada pela fiscalização das últimas deve ser menor do que a das primeiras²⁰.

No mesmo sentido, Roque Antonio Carrazza argumenta que a taxa deve ter em sua base de cálculo o custo, mesmo que aproximado, do serviço estatal prestado ou colocado à disposição

¹⁸ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022, p. 428. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993900/>. Acesso em 6 mai. 2023.

¹⁹ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Manual de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023, p. 55. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774883/>. Acesso em 6 mai. 2023.

²⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022, p. 605. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em 6 mai. 2023.

do sujeito passivo²¹. Costa compreende as taxas como retributivas, além de sua característica contraprestacional²². No mesmo sentido, o professor Luciano da Silva Amaro entende que a taxa pressupõe a ideia de contraprestação, uma vez que há conexão entre o contribuinte e o serviço ou utilidade prestado pela administração²³.

Leandro Paulsen, por sua vez, apesar de não mencionar o termo contraprestação, discorre sobre a necessidade de o valor da taxa ser correspondente ao custo da atividade e não estar relacionada à presunção de riqueza do contribuinte, por exemplo²⁴. A mesma interpretação também é feita por Vittorio Cassone ao afirmar que o cálculo da taxa deve corresponder à atuação estatal²⁵ e que, no exercício do poder de polícia, por exemplo, haverá uma contraprestação imediata toda vez que o poder de polícia geral puder ser aproveitado individualmente pelo contribuinte²⁶. Sendo assim, é possível concluir que o caráter contraprestacional da taxa é uma questão pacificada pela doutrina.

1.3. Jurisprudência

A jurisprudência, ao abordar os pontos levantados até aqui, também foi, ao longo dos anos, consolidando e aperfeiçoando o entendimento sobre a instituição das taxas no ordenamento jurídico brasileiro. A Suprema Corte possui diversos julgados em que são ressaltados o caráter contraprestacional, os princípios da equivalência e da capacidade contributiva, e a necessidade de proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da prestação realizada pela administração. Os julgados abaixo racionalizam esse entendimento.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CUSTAS PROCESSUAIS. TAXA JUDICIÁRIA. LEI 9.507/2021 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI ESTADUAL 3.350/1999 E DECRETO LEI 05/1975. SANÇÃO PROCESSUAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. MATÉRIA PROCESSUAL. CORRELAÇÃO ENTRE O VALOR DA TAXA E O

²¹ (CARRAZZA, 1997, p. 323-324, *apud* SCHOUERI, 2022, p. 608).

²² COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023, p. 66. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627499/>. Acesso em 6 mai. 2023.

²³ AMARO, Luciano da S. *DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, p. 17. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592993/>. Acesso em 6 mai. 2023.

²⁴ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023, p. 26. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627185/>. Acesso em 7 mai. 2023.

²⁵ CASSONE, Vittorio. *Direito Tributário*. 28ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2018, p. 53. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015706/>. Acesso em 7 mai. 2023.

²⁶ *Ibid.*, p. 54.

CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO. LITIGÂNCIA ABUSIVA E CONTUMAZ. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DO NÃO CONFISCO E DA RESERVA LEGAL TRIBUTÁRIA. ACESSO À JUSTIÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **As custas processuais constituem receita tributária da espécie taxa e por esta razão seus valores devem manter relação com os custos dos serviços judiciais prestados.** 2. Os arts. 15-A e 15-B, caput, constituem invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (Art. 22, I, CF), pois instituíram sanções processuais diversas da legislação federal para litigantes que abusem do seu direito à prestação jurisdicional e um procedimento novo para requisição do benefício de gratuidade de justiça. 3. Não incorre em inconstitucionalidade a legislação estadual que acresce a alíquota máxima das custas judiciais às causas de maior vulto econômico e provavelmente grande complexidade técnica. 4. **Os Arts. 15-F, 15-G, 15-H e 15-I, da Lei 3.350/1999; e 135-D, 135-E, 135-F, 135-G e 135-H, do Decreto Lei 05/1975, ferem a constituição, pois o critério adotado para contagem em dobro não é o serviço prestado, e sim a qualidade do usuário do serviço, havendo violação ao art. 145, II, da CRFB.** 5. O Art. 33-A da Lei 3.350/99 respeita o parâmetro jurisprudencial ao fixar multa de 100% para litigantes que deixarem de pagar as custas processuais, não violando o princípio do não confisco. 6. Não foi delegada ao TJRJ a função de estabelecer o valor das custas e das taxas judiciárias, apenas lhe foi atribuída a tarefa de fixar critérios para a classificação das causas de grande vulto econômico e alta complexidade, o que permitirá aos litigantes e advogados saberem quando serão devidas custas em dobro, não havendo violação à legalidade tributária. 7. **O reajuste das custas e taxas realizado pela Lei 9.507/21 foi necessário e proporcional para corrigir o descompasso entre os valores cobrados pelo TJRJ e os gastos com os serviços prestados, e entre os valores cobrados por ele e os demais tribunais de justiça do país.** 8. Não é necessário que a inconformidade existente entre o Art. 113, parágrafo único, “g”, do Decreto Lei 05/1975, e o Art. 54 da Lei Federal 9.099/1995, seja sanada por meio da declaração de inconstitucionalidade da norma estadual, aplicando-se o princípio da especialidade. Não há qualquer referência a Lei dos Juizados Especiais. 9. Pedido julgado parcialmente procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos Arts. 15-A; 15-B, caput; 15-F a 15-I, da Lei 3.350/99 e 135-D a 135-H, do Decreto Lei 05/75, do Estado do Rio de Janeiro, acrescidos respectivamente pelos Arts. 1º e 2º, da Lei 9.507/2021, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 7063, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 21-06-2022 PUBLIC 22-06-2022, grifos aditados)²⁷

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA COMUM DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO. 1. A questão central nesta ação direta está em saber (i) se lei estadual pode instituir tributo na modalidade taxa com fundamento no poder de polícia exercido sobre a atividade de exploração de recursos hídricos no território do respectivo

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.063. Requerente: Partido Podemos. Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 22/06/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761459487>. Acesso em 8 mai. 2023.

Estado; e, em sendo positiva a resposta, (ii) se o tributo estabelecido pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará extrapolou, de alguma forma, essa competência tributária. 2. A competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente legitima a criação de tributo na modalidade taxa para remunerar a atividade de fiscalização dos Estados. 3. **É legítima a inserção do volume hídrico como elemento de quantificação da obrigação tributária. Razoável concluir que quanto maior o volume hídrico utilizado, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento; maior, portanto, também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público.** 4. No entanto, os valores de grandeza fixados pela lei estadual em conjunto com o critério do volume hídrico utilizado (1 m³ ou 1000 m³) fazem com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – princípio da equivalência –, que deve ser aplicado às taxas. 5. Conflita com a Constituição Federal a instituição de taxa destituída de razoável equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia (ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio). 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. **Fixação da seguinte tese: Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.** (ADI 5374, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2021 PUBLIC 12-03-2021, grifos adotados)²⁸

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA COMUM DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO. 1. A questão central nesta ação direta está em saber (i) se lei estadual pode instituir tributo na modalidade taxa com fundamento no poder de polícia exercido sobre a atividade de geração, transmissão e ou distribuição de energia no território do respectivo Estado; e, em sendo positiva a resposta, (ii) se o tributo estabelecido pela Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro extrapolou, de alguma forma, essa competência tributária. 2. **A competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente legitima a criação de tributo na modalidade taxa para remunerar a atividade de fiscalização dos Estados.** 3. **É legítima a inserção da energia elétrica gerada como elemento de quantificação da obrigação tributária. Razoável concluir que quanto maior a energia elétrica gerada por aquele que explora recursos energéticos, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, e, portanto, maior também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público.** 4. No entanto, os valores de grandeza fixados pela lei estadual (1 megawatt-hora) em conjunto com o critério da energia elétrica gerada fazem com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, que deve ser aplicado às taxas. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. **Fixação da seguinte tese: Viola o**

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.374. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Pará e Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 12/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755305705>. Acesso em 8 mai. 2023.

princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização. (ADI 5489, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2021 PUBLIC 12-03-2021, grifos aditados)²⁹

Ementa: CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E AMBIENTAL. LEI 7.182/2015 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TFPG) EXIGIDA SOBRE ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. NATUREZA SUPLEMENTAR, SUPLETIVA OU EMERGENCIAL DA FISCALIZAÇÃO NÃO EXCLUI PODER DE TAXAR DOS ESTADOS-MEMBROS. VALOR DA TAXA. DESPROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), tendo em vista a assimétrica distribuição da indústria de petróleo e gás no território nacional e a expressividade das suas filiais para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedente. 2. Os artigos 23, VI e VII, e 24, VI, da Constituição Federal estabelecem um compromisso federativo de fiscalização ambiental das atividades potencialmente poluidoras, atribuindo aos Estados-Membros autoridade para promover medidas de fiscalização em atividades da indústria petrolífera, mesmo quando realizadas em perímetros sujeitos ao licenciamento por órgãos ambientais da União, como as localizadas em faixas de mar contíguas ao território nacional, o que é confirmado pelos arts. 15 e 17 da Lei Complementar 140/2011, bem como pelo art. 27, III, da Lei 9.966/2000. 3. O caráter subsidiário, supletivo ou emergencial das medidas de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais nas atividades da indústria petrolífera realizadas em águas marinhas não impede a instituição de taxas pelo exercício do poder de polícia, nem induz bitributação, sendo possível a sua compensação com taxas cobradas no âmbito federal (art. 17-P da Lei 6.938/1981). 4. **A base de cálculo indicada pelo art. 4º da Lei 7.182/2015 – barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás a ser recolhida – não guarda congruência com os custos das atividades de fiscalização exercidas pelo órgão ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA/RJ). Desproporcionalidade reconhecida.** Nesse sentido: ADI 6211-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 4/12/2019, acórdão pendente de publicação; e ADI 5374-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 17/12/2018. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5480, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020, grifos aditados)³⁰

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.489. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 12/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755305706>. Acesso em 8 mai. 2023.

³⁰ A ADI 5.512 foi apensada à ADI principal 5.480, sendo julgadas em conjunto. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.480. Requerente: Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP). Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJe 04/09/2020.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente. TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. **Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatário cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica.** (ADI 6211, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 04-05-2020 PUBLIC 05-05-2020, grifo aditado)³¹

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO "PERICULUM IN MORA" - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR,

Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732104>. Acesso em 8 mai. 2023.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.211. Requerente: Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica. Requeridos: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe 05/05/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752569546>. Acesso em 8 mai. 2023.

POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. - O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - **A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República.** Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz

fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. **O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.**

(ADI 2551 MC-QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 20-04-2006 PP-00005 EMENT VOL-02229-01 PP-00025, grifos aditados)³²

Além dos casos acima, há outros julgados³³ que demonstram o entendimento do STF quanto à necessidade de o valor cobrado ser correspondente ao custo do serviço ou da fiscalização. Em outros casos, a Corte já se manifestou pela inconstitucionalidade de taxas que não eram específicas e divisíveis, como a Taxa Anual de Segurança contra Incêndios, instituída, junto à Taxa de Aprovação de Projetos de Construção, pelo estado de Sergipe. Esse julgado é muito interessante, pois é possível analisar como o Tribunal utilizou as características das taxas para declarar a constitucionalidade e a inconstitucionalidade de duas taxas diferentes na mesma lei sergipana.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.551. Requerentes: Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ 20/04/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>. Acesso em 8 mai. 2023.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 990.914. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 19/09/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13625862>. Acesso em 10 mai. 2023. Veja o seguinte trecho do acórdão: “[...] As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida. [...] O critério da atividade exercida pelo contribuinte para se aferir o custo do exercício do poder de polícia desvincula-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar.”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 554.951. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Marítima Seguros S/A. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 19/11/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4872334>. Acesso em 10 mai. 2023. Veja o seguinte trecho do acórdão: “A taxa é um tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida.”.

ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizados de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. **A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.** 4. **Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(ADI 2908, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 05-11-2019 PUBLIC 06-11-2019, grifos aditados)³⁴

Em outra ocasião, o STF se debruçou sobre o tema das taxas cobradas para registro e permanência de estrangeiros no país. No caso concreto, não se analisou a constitucionalidade dos emolumentos exigidos para os atos de registro, mas a cobrança dessas taxas de pessoas hipossuficientes. O caso é relevante para extrair o entendimento da Corte quanto à aplicação do princípio da capacidade contributiva às taxas. O Tribunal Pleno chegou às seguintes conclusões:

Em matéria de taxas, a incidência do princípio da capacidade contributiva, como corolário da justiça fiscal, não pode ser lido da mesma maneira a que se faz quanto aos impostos. [...] A pessoalidade, representada pela capacidade econômica do contribuinte, ou seja, o sentido positivo da capacidade contributiva, não permite o exame da tributação no que se refere às taxas. Ao contrário, os elementos que vão calibrar a proporcionalidade da exação são o custo do serviço ou do exercício do poder de polícia e o valor efetivamente cobrado, independentemente da situação econômica

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.908. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador do Estado de Sergipe e Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJ 06/11/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341639824&ext=.pdf>. Acesso em 11 mai. 2023.

do sujeito passivo. 25. Não se quer dizer, entretanto, que inexista espaço para a verificação da capacidade econômica do sujeito passivo em matéria de taxas. Este exame resta reservado ao sentido negativo do princípio, quando o primado da Justiça Fiscal não permite que se avance sobre o patrimônio do sujeito passivo comprovadamente hipossuficiente. [...] Sob a ótica da capacidade contributiva em seu sentido negativo não se mostra condizente com o Texto Constitucional a exigência da exação em face de sujeito passivo evidentemente hipossuficiente. [...] Tese de Repercussão Geral: **É imune ao pagamento de taxas para registro da regularização migratória o estrangeiro que demonstre sua condição de hipossuficiente, nos termos da legislação de regência.” (grifos aditados)³⁵**

Dessa forma, é notável que a jurisprudência do STF se consolidou quanto à necessidade de proporcionalidade entre o valor cobrado pela taxa e o custo da prestação estatal, seja na prestação de serviços, seja no exercício do poder de polícia. Acrescenta-se que, mesmo nos casos em que a atividade do contribuinte possa aumentar, causando maior impacto social e ambiental, ainda assim o Tribunal determinou que o tributo seja proporcional ao custo da fiscalização estatal, como ocorreu nos julgamentos das mencionadas ADIs 5.374 e 5.489.

1.4. Normas do Poder Executivo Federal

A questão da proporcionalidade – ou equivalência – do custo em relação à atividade prestada é preocupação esboçada também em norma federal. O Decreto nº 9.191/2017, prevê as seguintes perguntas no anexo que trata das questões a serem analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo da União: *“No caso de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?”*³⁶.

Importante destacar que a norma anterior, revogada pelo referido Decreto, além de prever as questões supracitadas, estabelecia no art. 14 que: *“No projeto de lei ou de medida provisória que institua ou majore taxa, o valor do tributo deverá ser proporcional ao custo do serviço público prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”*³⁷. Em que pese o atual

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 1.018.911. Recorrente: Franklin Adelson Pacheco Rodriguez. Recorrida: União. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ 02/12/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348975992&ext=.pdf>. Acesso em 11 mai. 2023.

³⁶ BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em 12 de mai. de 2023.

³⁷ BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de

Decreto tenha suprimido o teor do então art. 14, ainda se observa uma preocupação do Poder Executivo Federal com a proporcionalidade do valor da taxa em relação ao custo do serviço que será prestado.

2. AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.785, 4.786 e 4.787

Em 31/05/2012, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) em face da Lei nº 19.976/2011, do estado de Minas Gerais³⁸, da Lei nº 7.591/2011, do estado do Pará³⁹ e da Lei nº 1.613/2011, do estado do Amapá⁴⁰, que instituíram TFRMs em seus respectivos territórios.

Importa ressaltar uma pequena diferença entre os referidos normativos. A Lei do estado de Minas Gerais utilizou o termo ‘Monitoramento’ para a definição de sua taxa ao invés de ‘Acompanhamento’, termo escolhido pelas Leis dos estados do Pará e do Amapá. Considerando que essa escolha do legislador não descaracteriza a essência da taxa, a análise a seguir considerará a nomenclatura geral Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários (TFRM) para se referir a qualquer uma das três taxas estaduais.

2.1. ADI 4.785

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.785 foi ajuizada pela CNI em face da Lei nº 19.976/2011 do estado de Minas Gerais. Em síntese, a requerente argumentou que: (a) a taxa instituída se trata em verdade de um imposto; (b) o valor cobrado pelo tributo é desproporcional ao custo da atividade de extração; (c) a base de cálculo prevista é própria de imposto; (d) a competência para legislar sobre recursos minerais é exclusiva da União; (e) é inconstitucional a distinção tributária ao isentar os recursos destinados à industrialização no próprio estado; (f) são igualmente inconstitucionais os artigos 15 e seguintes do normativo, devido ao seu caráter instrumental.

³⁸ MINAS GERAIS. Lei nº 19.976, de 28 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/19976/2011/?cons=1>. Acesso em 13 mai. 2023.

³⁹ PARÁ. Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2011_07591.pdf. Acesso em 13 mai. 2023.

⁴⁰ AMAPÁ. Lei nº 1.613, de 30 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/AP_80f55d321067a6dfe457ccf3448e7034.pdf. Acesso em 13 mai. 2023.

O processo iniciou seu trâmite em junho de 2012, quando o então relator ministro Ricardo Lewandowski adotou o rito do art. 12, da Lei nº 9.868/1999, no qual o processo é submetido diretamente para julgamento após serem apresentadas as informações e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral⁴¹. Em junho de 2015, após apresentação das informações e das manifestações, o ministro Edson Fachin, substituindo o ministro Ricardo Lewandowski, passou a ser o relator da ADI. Um ano mais tarde, o estado do Pará foi admitido como *amicus curiae*. Em maio de 2019, o relator disponibilizou o inteiro teor do relatório dos autos. E, em setembro do mesmo ano, a ADI foi incluída na pauta do Plenário virtual agendada para outubro.

O estado de Minas Gerais apresentou pedido de destaque para que o julgamento ocorresse presencialmente. Após o pleito ser indeferido pelo relator, o julgamento virtual foi iniciado na data prevista. Contudo, em 19/10/2020, o processo foi retirado de pauta em razão do pedido de destaque feito pelo ministro Luiz Fux. Em 26/10/2020, o estado de Minas Gerais apresentou manifestação⁴² para demonstrar sua preocupação quanto à solicitação feita pelo ministro, uma vez que seis ministros já tinham votado pela improcedência da ADI e haveria a possibilidade de o julgamento ser reiniciado em razão do pedido de destaque.

A ADI foi pautada para julgamento do Plenário presencial agendado para 14/04/2021, porém, em 07/04/2021, foi excluída da pauta. Em 30/06/2021, o processo foi pautado novamente para julgamento agendado para 08/09/2021. Em 01/09/2021, a CNI apresentou petição para trazer os seguintes dados, para reforçar seu argumento de desproporcionalidade⁴³: (i) o laudo da EY (*Ernst & Young Global Ltd.*) apontou que “a proporção média entre a arrecadação da TFRM e a despesa a ela relacionada, entre 2013 e 2019, é de 431% (quatrocentos e trinta e um por cento)”; (ii) considerando somente o ano de 2019, o estado de Minas Gerais arrecadou 317 milhões de reais com a TFRM, enquanto os outros órgãos arrecadaram 186 milhões de reais com as outras taxas ambientais, ou seja, a atividade de

⁴¹ BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 13 mai. 2023. Veja o teor do dispositivo: “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”.

⁴² Petição: 89949/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁴³ Petição: 85650/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 14 mai. 2023.

minério arrecadou quase o dobro em relação ao que é arrecadado por todas as outras atividades também poluidoras e utilizadoras de recursos minerários no mesmo estado.

O julgamento não ocorreu em setembro de 2021. Em dezembro do mesmo ano, o processo foi, mais uma vez, incluído na pauta de julgamento agendada para 19/05/2022. Em 16/05/2022, o relator ministro Edson Fachin indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae*, formulado pelo Sindicato Nacional da Indústria da Extração do Ferro e Metais Básicos (SINFERBASE)⁴⁴, devido à ausência dos atos constitutivos da entidade.

Posteriormente, a ADI foi retirada da pauta um dia antes do julgamento. O SINFERBASE, que havia reiterado o seu pleito⁴⁵, teve o pedido novamente indeferido, em 27/06/2022, dessa vez pelos seguintes fundamentos⁴⁶: o julgamento virtual iniciou-se em 2020, com sustentações orais, com voto do relator e de outros dois ministros, e pedido de destaque do ministro Luiz Fux, que rejeitou pedido similar ao do Sindicato nos autos da ADI 4.787. Em seguida, o processo foi incluído na pauta de julgamento agendado para 30/06/2022.

Iniciada definitivamente a Sessão Plenária, após a leitura do relatório, foram realizadas as sustentações orais da CNI, dos estados de Minas Gerais e do Pará, sendo, ao final, suspenso o julgamento. Em 1º/08/2022, dando continuidade ao julgamento, após a fala da Procuradoria-Geral da República, a Corte, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa parte, julgou-a improcedente, nos termos do voto do relator, vencidos os ministros Marco Aurélio, Roberto Barroso e Gilmar Mendes. Os ministros André Mendonça e Nunes Marques não votaram, visto que são sucessores, respectivamente, dos ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que já haviam votado em sessão virtual. O ministro Dias Toffoli estava ausente justificadamente. Para melhor entender as razões de decidir do julgamento, serão analisados nos tópicos seguintes os votos do acórdão publicado em 14/10/2022⁴⁷.

⁴⁴ Petição: 34963/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁴⁵ Petição: 36031/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática – 27/06/2022). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.785. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 28/06/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352064582&ext=.pdf>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.785. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354170543&ext=.pdf>. Acesso em 14 mai. 2023.

Em 21/10/2022, a CNI opôs embargos de declaração⁴⁸ em face do referido acórdão, em que alega, em resumo: omissão quanto ao argumento de desproporcionalidade da TFRM, uma vez que não teria sido analisada a equivalência entre as arrecadações e o custo da atividade estatal; contradição quanto ao princípio da referibilidade, visto que a legitimidade constitucional da taxa foi justificada com base nesse princípio, porém, não se analisou expressamente a relação entre os valores arrecadados e os custos do poder de polícia; e omissão e obscuridade em relação à promulgação da Lei nº 13.575/2017⁴⁹, que criou a Agência Nacional de Mineração (ANM), dado que o novo órgão teria suprimido a competência do estado para fiscalizar. Os aclaratórios estão pendentes de julgamento.

Nos dias 07 e 19 de dezembro de 2022, os estados de Minas Gerais e o do Pará se manifestaram⁵⁰ pelo desprovemento dos embargos de declaração. Ressalta-se o seguinte argumento do estado de Minas Gerais: “[...] não subsiste a pretensão de impingir a este colendo Supremo Tribunal Federal as conclusões unilaterais estabelecidas em “estudo” encomendado pela própria requerente, que não atende condições mínimas de ser usado como meio de prova, pela ausência do contraditório e do devido processo legal em sua formação.”.

2.1.1. Voto vencedor

Inicialmente, é válido destacar algumas informações gerais que constam do relatório do voto vencedor. A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) alegou que: a arrecadação advinda da TFRM está em conformidade com as despesas das atividades de fiscalização e cadastramento; seguindo a lógica de quanto maior a quantidade de extração de minério maior seria a fiscalização, há proporcionalidade da base de cálculo da TFRM; o art. 23,

⁴⁸ Petição: 82913/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em 15 mai. 2023.

⁵⁰ Petição 96052/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 4 jun. 2023.

Petição 99284/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 4 jun. 2023.

XI, da CF⁵¹, estabelece competência estadual para fiscalização de atividades relacionadas aos recursos minerais; é constitucional a isenção prevista no art. 7º, da Lei nº 19.976/2011⁵², visto que o dispositivo possui o intuito de concretizar o princípio da isonomia e as diferenças regionais; não é possível declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, argumentou que a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais não obsta que os estados e municípios possam exercer a competência administrativa. Afirmou que o art. 23, XI, da CF, além de se referir à participação no resultado econômico da exploração, também diz respeito à participação no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões dos direitos de pesquisa, lavra e exploração dos recursos minerais. Utilizou o mesmo argumento da Assembleia para alegar a proporcionalidade da taxa (quanto maior a extração, maior a fiscalização). Argumenta, por fim, que a TFRM é legal, uma vez que nenhum imposto tem como base de cálculo a quantidade de extração, destacando também que a isenção do art. 7º, da Lei nº 19.976/2011, visa reduzir desigualdades regionais e incentivar a industrialização interna.

O Advogado-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República opinaram pela declaração de inconstitucionalidade apenas do art. 7º, da Lei nº 19.976/2011. Acrescentou o Advogado-Geral da União que não há violação à competência privativa da União e aos

⁵¹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;”.

⁵² Redação original: “Art. 7º – São isentos do pagamento da TFRM: I – os recursos minerários destinados à industrialização no Estado, salvo quando destinados a acondicionamento, beneficiamento ou pelotização, sinterização ou processos similares; II – a empresa com receita bruta anual igual ou inferior a 1.650.000 Ufemgs (um milhão seiscentos e cinquenta mil Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais); III – as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários localizados na área mineira da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

§ 1º – Para fins de aplicação da isenção de que trata o inciso I do caput, o contribuinte deverá obter, a cada operação de venda, declaração do adquirente de que o mineral ou minério será empregado em processo de industrialização no Estado não caracterizado como acondicionamento, beneficiamento, pelotização, sinterização ou processos similares, responsabilizando-se pelo recolhimento do tributo em relação à quantidade que não for destinada à industrialização. § 2º – Em substituição à declaração prevista no § 1º, o adquirente de mineral ou minério poderá obter regime especial junto à SEF, hipótese em que as vendas a ele destinadas ocorrerão com isenção da TFRM, assumindo o requerente a responsabilidade pelo recolhimento do tributo em relação à quantidade que não for destinada à industrialização. § 3º – Na hipótese de aquisição de mineral ou minério por estabelecimento acondicionador, beneficiador, pelotizador, sinterizador ou que realize processos similares, para posterior revenda para industrialização, a isenção de que trata o inciso I do caput dependerá de regime especial junto à SEF, assumindo os adquirentes a responsabilidade pelo recolhimento do tributo em relação à quantidade que não for posteriormente destinada à industrialização.

§ 4º – O regulamento disporá sobre: I – o modelo e a forma de entrega da declaração de que trata o § 1º; II – a forma, as condições e os prazos para a concessão do regime especial de que tratam os §§ 2º e 3º.

§ 5º – Para os efeitos do disposto no inciso I do caput, considera-se beneficiamento a fragmentação, a cominuição, a redução de tamanho, a britagem, a briquetagem, a moagem, a pulverização, a classificação, o peneiramento, a aglomeração, a concentração, a seleção, a separação por quaisquer métodos, a catação, a flotação, a levigação, a homogeneização, o desaguamento, a desidratação, a sedimentação, a centrifugação, a filtragem, a secagem e outros processos de beneficiamento de minerais ou minérios.”.

princípios da proporcionalidade e do não confisco. O estado de Minas Gerais, no que lhe concerne, requereu a extinção da ADI por perda do objeto, em decorrência das alterações legislativas provocadas pela Lei nº 20.414/2012⁵³. O Procurador-Geral da República, chamado a se manifestar sobre o último ponto, concluiu que a ação não perdeu seu objeto.

Em seu voto, o relator ministro Edson Fachin iniciou elencando uma série de questões que, segundo ele, exigiam respostas da Corte, dentre elas: O estado possui competência administrativa fiscalizatória? É possível a distinção prevista no art. 7º da Lei nº 19.976/2011? Houve perda superveniente do objeto? Buscando responder, previamente, essas perguntas, o ministro Edson Fachin propôs os seguintes fundamentos: O estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória, desde que seja de forma subsidiária, sendo possível o desempenho da atividade remunerada mediante da taxa; Conforme a jurisprudência do STF, não há desproporcionalidade na base de cálculo da TFRM, uma vez que traz razoabilidade entre a quantidade de extração e o dispêndio de recursos para a fiscalização; A ADI será conhecida parcialmente, visto que houve revogação do art. 7º, I, da Lei impugnada.

Em seguida, o relator passou a julgar a perda superveniente do objeto da ADI. Inicialmente, o ministro destacou que o governo do estado estava preocupado com o julgamento da ADI, tanto que quando foram propostas alterações legislativas, que resultaram na promulgação da Lei nº 20.414/2012, constou no Diário Oficial da ALMG que as alterações visavam ‘poupar’ o STF da análise da norma. Alegou existir um regime constitucional da mineração, no sentido de que a área caminha para ser um ramo jurídico do direito brasileiro. Nesse sentido, foram levantados diversos argumentos⁵⁴, como os princípios do interesse

⁵³ MINAS GERAIS. Lei nº 20.414, de 31 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm –, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/20414/2012/>. Acesso em 14 mai. 2023.

⁵⁴ Veja os argumentos apontados: art. 176, *caput* e § 1º, da CF: “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”; “[...] em relação à questão da soberania permanente, a juridicidade do princípio extrai fundamento nas Resoluções 523, de 12 de janeiro de 1952, e 626, de 21 de dezembro de 1952, editadas pela Assembleia Geral da ONU.”; art. 1230, do CC/02: “A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.”; “extrai-se dos arts. 5º, XXIII, e 170, III, da Constituição da República, a noção de função social da propriedade, inclusive dos recursos minerais, em consonância à compatibilidade da atividade econômica em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”; “a doutrina e a jurisprudência desta Corte apontam no sentido da submissão da propriedade mineral ao regime de bens dominiais”.

nacional e da soberania permanente sobre os recursos naturais, para justificar a necessidade de um tratamento diferenciado ao Direito Minerário.

O ministro Edson Fachin defendeu a ideia do federalismo patrimonial brasileiro, no sentido de que a mineração está incluída em receitas patrimoniais que formam 10% do PIB do Brasil e são repartidas entre todos os entes, considerando as gerações presentes, passadas e futuras. Seguiu a sua análise e, abordando a discussão acerca da competência administrativa fiscalizatória do estado-membro, chegou à conclusão de que a atuação subsidiária remunerada por taxa é possível desde que traduza em serviço público ou poder de polícia, de acordo com o já mencionado art. 145, II, da CF.

Um ponto bem interessante do voto é a referência à ementa do julgamento da ADI 5.512, apensada à ADI principal 5.480⁵⁵. No julgamento conjunto das referidas ADIs, foi declarada a inconstitucionalidade da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás (TFPG), instituída pela Lei nº 7.182/2015, do estado do Rio de Janeiro⁵⁶, em razão da sua base de cálculo ser desproporcional aos custos das atividades de fiscalização. O relator cita o julgado para dizer que não se trata do mesmo caso dos autos. Acrescenta que, apesar de sensibilizado com o parecer do professor Marco Greco, em que se afirma não ser possível, por força do inciso XI, do art. 23, da CF, a criação de uma taxa de fiscalização para a mineração, o texto constitucional *“vocaliza a possibilidade dessa instituição tributária como forma de institucionalização de uma concepção de Federalismo Patrimonial cooperativo no Brasil”*.

Posteriormente, o ministro realizou uma análise da norma impugnada com base na normatividade e na própria jurisprudência do STF. Foram citados os artigos 77 e 78, do CTN, e o art. 145, II, da CF. Também foram colacionados julgados⁵⁷ em que se extraiu os seguintes

⁵⁵ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 7.182, de 29 de dezembro de 2015. Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/f5941283aaf80adf83257f31005bdc85?OpenDocument#:~:text=INSTITUI%20A%20TAXA%20DE%20CONTROLE,ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO>. Acesso em 15 mai. 2023.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 447. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Octavio Gallotti. DJ: 05/03/1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346388>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 220.316. Recorrente: Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais S/A. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Ilmar Galvão. DJ: 29/06/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=248992>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 588.322. Recorrente: Associação Comercial de Rondônia (ACR). Recorrido: Município de Porto Velho. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe:

fundamentos: o fato gerador da taxa sempre estará relacionado a uma atividade prestada pelo estado; as taxas de polícia possuem caráter comutativo, ou seja, prestações equivalentes; a constitucionalidade da taxa que fiscaliza o mercado local foi reafirmada em sede de repercussão geral, desde que o exercício de poder de polícia possa ser realizado por órgão e estrutura competentes. Ao analisar, especificamente, os aspectos da hipótese de incidência da TFRM, instituída pelo estado de Minas Gerais, o ministro chegou à seguinte conclusão:

[...] a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, assim como ao conceito legal de poder de polícia para fins tributários, sobretudo a disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público e o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Passando para a análise da proporcionalidade da TFRM, o relator retoma o julgamento da já mencionada ADI 5.512 para explicar em que ela se distingue da ADI em comento. Segundo o magistrado, a declaração de inconstitucionalidade se justificou pela desproporcionalidade da arrecadação, que era bem mais vultuosa do que a da taxa mineira. Seguindo sua linha de raciocínio, afirmou que os princípios da capacidade contributiva e da progressividade são aplicáveis a todos os tributos, fazendo apenas a seguinte distinção: *“as taxas são regidas pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária em termos proporcionais à fiscalização a que submetido ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição.”*

Foram citados outros julgados⁵⁸ para embasar os seguintes fundamentos: o faturamento de sociedade empresária já foi utilizado como critério para incidência de taxa de polícia; o caráter confiscatório não pode ser analisado em sede recursal extraordinária. Ao tratar dos princípios da proporcionalidade e da retributividade, o magistrado afirmou que *“a lei*

03/09/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613943>. Acesso em 15 mai. 2023.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.948. Requerente: Confederação Nacional do Transporte (CNT). Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 07/02/2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266806>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 448.432. Agravante: Paema Embalagens do Ceará LTDA. Agravada: União. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJe: 28/05/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611799>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 712.285. Agravante: Industrial Appel LTDA. Agravado: Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 28/06/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4096404>. Acesso em 15 mai. 2023.

impugnada não padece de vícios de inconstitucionalidade quanto a esses aspectos, ao fundamento de existir um liame razoável (ou “intuitivo” nas palavras de Deborah Duprat) entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio da atividade estatal para com a fiscalização dos contribuintes.”.

O princípio da praticabilidade também foi considerado pelo relator, no sentido de a jurisprudência da Corte utilizá-lo, junto à lógica razoável, para julgar a constitucionalidade da quantificação das taxas. Complementou, citando a ADI 2.078⁵⁹, que julgou constitucional a taxa judiciária quantificada em correspondência ao valor da causa, ressaltando as normas e a jurisprudência quanto ao acesso à justiça, o proveito econômico do processo e o dispêndio do estado para prestação da tutela.

Citou também os Recursos Extraordinários (REs) 232.393⁶⁰ e 416.601⁶¹ para ressaltar a razoabilidade, respectivamente, da taxa de coleta de lixo, que presume a quantidade lixo conforme a metragem do imóvel, e a constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) do IBAMA, que considera o faturamento, o grau de poluição potencial e a utilização. O magistrado afirmou que, conforme o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 416.601, o exercício do poder de polícia admite a previsão da taxa com base em presunções, como o faturamento, grau de poluição potencial ou a utilização de recursos minerais.

Ao final, o relator ministro Edson Fachin concluiu seu voto afirmando que a base de cálculo da TFRM mineira não é desproporcional, visto que *“traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes.”*. Nesse sentido, conheceu parcialmente a ADI, para, na parte conhecida, negar-lhe procedência. Acompanharam o relator os ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Celso de Mello.

Alguns pontos devem ser extraídos do voto vencedor. O ministro Edson Fachin quis demonstrar, desde o início do seu voto, que o Direito Minerário é uma área que merece tratamento diferenciado, em razão da sua identidade legislativa, doutrinária e jurisprudencial, e

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.078. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador do Estado da Paraíba e Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 13/04/2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621928>. Acesso em 16 mai. 2023.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 232.393. Recorrente: Leine Aparecida Moretti Penedo. Recorrido: Município de São Carlos. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 05/04/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=253993>. Acesso em 16 mai. 2023.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 416.601. Recorrente: Associação Gaúcha de Empresas Florestais (AGEFLOR). Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis (IBAMA). Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 30/09/2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368427>. Acesso em 16 mai. 2023.

que caminha para ser um ramo do ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de o ministro não fazer uma relação direta entre esse tratamento diferenciado e a proporção da TFRM, ao final do voto, ele afirma ser possível, com base no julgamento do RE 416.601, a quantificação de taxas com base em presunções, considerando faturamento da empresa, grau de poluição e a utilização de recursos minerais.

2.1.2. Votos vencidos

O ministro Roberto Barroso foi o primeiro a abrir divergência. O magistrado já havia proferido seu voto quando do julgamento virtual. Antes de expor seus fundamentos, ele registrou que acompanhava o relator quanto ao conhecimento parcial da ADI e à constitucionalidade formal da atuação do estado de Minas Gerais na criação da TFRM. Reiterou que a competência para fiscalização da exploração mineral, dos recursos hídricos e dos recursos minerais é comum entre todos os entes, por força do art. 23, XI, da CF. Concluiu que é legítima a instituição, pelos estados, de taxa de polícia direcionada à exploração e ao aproveitamento de recursos minerais.

Ao tratar da divergência, explicou que ela se baseia na avaliação da constitucionalidade material da TFRM. Segundo o ministro, a taxa *“conforme o conhecimento convencional, é um tributo vinculado e, portanto, tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia. Esse é seu fundamento legítimo. A extensão do exercício do poder de polícia é que dá validade à taxa.”* Em seguida, afirmou que deve haver proporcionalidade entre o valor da taxa e o custo da atividade de fiscalização. Ressaltou que a desproporcionalidade da taxa mineira também está presente nas taxas minerárias instituídas pelos estados do Pará e do Amapá e que o valor arrecadado é três vezes maior ao orçamento das três secretarias responsáveis por realizar a fiscalização de toda a matéria ambiental, incluindo as outras atribuições - os dados utilizados pelo ministro são os que foram os estimados em orçamentos realizados antes da instituição da TFRM mineira. Assim, o ministro afirmou que o lucro não pode ser tributado por taxa:

De modo que, com todas as vênias, o estado tem o direito, sim, de instituir a taxa - acho que pode e deve. Há uma questão fiscal, mas não é matéria em que valha qualquer coisa, porque os estados precisam de dinheiro ou porque as empresas estão gerando lucro. Lucro se tributa por imposto; lucro não se tributa por taxa. O fato de essas empresas gerarem lucro não me impressiona e também não tenho esse preconceito todo contra lucro. Não! Sou a favor de livre iniciativa e de lucro que gera investimento, emprego, exportação. A proporcionalidade é da essência, penso, do sistema tributário.

O magistrado citou o exemplo do cigarro, que devido à alta tributação, de forma desproporcional, ainda que legítima, resultou em uma migração do produto lícito para um produto contrabandeado. O ministro Luiz Fux pediu a fala para reiterar que o ministro Edson Fachin havia mencionado tragédias envolvendo atividades de mineração e para dizer que, nesse contexto de externalidades negativas, a taxa pode ser confrontada com o não confisco e com a razoabilidade, sob a ótica da lucratividade.

Ao receber a palavra novamente, o ministro Roberto Barroso mencionou o acordo de Brumadinho como um precedente muito importante e apontou problemas das indenizações no Brasil. Ao retomar o ponto central de sua divergência, o ministro voltou a dizer que a taxa deve ser proporcional e que a arrecadação da TFRM é muito superior ao custo das atividades das três secretarias com missões de fiscalização na área ambiental. Ao final, reiterou que: a desproporcionalidade alegada também ocorre nos casos do Pará e do Amapá; o estado pode e deve instituir taxas, desde que elas sejam proporcionais ao custo da atividade estatal (do contrário, passa a ser outro tipo de tributação); “[...] a taxa só se legitima pelo custo da fiscalização”. Assim, votou pela procedência da ação na parte que foi conhecida.

O ministro Gilmar Mendes acompanhou o ministro Roberto Barroso na divergência. Em seu voto, se pronunciou pela perda do objeto em relação ao art. 7º, I, da Lei nº 19.976/2011. No mérito, votou para julgar parcialmente procedente o pedido e para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º, da Lei nº 19.976/2011⁶², que trata sobre o valor cobrado pela TFRM. Para complementar, é importante destacar alguns pontos elencados no voto proferido pelo magistrado quando do julgamento virtual. Para discorrer sobre a inconstitucionalidade material das três leis estaduais, o ministro Gilmar Mendes conceituou a taxa, com base nos

⁶² “Art. 8º – O valor da TFRM corresponderá a 1 (uma) Ufemg vigente na data do vencimento da taxa por tonelada de mineral ou minério extraído. (*Caput* com redação dada pelo art. 58 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

§ 1º – No caso de a quantidade extraída corresponder a uma fração de tonelada, o montante devido será proporcional.

§ 2º – Para fins de determinação da quantidade de mineral ou minério extraída, sujeita ao recolhimento da TFRM, será considerada: I – nas hipóteses de venda ou de transferência, inclusive para o exterior, a quantidade indicada no documento fiscal relativo à venda ou à transferência, ainda que se trate de mineral ou minério submetido a processo de acondicionamento, beneficiamento, pelotização, sinterização ou processos similares; II – na hipótese de a extração e a transformação industrial ocorrerem no mesmo estabelecimento situado no Estado, a quantidade do mineral ou minério utilizada no processo de transformação industrial. (Parágrafo com redação dada pelo art. 58 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

§ 3º – Para fins do disposto no inciso I do § 2º, na hipótese de venda entre estabelecimentos mineradores de mineral ou minério em estado bruto, a quantidade indicada no documento fiscal será reduzida ao percentual equivalente de teor da substância contida no mineral ou minério, conforme dispuser o regulamento. (Parágrafo com redação dada pelo art. 58 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

§ 4º – Na hipótese de ser apurado, no mês, valor a recolher inferior a 100 (cem) Ufemgs, o recolhimento será transferido para o mês seguinte ou para os meses seguintes, até que seja alcançado o valor mínimo de recolhimento.

§ 5º – O contribuinte deduzirá da quantidade apurada na forma do § 2º a quantidade de mineral ou minério adquirida pelo estabelecimento no mês, conforme dispuser o regulamento. (Parágrafo acrescentado pelo art. 58 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)”

ensinamentos do doutrinador Geraldo Ataliba, e, em seguida, mencionou a taxa de polícia e a necessidade de haver proporção.

Em sendo assim, é importante lembrar que as taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia têm o produto de sua arrecadação afetado ao custeio dos serviços públicos relacionados especificamente com as atividades ligadas ao poder de polícia que remuneram. Dessa forma, a cobrança deve ser diretamente proporcional ao custo da atividade colocada à disposição ou prestada pelo Estado, devendo ter limite razoável, sob pena de violar princípios constitucionais.

Utilizou o princípio da equivalência/referibilidade para esclarecer que a base de cálculo e o limite máximo de cobrança devem estar diretamente relacionados, imperiosamente, com o custo da atividade do estado. Para confirmar esse fundamento, o ministro citou a ementa da ADI 2.551⁶³, a qual dispõe “*A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei.*”. Prosseguindo em seu voto, tratou da inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo, entendendo que a discricionariedade para legislar traz a ideia de liberdade, mas também de limitação, como os limites estabelecidos pelo texto constitucional.

Na sua concepção, a base de cálculo definida pelo legislador não é irrazoável, uma vez que existe relação lógica entre a quantidade de minério extraída e o custo da atividade de fiscalização. Nesse sentido, o magistrado não considerou o critério inválido pela sua lógica, mas, sim, pela ausência de limites, o que tornou a sua aplicação desproporcional. O magistrado citou os doutrinadores Regina Helena Costa, Paulo de Barros Carvalho, Humberto Ávila e Hugo de Brito Machado para evidenciar que as taxas devem possuir equivalência com o custo da prestação do serviço público ou do exercício do poder de polícia, o que, segundo ele, não ocorreu com a TFRM: “[...] *o valor cobrado a título de TFRM escancaradamente supera o custo da atividade fiscalizatória do estado, retirando, por completo, o caráter contraprestacional da taxa e transformando-a em verdadeiro imposto.*”.

Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes colacionou as ementas das ADIs 6.211, 5.374 e 5.480⁶⁴ para dizer que são casos praticamente idênticos ao presente, em que o Tribunal declarou a constitucionalidade da criação das leis, porém, julgou inconstitucionais as taxas

⁶³ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

⁶⁴ As ementas das ADIs foram colacionadas no tópico 1.3. desta monografia.

impugnadas por serem desproporcionais no que tange à referibilidade. Acrescentou, por fim, que “[...] *esses precedentes se aplicam perfeitamente ao caso concreto, eis que analisaram a proporcionalidade em concreto da taxa, em especial no que se refere ao aspecto da referibilidade. [...] é o caso de manter a jurisprudência desta Corte.*”.

O ministro Marco Aurélio, que também restou vencido, proferiu seu voto no sistema virtual. Quando do julgamento presencial, o magistrado já não exercia mais o cargo, assim, foi computado o seu voto proferido em 2020. Assim como os outros ministros, ele também trouxe o conceito da taxa. Utilizou-se dos ensinamentos dos juristas Leandro Paulsen, Aliomar Baleeiro e Hugo de Brito Machado. Em seguida, concluiu que não houve usurpação da competência legislativa da União. Por outro lado, considerando o princípio da proporcionalidade, o caráter contraprestacional da taxa e os dados estimados em 2010 para arrecadação com a TFRM, o magistrado entendeu pela desproporcionalidade da cobrança. Ele explicou, ao final, que esse vinha sendo o entendimento da Corte sobre o assunto.

A busca incessante por receita tem levado a distorções. Este Tribunal vem proclamando a necessidade de o valor cobrado estar ligado a dispêndio da Administração, trate-se do exercício do poder de polícia ou da disponibilização, aos contribuintes, de serviços públicos específicos e divisíveis. Jamais placitou possibilidade ser instituída a espécie tributária sem respaldo nesse fator, ou seja, gasto realizado. E assim sempre procedeu, levando em conta a razão de existir, a necessidade de haver recursos suficientes à atividade pública, preservado o preceito constitucional do inciso II do artigo 145 da Constituição Federal, no que junte taxa ao exercício do poder de polícia.

Assentou estarem prejudicados os pedidos referentes aos artigos 3º, inciso III, 7º, inciso I e parágrafos 1º a 5º, e 12 da Lei nº 19.976/2011. Julgou a ADI parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, incisos I a III; 2º; 3º, incisos I a VI; 4º a 7º, incisos II e III; 8º, parágrafos 1º a 4º; 9º, parágrafos 1º a 3º; 19; e, por arrastamento, 10, incisos I e II, parágrafos 1º a 3º; 11; 12, *caput* e parágrafo único; 13, *caput* e parágrafo único; 14, *caput* e parágrafo único, todos da mesma Lei.

Os três votos vencidos chegaram à mesma conclusão de desproporcionalidade da TFRM mineira, com base na doutrina e na jurisprudência do STF. Os ministros Roberto Barroso e Marco Aurélio utilizaram expressamente os dados estimados nos orçamentos realizados antes da instituição da referida taxa. Além disso, os três ministros citaram outros julgados da Corte, em que se declarou a inconstitucionalidade de taxas desproporcionais, e apontaram para importância dessa jurisprudência ser reafirmada.

2.1.3. Demais votos

Neste tópico serão abordados os principais pontos levantados pelos ministros que acompanharam o relator. Essas considerações são importantes para compreender como a discussão é analisada por cada ministro. Logo após o relator, o ministro Alexandre de Moraes proferiu o seu voto. Inicialmente, o magistrado destacou que o seu voto iria permanecer o mesmo que foi proferido no julgamento virtual, ocasião em que julgou improcedentes as ADIs 4785, 4786 e 4787. Após o relatório, rememorou os processos em que a Corte julgou matéria semelhante à das Ações em comento: ADIs 5.374, 5.489, 6.211, 5.480, e 5.512⁶⁵, sendo as duas últimas de sua própria relatoria. Segundo o ministro:

[...] o produto arrecadado contribui muito modestamente para a composição dos custos e encargos das grandes mineradoras - 1% da receita bruta, como referido nos autos – pelo que não cabe cogitar da insuportabilidade da taxa ou do comprometimento da atividade econômica em foco. Diferentemente de outros casos analisados pela CORTE, em que o dimensionamento da taxa de fiscalização ambiental assumiu maiores vultos (ADI 6211, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADI 5374, Rel. Min. ROBERTO BARROSO; ADIs 5480 e 5512, de minha relatoria), da ordem de bilhões de reais [...].

A ministra Rosa Weber, ao analisar a discussão dos autos, proferiu voto vogal, no qual destacou que deve existir correlação entre o valor da taxa e o custo do exercício do poder de polícia. Alegou ainda que “*as atividades desenvolvidas em exercício do poder de polícia correspondem ao custo ensejador da contrapartida estabelecida pela taxa em exame.*”. A magistrada também citou as ADIs 5.374, 5.489, 6.211, 2.551 e, em seguida, afirmou que esses julgados não se aplicam ao caso examinado, visto que não há desproporcionalidade entre a TFRM e o custo da fiscalização.

Além dos julgados já citados pelo ministro Edson Fachin – ADI 1.948, RE 232.393, RE 416.601 e ADI 2.078 –, a ministra Rosa Weber colacionou a ementa da ADI 453⁶⁶, que julgou constitucional o dispositivo que estabeleceu valores específicos, com base na capacidade contributiva, para cada faixa de contribuintes da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários.

⁶⁵ As ementas das ADIs foram colacionadas no tópico 1.3. desta monografia.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 453. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requeridos: Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ 16/03/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409732>. Acesso em 19. mai. 2023.

Na sequência, votou a ministra Cármen Lúcia, que também reafirmou o mesmo entendimento que já tinha proferido em ambiente virtual. A magistrada buscou, inicialmente, complementar a informação trazida no voto do ministro Roberto Barroso, por isso, ressaltou que o superávit de 120 milhões se refere a valores estimados em orçamentos, antes da instituição da taxa, sendo 450 milhões previstos para custear a fiscalização e 570 milhões previstos para serem arrecadados com a TFRM, ou seja, uma diferença de 120 milhões. Ademais, a ministra trouxe em seu voto uma perspectiva pessoal sobre a discussão, em que cita as tragédias de Mariana/MG e Brumadinho/MG. Alegou, ao final, que não há inconstitucionalidade material na base de cálculo, nem na proporcionalidade fixada tanto na ADI 4.785, quanto nas ADIs 4.786 e 4.787. Veja o trecho do voto:

Sempre digo que, no caso, na minha experiência pessoal, por ser mineira, exploração - e basta ver que nos acostumamos com a palavra, Senhor Presidente, mas é uma palavra dura - significa exatamente que se explora, extrai-se alguma coisa que não se vai ter. E a história de Minas, inclusive, é essa mesma. Não é com taxa que se vai pagar, nem isso aqui entra na ilegitimidade, é apenas um depoimento de uma cidadã, no sentido de que a história de Minas é feita de exploração de minérios e de mineiros. Brumadinho e Mariana aí estão apenas para mostrar a tragédia que pode conduzir a má condução, a ausência de fiscalização efetiva. [...] não concluí haver nem inconstitucionalidade formal, nem inconstitucionalidade material, tanto no que se refere à base de cálculo quanto na proporcionalidade do que foi estabelecido e fixado.

Em continuidade à votação, o ministro Ricardo Lewandowski também proferiu um único voto para os três casos. Nas ADIs 4.785 e 4.787, o magistrado conheceu as ações em parte e, nas partes conhecidas, julgou-as improcedentes, enquanto na ADI 4.786, conheceu a ação integralmente e a julgou totalmente improcedente. O magistrado trouxe o argumento de que a fiscalização, no caso da extração de minério, continua após a exploração, na reconstituição do meio ambiente. Ao final, entendeu que há proporcionalidade entre o valor da TFRM e o custo da fiscalização.

O ministro Luiz Fux, relator da ADI 4.787, quando do julgamento virtual da ADI 4.785, pediu destaque. Ao proferir seu voto presencialmente, o magistrado utilizou os mesmos fundamentos que firmaram a sua convicção na análise da ADI 4.787, na qual é o relator. Dessa forma, os argumentos utilizados pelo ministro serão abordados no tópico 2.3. deste trabalho. No que concerne à ADI 4.785, é suficiente saber que o ministro Luiz Fux acompanhou integralmente o relator ministro Edson Fachin.

Por fim, o ministro Celso de Mello, que não ocupava mais o cargo à época do julgamento presencial, já havia acompanhado o ministro Edson Fachin no sistema virtual, sem a apresentação de voto escrito. Dessa forma, o seu voto foi computado como ‘acompanhou o relator’.

Considerando todos os posicionamentos dos ministros, é importante destacar o voto da ministra Cármen Lúcia, que trouxe a sua perspectiva enquanto mineira. A magistrada não faz uma relação direta entre o risco da extração de minério e a cobrança da TFRM. Contudo, deixa implícito que a taxa não é capaz de abarcar tamanha exploração experienciada pelo estado de Minas Gerais e que isso não significa a ilegitimidade da TFRM, é apenas um depoimento como cidadã. Mesmo abordando o ponto de forma subjetiva, é possível imaginar que a ministra poderia concordar, pelo risco da atividade, com a desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da efetiva fiscalização nesse caso.

2.2. ADI 4.786

A ADI 4.786 foi ajuizada pela CNI em face da Lei nº 7.591/2011 do estado do Pará. Em síntese, a requerente argumentou que: (a) a taxa instituída se trata em verdade de um imposto; (b) o valor cobrado pelo tributo é desproporcional ao custo da atividade de extração; (c) as atividades exercidas pela Secretaria de estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM) não condizem com as características do poder de polícia; (d) a base de cálculo prevista é própria de imposto; (e) a competência para legislar sobre recursos minerais é exclusiva da União; (f) os artigos 13 e seguintes do normativo são igualmente inconstitucionais, bem como o Decreto nº 386/2012⁶⁷ do mesmo estado, devido ao seu caráter instrumental.

O processo iniciou seu trâmite em agosto de 2012, quando o então relator ministro Celso de Mello adotou o rito do art. 12, da Lei nº 9.868/1999. Em novembro de 2020, após apresentação das informações e das manifestações, o ministro Nunes Marques, substituindo o ministro Celso de Mello, passou a ser o relator da ADI. Em agosto do mesmo ano, a CNI

⁶⁷ PARÁ. Decreto nº 386, de 23 de março de 2012. Regulamenta a Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/608_compilada.pdf. Acesso em 19 mai. 2023.

apresentou petição para demonstrar os cálculos atualizados referentes às arrecadações e despesas da TFRM paraense⁶⁸.

Conforme as novas informações e o laudo elaborado pela EY, a Confederação constatou que: (i) “a proporção média entre a arrecadação da TFRM e as despesas totais do Órgão, entre 2012 e 2020, é de 3.767% (três mil, setecentos e sessenta e sete por cento)”, sendo esse órgão, a SEICOM à época, responsável pela fiscalização das atividades de mineração e por outras funções; (ii) considerando somente o ano de 2020, o estado do Pará arrecadou 541 milhões de reais com a TFRM, enquanto as despesas totais do órgão foram de 11 milhões. Acrescentou que: após a declaração de inconstitucionalidade da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Recursos Hídricos (TFRH)⁶⁹, também criada pelo estado do Pará, foi publicado decreto estadual, em 2021, que majorou “a forma de cálculo de diversos minerais, como uma forma de compensar a arrecadação perdida”, de modo que a TFRM aumentou em 200%; apesar de ter tido um aumento na previsão orçamentária para despesas da secretaria, os aumentos da TFRM foram significativamente superiores ao necessário para suprir os novos gastos. Ao final, a CNI reiterou que o princípio da retributividade caracteriza as taxas e requereu que: a Suprema Corte reafirmasse sua jurisprudência, o Procurador Geral da República fosse ouvido novamente, fossem notificados o Governador do estado do Pará e a Assembleia Legislativa do mesmo estado, que a ADI 4.786 fosse julgada em conjunto com as ADIs 4.785 e 4.787.

Em 02/09/2021, o relator indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae* formulado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Contribuinte (IBDC)⁷⁰. Assim como as ADIs 4.785 e 4.787, a ADI 4.786 foi incluída nas pautas dos julgamentos agendados para 19/05/2022, 29/06/2022, 30/06/2022 e 1º/08/2022. Em 28/06/2022, o relator indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae* formulado pelo SINFERBASE⁷¹. Iniciado o julgamento em 30/06/2022, após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais da CNI, do estado do Pará e do Procurador-Geral do mesmo estado, o julgamento foi suspenso.

⁶⁸ Petição 85652/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252998>. Acesso em 19 mai. 2023.

⁶⁹ Tema julgado pela ADI 5.374. A ementa da Ação foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

⁷⁰ Petição 51849/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252998>. Acesso em 19 mai. 2023.

⁷¹ Petição 34980/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252998>. Acesso em 19 mai. 2023.

O julgamento dos três processos foi retomado em 1º/08/2022. Após a fala da Procuradoria-Geral da República, a Corte, por maioria, julgou improcedente a ADI 4.786, nos termos do voto do relator, vencidos os ministros André Mendonça, Roberto Barroso e Gilmar Mendes. O ministro Dias Toffoli estava ausente justificadamente. Para melhor entender as razões de decidir do julgamento, serão analisados nos tópicos seguintes os votos do acórdão publicado em 14/10/2022⁷².

Em 21/10/2022, a CNI opôs embargos de declaração⁷³ em face do referido acórdão, em que apresenta os mesmos argumentos expostos na ADI. 4.785. Os aclaratórios estão pendentes de julgamento.

2.2.1. Voto vencedor

Inicialmente, é válido destacar algumas informações gerais que constam do relatório do voto vencedor. A Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) defendeu que a criação da taxa decorre do exercício do poder de polícia do estado dentro dos seus limites territoriais. Argumentou ainda que a Lei impugnada está em conformidade com a CF e que a base de cálculo do tributo é proporcional. O estado do Pará, por seu turno, alegou competência comum dos entes para legislar sobre a fiscalização dos recursos minerais e hídricos. Arguiu que cada estado pode instituir sua respectiva TFRM. Também afirma que a base de cálculo é proporcional, considerando que quanto maior a extração, maior a fiscalização. O Advogado-Geral da União argumentou que o art. 23, XI, da CF, confere aos estados a atribuição de fiscalizar, sendo possível que essa atividade seja custeada por taxas. Concluiu que a TFRM não possui natureza de imposto. Por fim, a Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido, de forma que fosse declarada a inconstitucionalidade somente dos artigos 6º, 7º, parágrafo único, 16-A, e, por arrastamento, os artigos 6º e 9º do Decreto 386/2012.

O relator ministro Nunes Marques iniciou seu voto ressaltando que o mesmo entendimento ali proferido seria aplicável à ADI 4.787. Sobre a constitucionalidade formal da lei, o magistrado destacou que a própria União entendeu que sua competência privativa não foi invadida. Explicou que, caso o estado deixasse de criar a TFRM, a atividade de fiscalização

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.786. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Pará e Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Relator: Ministro Nunes Marques. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354170699&ext=.pdf>. Acesso em 19 mai. 2023.

⁷³ Petição 82916/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252998>. Acesso em 19 mai. 2023.

“*acabaria paga pela população do Pará, em benefício e lucro exclusivos das mineradoras, o que revelaria socialização dos custos e privatização dos lucros*”. Desse modo, concluiu que, formalmente, a Lei nº 7.591/2011 é constitucional.

Na sequência, o relator analisou a constitucionalidade material da norma impugnada. Afirmou que a taxa, conforme o texto constitucional e o CTN, é uma espécie tributária vinculada e que a taxa de polícia decorre do art. 78, do CTN. Ademais, citou Geraldo Ataliba e Roque Antônio Carraza para demonstrar que a hipótese de incidência da taxa é a atuação estatal. Ao examinar a norma, dispositivo por dispositivo, o ministro alegou que a base de cálculo da TFRM, que possui como elemento a tonelada de minério, é “*plenamente compatível com o art. 77 do Código Tributário Nacional*”. Considerou que a taxa minerária paraense cumpriu todos os requisitos necessários de uma taxa de polícia e que esse entendimento está alinhado com a jurisprudência da Suprema Corte, logo, citou os seguintes julgados: ADI 6.211, ADI 5.480⁷⁴ e RE 416.601, em que o STF reconheceu a possibilidade de instituição de taxas de polícia pelos estados. Nessa lógica, concluiu que não há violação ao art. 145, II, da CF.

O ministro citou trecho do parecer de Hugo de Brito Machado e Hugo de Brito Machado Segundo para reiterar que os estados possuem competência para a instituição da TFRM. Observou que outras taxas começaram a ser instituídas pelos municípios do estado do Pará. Apesar de não ser o objeto da discussão, o magistrado expôs que é imprópria a sobreposição de cobranças fiscalizatórias de cada ente, de modo que o contribuinte pode ser onerado de forma desarrazoada. Acrescentou que: “*Para além do ônus desproporcional determinado à atividade econômica, a beirar o confisco tributário, a fiscalização excessiva pode vir a revelar-se contrária ao corolário da eficiência e moralidade administrativa, devendo a atribuição, em si, ser objeto de reflexão*”. Finalizou esse ponto dizendo que seu alerta é uma previsão de que esse assunto chegará ao STF.

Em seguida, o ministro analisou a proporcionalidade da base de cálculo da taxa minerária. O ministro Nunes Marques também se referiu à ADI 2.551⁷⁵ para explicar que deve ser mantida a relação de equivalência entre o valor da taxa e o gasto real da atividade estatal. Referenciou-se à ADI 5.374⁷⁶ para demonstrar que o volume de minério pode ser utilizado para a quantificação tributária, dado que “*quanto maior a quantidade de minério extraída, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, de sorte que maior deve ser o grau de controle e fiscalização do poder público*”.

⁷⁴ As ementas das ADIs foram colacionadas no tópico 1.3. desta monografia.

⁷⁵ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

⁷⁶ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

Seguindo sua linha de raciocínio, realçou o seguinte trecho da ADI 453, em que se decidiu ser possível a cobrança de valores específicos, com base na capacidade contributiva: “*Em outras palavras, na medida em que maior o patrimônio líquido do fiscalizado, e conseqüentemente maior a taxa cobrada, evidencia-se uma também maior necessidade do exercício do poder de fiscalização.*”. Com base em informações coletadas no site do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), o magistrado demonstrou que em 2019 o ente arrecadou R\$ 521,9 milhões e gastou 441,7 milhões a título de TFRM. Apesar de concluir que a taxa minerária deve respeitar a proporcionalidade e a razoabilidade, o ministro Nunes Marques, logo após a apresentação dos referidos dados, concluiu que:

À luz dessas informações, depreende-se que a estimativa de arrecadação da TFRM não ultrapassa, de maneira desarrazoada, a de despesa anual com a atividade fiscalizatória. Observa-se, ainda, que **o valor arrecadado com a taxa, em relação à capacidade contributiva das empresas mineradoras, corresponde a aproximadamente 0,5% da receita bruta dos contribuintes e 2,8% de seus lucros líquidos, o que afasta a onerosidade excessiva ou eventual caráter confiscatório.** Ademais, ainda que a receita gerada pela taxa supere os custos da atividade estatal, ou seja, haja superávit, **importante frisar que a observância do princípio da proporcionalidade não exige equivalência estrita, mas equivalência razoável,** visto que eventual déficit seria inadmissível, por implicar o custeio pela sociedade como um todo da fiscalização de atividade desenvolvida com fins lucrativos puramente particulares. (grifos aditados)

Afirmou depois ser impossível fazer o cálculo exato do valor a ser gasto com a fiscalização, sendo aceitável que essa conta seja realizada com “*alguma folga orçamentária*”. Entendeu que eventual superávit pode ser integrado à receita do estado para custear outros serviços da administração, pois a Lei nº 7.591/2011 “*não estipula essa vinculação específica ao produto arrecadado*”. Declarou, na sequência, que não há nenhum dispositivo da CF que vincule a recita das taxas, que o normativo impugnado não viola os princípios da proporcionalidade e do não confisco, que é possível o governo ajustar a incidência da taxa, tal como ocorreu no Decreto 386/2012 e que não há violação ao princípio da legalidade.

Por fim, o ministro Nunes Marques concluiu que não há inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos que dispõem sobre a inscrição em cadastro estadual, visto que tratam de elemento essencial para a regular atividade de fiscalização. Votou, portanto, pela constitucionalidade da Lei nº 7.591/2011, restando prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos artigos 13 e seguintes da mesma lei e do Decreto nº 386/2012. Nesse sentido, julgou improcedente a ADI 4.786. Acompanharam o relator os

ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux.

Importante destacar alguns entendimentos do voto vencedor. O relator ministro Nunes Marques corrobora com o entendimento de que a taxa de polícia deve guardar correspondência entre o valor cobrado e o custo da atividade de fiscalização. Contudo, ao apresentar os dados coletados no site do TCE-PA, o magistrado concluiu que R\$ 80,2 milhões arrecadados além do necessário para custear a atividade de polícia é um valor razoável. Em contraposição a esses dados, o laudo juntado pela CNI, não citado pelo relator, demonstra praticamente o mesmo valor de arrecadação, porém com uma despesa bem menor, sendo 11 milhões gastos pela secretaria responsável pelo exercício do poder de polícia no estado. Nesse sentido, vale mencionar as ponderações que constam dos embargos de declaração, pendentes de julgamento, opostos pela CNI. Ao examinar o relatório citado pelo relator, a confederação demonstrou que:

O próprio relatório de contas afirma que a execução da despesa com os recursos da Taxa Mineral ocorreu de forma diversificada nos órgãos da administração estadual, **“e incluíram não somente os órgãos competentes para exercer o poder de polícia ou de apoio à fiscalização da exploração mineral, como também outros órgãos sem relação direta com a atividade”**. Mais grave, o documento revela que a **“Sedeme, como principal órgão responsável pelas atividades descritas na Lei nº 7.591/2011, executou somente 1,77% do total de despesas.”** Em outros termos, o órgão responsável pela fiscalização minerária estadual a justificar a exação fez uso de apenas 1,77% dos valores arrecadados com o tributo em questão! (grifos adotados).

Ademais, a CNI apresentou em sua petição de embargos os dados de arrecadações e despesas da TFRM nos dois anos anteriores. Apesar de o superávit de 2019 ter sido de R\$ 80,2 milhões, o que foi considerado razoável, em 2018, o superávit foi de R\$ 136,5 milhões e, em 2017, o superávit foi de 314 milhões, conforme o mesmo relatório referenciado pelo ministro. Compreende-se que, mesmo que o valor arrecadado a mais tenha diminuído a cada ano, após a declaração de constitucionalidade da TFRM, não há limite ou teto que impeça que esse superávit volte a aumentar significativamente.

Além disso, apesar de o magistrado dizer duas vezes que a taxa é um tributo vinculado, ele entendeu, ao final, que eventual superávit poderá ser utilizado para outros serviços do estado. Por fim, afirmou que o governo pode ajustar a incidência da taxa para que se evite o efeito confiscatório, como ocorreu no Decreto nº 386/2012. Diante desses entendimentos, os argumentos de equivalência da taxa minerária, levantados pelo relator e pelos ministros que o acompanharam, tornam-se questionáveis, porquanto os dados essenciais – de arrecadações e

despesas relacionadas à TFRM – não foram considerados ou foram considerados em parte para a identificação de possível desproporcionalidade no contexto prático.

2.2.2. Votos vencidos

O ministro André Mendonça divergiu do entendimento proferido pelo relator. Destacou, inicialmente, que apresentaria as razões para julgar procedentes tanto a ADI 4.786 quanto a ADI 4.787, para declarar a inconstitucionalidade dos normativos que tratam das taxas minerárias. Vale lembrar que o voto do ministro Marco Aurélio, que também divergiu do entendimento ora vencedor, foi computado somente na ADI 4.785, pois o ministro estava exercendo o cargo quando do julgamento virtual.

Ressaltou que sua divergência levaria em consideração os fatos supervenientes à sessão virtual de julgamento da ADI 4.785, como a atualização do Código de Minas, a consolidação da ANM enquanto instituição e a consequente extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que foi significativamente mencionado pelo ministro Edson Fachin “*para fins de justificar a competência administrativa dos Estados*”. Em seguida, citou a ADI 5.480, em que foi declarada a constitucionalidade da TFFPG, para explicar que “*de acordo com posição capitaneada pelo Relator dessa ação direta, com a finalidade de justificar a taxa tributária em questão, haveria competência administrativa legalmente prevista aos Estados no que tange à fiscalização em atividades da indústria petrolífera*”. O magistrado discordou do entendimento proferido na ADI 5.480 por entender que, após a Lei nº 13.575/2017, foi atribuído expressamente à ANM:

[...] a definição dos critérios voltados à cooperação mútua para o exercício de competências de fiscalização das atividades de mineração pelos Estados, DF e Municípios. Dessa forma, torna-se inafastável a conclusão de que “a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule)” (ementa da ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 10.06.2020).

Nesse sentido afirmou que está evidente o vício formal de inconstitucionalidade dos normativos dos estados do Pará e do Amapá, dado que invadiram a competência exclusiva da União, não atentaram para a regulação e discricionariedade da ANM e criaram um modelo de fiscalização sem observância do federalismo cooperativo. Alegou, em seguida, *bis in idem* tributário, constituído pela cumulatividade das incidências tributárias da TCFA do IBAMA, que

tem como fato gerador “*o exercício regular do poder de polícia conferido à Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais*”, e a TFRM. Observou que os normativos que instituíram ambas as taxas foram promulgados no mesmo dia.

Quanto à proporcionalidade, o ministro citou as ADIs 6.211 e 5.374⁷⁷, em que, conforme já mencionado, a Corte declarou a inconstitucionalidade de duas taxas caracterizadas como desproporcionais, e afirmou que os mesmos racionais decisórios devem ser aplicado aos casos das taxas minerárias do Pará do Amapá. Votou, ao final, pela total procedência das ADIs 4.786 e 4.787.

Os ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes mantiveram as mesmas razões de decidir dos respectivos votos proferidos na ADI 4.785

2.2.3. Demais votos

Os ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski mantiveram as mesmas razões de decidir dos respectivos votos proferidos na ADI 4.785. O ministro Luiz Fux também utilizou os mesmos fundamentos que firmaram sua convicção na análise da ADI 4.787, na qual é o relator. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo ministro serão abordados no próximo tópico. No que concerne à ADI 4.786, é suficiente saber que o ministro Luiz Fux acompanhou integralmente o relator ministro Nunes Marques.

2.3. ADI 4.787

A ADI 4.787 foi ajuizada pela CNI em face da Lei nº 1.613/2011 do estado do Amapá. Em síntese, a requerente argumentou que: (a) a taxa instituída se trata em verdade de um imposto; (b) o valor cobrado pelo tributo é desproporcional ao custo da atividade de extração mineral; (c) a competência para legislar sobre recursos minerais é exclusiva da União; (d) a taxa minerária resulta em uma arrecadação significativamente onerosa em relação a recursos minerários específicos.

O processo iniciou seu trâmite em dezembro de 2012, quando o relator ministro Luiz Fux adotou o rito do art. 12, da Lei nº 9.868/1999. Em 24/08/2016, o relator admitiu o ingresso

⁷⁷ As ementas das ADIs foram colacionadas no tópico 1.3. desta monografia.

do estado de Minas Gerais como *amicus curiae*. Em 25/08/2016, foi determinada a inclusão da ADI na pauta de julgamento do Plenário, contudo o caso não foi apreciado. A ADI foi pautada novamente para julgamento agendado para 24/09/2020. No final de 2020, o caso foi pautado para julgamento que ocorreria em abril de 2021, contudo a ação foi retirada de pauta mais uma vez.

Assim como as ADIs 4.785 e 4.786, a ADI 4.787 foi incluída nas pautas dos julgamentos agendados para 08/09/2021, 19/05/2022, 29/06/2022, 30/06/2022 e 1º/08/2022. Em 17/05/2022, o relator indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae* formulado pelo SINFERBASE⁷⁸. O Sindicato requereu que fosse reconsiderado o seu ingresso⁷⁹, contudo seu pleito não foi analisado. Iniciado o julgamento em 30/06/2022, após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais da CNI e dos estados de Minas Gerais e do Amapá, o julgamento foi suspenso.

O julgamento dos três processos foi retomado em 1º/08/2022. Após a fala da Procuradoria-Geral da República, a Corte, por maioria, conheceu da ADI 4.787 e, na parte conhecida, a julgou improcedente, nos termos do voto do relator, vencidos os ministros André Mendonça, Roberto Barroso e Gilmar Mendes. O ministro Dias Toffoli estava ausente justificadamente. Para melhor entender as razões de decidir do julgamento, serão analisados nos tópicos seguintes os votos do acórdão publicado em 14/10/2022⁸⁰.

Em 21/10/2022, a CNI opôs embargos de declaração⁸¹, em face da decisão acima, em que alegou, em síntese: omissão quanto ao argumento de desproporcionalidade da taxa, pois, como o julgamento ocorreu em conjunto com a ADI 4.785, os ministros não analisaram concretamente os dados de arrecadação projetados para o estado do Amapá; contradição em relação ao princípio da referibilidade, uma vez que maioria dos votos mencionam esse princípio para criação de taxas, mas não examinaram o real custo dessa exação; omissão quanto às alterações ocorridas na legislação minerária após o ajuizamento da ADI, como a criação da

⁷⁸ Petição 34985/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4253303>. Acesso em 25 mai. 2023.

⁷⁹ Petição 36030/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4253303>. Acesso em 25 mai. 2023.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354171071&ext=.pdf>. Acesso em 25 mai. 2023.

⁸¹ Petição 82918/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4253303>. Acesso em 25 mai. 2023.

ANM. Ademais, a CNI apresentou dados que demonstram que ao comparar “a arrecadação da taxa com os gastos totais declarados pelo Estado como relacionados à mineração, constata-se que a receita da TFRM é desproporcional na ordem de 24.125%”.

Em sessão virtual realizada entre 17 e 28/02/2023, o Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos embargos de declaração, nos termos do voto do relator. O acórdão⁸², publicado em 24/04/2023, trouxe os seguintes fundamentos: a base de cálculo da TFRM do estado do Amapá guarda relação razoável quanto à quantidade de minério e os custos da atividade de fiscalização; a taxa não é desproporcional e não é confiscatória, visto que não inviabiliza a atividade dos contribuintes; “a ausência de um limite máximo para a exação tende a compor um equilíbrio entre os interesses envolvidos, pois a taxa em questão ostenta características de tributo relacionado à política ambiental”. Em 03/05/2023, a ADI transitou em julgado.

2.3.1. Voto vencedor

Inicialmente, é válido destacar algumas informações gerais que constam do relatório do voto vencedor. A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (ALAP) e o estado do Pará defenderam que o normativo é constitucional. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela improcedência da ADI. A Procuradoria-Geral da República ponderou pela constitucionalidade do normativo, visto que não viola os princípios da proporcionalidade e do não confisco.

O relator ministro Luiz Fux começou o seu voto discorrendo sobre perda do objeto especificamente em relação ao § 3º do art. 6º da Lei 1.613/2011, revogado pela Lei nº 2.410/2019, do estado do Amapá⁸³. O magistrado fez uma análise histórica da evolução da tributação em relação ao contexto de evolução do Estado, passando pelo Estado Liberal – taxas, contribuições de melhorias e impostos justificados com base na contraprestação –, pelo Estado Social – impostos com fundamento na solidariedade –, e o Estado pós-guerra – surgiram as contribuições baseadas na solidariedade de grupo.

Afirmou que esse panorama é relevante para entender que “as taxas, ligadas à justiça comutativa do Estado Liberal, se fundamentam na ideia de custo-benefício, sendo informadas pela já mencionada referibilidade. A referibilidade das taxas é, portanto, o elemento que

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário virtual). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787. Embargante: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Embargados: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 24/04/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357465238&ext=.pdf>. Acesso em 25 mai. 2023.

⁸³ AMAPÁ. Lei nº 2.410, de 18 de junho de 2019. Altera a Lei nº 1.613 de 30 de dezembro de 2011. Disponível em: https://ageamapa.portal.ap.gov.br/docs/mineracao/006_LEI%20N2.410_2019_DOE_N6942.pdf. Acesso em 25 mai. 2023.

justifica a sua própria existência. É dizer, institui-se uma taxa com base na necessidade de custeio de determinada atividade estatal específica.”. Em seguida, citou o art. 145, da CF, para alegar que as taxas somente podem ser cobradas perante a existência de uma atividade estatal. Nesse sentido, Geraldo Ataliba e Sacha Calmon Navarro Coêlho foram mencionados para definir as características da taxa.

Em uma comparação entre a taxa de serviço e a taxa de polícia, o ministro citou Aliomar Baleeiro para afirmar ser razoável que *“os comerciantes e profissionais outros paguem o custo do exercício do poder de polícia exigido pelas atividades das quais usufruem proveitos”*. Na sequência argumentou que é possível que um tributo extrafiscal extrapole restrições da CF. Em outras palavras, citando Coêlho, o magistrado afirmou *“É dizer, admite-se a tributação exacerbada, por razões extrafiscais e em decorrência do exercício do poder de polícia. (COELHO, Sacha Calmon, Ob. Cit., p. 134).”*

Assim como a ministra Rosa Weber, colacionou a ementa da ADI 453 para destacar que a Suprema Corte julgou ser possível a cobrança da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários com base na capacidade contributiva, para cada faixa de contribuintes. Citou o seguinte trecho do artigo elaborado por Helenilson Cunha Pontes: *“No caso das taxas de poder de polícia, normalmente o benefício por ela gerado é gozado pela coletividade e não pelo contribuinte já que, como deixa claro o artigo 78 do CTN, o objetivo último desta espécie de taxas é financiar a ação estatal na busca de assegurar a satisfação do interesse público e a concretização de direitos individuais e coletivos.”*

O ministro demonstrou como a base de cálculo da taxa minerária do estado do Amapá funciona. Constatou que, ao determinar um valor fixo por tonelada de minério, a base reflete aos custos do exercício de polícia. Citou que, entre os argumentos apresentados pela CNI, há a alegação de arrecadação superior ao custo da fiscalização estatal. Acrescenta que a entidade defende que a base de cálculo seja proporcional e possua um limite máximo legal para que se evite o confisco. No entanto, o ministro explicou que, a seu ver, o contexto fático da TFRM não se amolda aos requisitos debatidos pela doutrina e pela própria jurisprudência do STF, para que se caracterize violação ao direito de propriedade do sujeito passivo.

Para evidenciar que a taxa minerária não está condenando o lucro obtido pelos contribuintes, o julgador mencionou matéria veiculada no jornal Valor Econômico, em que se noticia lucro de R\$ 4,09 bilhões de reais apurado pela Vale no primeiro semestre de 2022. Concluiu que não há desproporcionalidade em sentido estrito. Ao discorrer sobre uma possível limitação para a arrecadação da TFRM, o magistrado trouxe os exemplos de Mariana/MG e Brumadinho/MG para justificar como a fiscalização deve ser disciplinada e estruturada. Alegou

que “A ideia de se utilizar a tributação como forma de incentivo ou desincentivo à exploração de atividades nocivas ao meio ambiente não é recente. Inclusive é política de quase todos países do mundo, sugerida, inclusive, pela OCDE (*Taxation, Innovation and the Environment, OECD, 2010*).”.

Seguindo essa lógica, o ministro confirmou a competência dos estados para instituir taxas de fiscalização. Ademais, complementou que, no tocante à edição da Lei nº 13.575/2017, o referido normativo dispõe acerca da possibilidade de estados e municípios exercerem o poder de polícia nas atividades de mineração junto à ANM. Ao final, votou pela perda do objeto no que se refere ao art. 6º, § 3º, da lei impugnada, e pela improcedência total dos pedidos formulados na petição inicial. Acompanharam o relator os ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

É válido ressaltar alguns fundamentos utilizados no voto vencedor. Diferentemente dos outros relatores, o ministro Luiz Fux trouxe grandioso arcabouço teórico a respeito da relação entre a incidência de tributos e questões ambientais. O magistrado discorre sobre a extrafiscalidade da taxa e sobre como a TFRM não compromete o lucro dos contribuintes do setor minerário. Interessante perceber que, apesar de ter sido demonstrado como funciona a base de cálculo da taxa minerária em discussão, o ministro não utiliza expressamente, nem sequer menciona, os dados trazidos pela CNI ou outras informações sobre arrecadações e despesas desse tributo. Apenas indica que o elemento ‘tonelada de produção’ é suficiente para exprimir a equivalência da base de cálculo.

2.3.2. Votos vencidos

Os ministros André Mendonça, Roberto Barroso e Gilmar Mendes mantiveram as mesmas razões de decidir dos respectivos votos proferidos na ADI 4.785.

2.1.3. Demais votos

Os ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski mantiveram as mesmas razões de decidir dos respectivos votos proferidos na ADI 4.785.

3. A (DES)PROPORCIONALIDADE DA TFRM

As taxas minerárias criadas pelos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá, em 2011, provocaram, desde logo, grande discussão doutrinária e jurisprudencial. Atualmente, parece que a jurisprudência do STF está caminhando para se consolidar sobre o tema. Por outro lado, ainda há debates doutrinários acerca das possíveis inconstitucionalidades das TFRMs mineira, paraense, amapaense e das outras taxas minerárias que surgiram a partir de 2012. Dessa forma, para melhor compreensão desse cenário, os dois entendimentos serão abordados nos tópicos a seguir.

3.1. Proporcionalidade

Os fundamentos que visam sustentar a proporcionalidade da TFRM foram reiteradamente expostos nos posicionamentos da maioria dos ministros do STF. Em resumo, aos acórdãos dos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, publicados em 14/10/2022, sustentam a proporcionalidade das taxas minerárias pelos seguintes motivos: os estados possuem competência para criar e cobrar a taxa minerária; o valor da cobrança calculado com base na tonelada de minério não é desproporcional ao custo da fiscalização estatal e à capacidade contributiva dos contribuintes; a TFRM possui natureza extrafiscal, no sentido de desestimular as atividades degradantes (ministro Edson Fachin); é razoável utilizar o volume de minério como base para quantificar as taxas; quanto maior a quantidade de minério extraído, maior serão os impactos ambientais e sociais e, conseqüentemente, maior será a fiscalização (ministro Nunes Marques).

Alinhado, em parte, com o recente entendimento do STF, Omar Farah Freire dissertou, em 2014, sobre a constitucionalidade da taxa minerária⁸⁴. Conforme o autor demonstra, a TFRM não possui nenhuma inconstitucionalidade material. A escolha da tonelada de minério extraído não viola a CF, porque esse elemento não se caracteriza como próprio de imposto. Além disso, ele explica que caso seja verificado, na prática, excesso de arrecadação, que desequilibre a relação entre o valor cobrado pela taxa e o custo da fiscalização, basta criar um normativo que solucione esse descompasso⁸⁵. Em outro momento, o pesquisador afirma que o legislador, para criar uma taxa, deve ter cuidado ao escolher a grandeza em relação ao

⁸⁴ FREIRE, Omar Farah. A regra-matriz de incidência tributária da taxa de mineração. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 229, p. 102-116, 2014.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 116.

contribuinte, posto que o elemento escolhido deve estar diretamente conexo ao exercício do poder de polícia, sob o risco de se criar um imposto⁸⁶.

O recente racional proferido pelo STF constitui, portanto, a principal base para se defender a proporcionalidade da TFRM. Excetuando-se o entendimento proferido pela Corte nos julgamentos das três ADIs em comento, fica difícil embasar o argumento de equivalência entre o valor cobrado pelo tributo e o custo da fiscalização. Mesmo defendendo a plena constitucionalidade da instituição da taxa minerária, Freire alerta para o risco de a exação assumir cobrança desproporcional, o que descaracterizará a espécie. Apesar da legítima necessidade de fiscalização, a TFRM, tal como prevista nas legislações dos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá, é desproporcional ao dispêndio estatal para o exercício do poder de polícia, como será verificado no próximo tópico.

3.2. Desproporcionalidade

Inicialmente, destaca-se que os votos vencidos nos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787 alegaram, principalmente, a desproporcionalidade das taxas minerárias. Além desses votos, que demonstram o entendimento minoritário do STF, há diversos outros argumentos doutrinários que sustentam a ausência de proporcionalidade das exações. Em 2012, Sacha Calmon Navarro Coêlho, Misabel Abreu Machado Derzi e André Mendes Moreira, publicaram parecer⁸⁷ em resposta à Consulta formulada para identificação de possíveis inconstitucionalidades da taxa mineira. Inicialmente, apontam que a competência residual exclusiva da União para instituir novos impostos é pertinente para a análise, pois não é incomum que estados e municípios criem ‘pseudotaxas’ que são na realidade impostos, como é o caso da TFRM estabelecida pelo estado de Minas Gerais⁸⁸.

Com base em cálculos estimados e dados coletados em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), Coêlho, Derzi e Moreira chegam à conclusão de que a TFRM, como prevista no texto original, viola os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco⁸⁹. Pouco tempo depois, os mesmos autores foram chamados a responder à

⁸⁶ FREIRE, Omar Farah. A regra-matriz de incidência tributária da taxa de mineração. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 229, 2014, p. 111.

⁸⁷ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. Inconstitucionalidade da taxa de fiscalização de recursos minerários instituída pelo estado de Minas Gerais (Parecer). *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 200, p. 132-145, mai. 2012.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 133.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 143-144.

outra consulta sobre as alterações legislativas trazidas pela Lei nº 20.414/2012, que alterou a Lei nº 19.976/2011⁹⁰.

No novo parecer, os autores destacam que a TFRM possui identidade fática com a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA), primeira taxa criada pelo IBAMA, que foi declarada inconstitucional pelo STF, em razão da sua base de cálculo ser própria de imposto. De acordo com os pareceristas, o problema da TFA é o mesmo da TFRM, a estrutura da taxa. Para contrapor, mencionam, em seguida, a TCFA, segunda taxa criada pelo IBAMA, que foi julgada constitucional pela Suprema Corte⁹¹. Advertem que essa taxa, por outro lado, não guarda semelhança com o caso da taxa mineira, visto que o critério para cobrança dessa última é a produção mineral, sem qualquer limite, enquanto a cobrança da TCFA varia consoante o faturamento e possui um limite estabelecido para as empresas poluidoras⁹². Ao final, Côelho, Derzi e Moreira mantêm o mesmo entendimento do primeiro parecer, no sentido de a quantidade de extração de minério não guardar nenhuma relação com o custo da fiscalização exercida pelo estado de Minas Gerais⁹³.

Após dez anos da publicação dos pareceres supracitados, os juristas permaneceram defendendo a inconstitucionalidade da taxa. Antes do julgamento presencial das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, afirmaram que as taxas instituídas pelos estados do Pará e do Amapá também são inconstitucionais pelas mesmas razões da taxa mineira. Em setembro de 2021, foi publicado um artigo de autoria do professor Côelho no site da revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur). Em seu texto, ele explica que o valor arrecadado pelos três estados é muito superior ao necessário⁹⁴.

Nesses três estados, o valor da taxa é apurado pela aplicação de um valor fixo de referência sobre a quantidade (tonelada) de minério ou mineral extraído. Esse valor de referência, atualmente, é R\$ 3,94, em Minas Gerais (1 UFEMG); R\$ 11,19 no Pará (três UPF/PA); e R\$ 10,51, no Amapá (três UPF/AP). **Quando se multiplica referidos valores de referência pela quantidade de minério/mineral extraído em determinado período, o valor resultante ultrapassa em grande percentual todo o próprio orçamento destinado, nesse mesmo período, aos órgãos estaduais incumbidos da fiscalização.**

⁹⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. A taxa de fiscalização de recursos minerários instituída por Minas Gerais e a novel Lei 20.414/2012 – Pior a emenda que o soneto (Parecer). *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 210, p. 168-184, mar. 2013.

⁹¹ *Ibid.*, p. 181-182.

⁹² *Ibid.*, p. 184.

⁹³ *Ibid.*, p. 184.

⁹⁴ COÊLHO. Sacha Calmon Navarro. As taxas minerárias e a teoria dos tributos vinculados ou não a uma atuação estatal. *Revista Consultor Jurídico*, [S.I.] 3 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-03/calmon-taxas-minerarias-tributos-vinculados-atuacao-estatal>. Acesso em 29 jun. 2023.

A título de exemplo, recente estudo de grande consultoria sobre o tema mostrou que, em Minas Gerais, a arrecadação supera o custo estatal em torno de 500%. Considerando que os valores de referência dos estados do Pará e Amapá são quase três vezes maiores, tal proporção será ainda maior.

Apesar de não ter apresentado a fonte dos dados acima mencionados, o autor faz referência a uma reportagem⁹⁵ publicada no site da ALEPA, em abril do mesmo ano. Destaca que, conforme veiculado na própria reportagem, os valores arrecadados com a TFRM paraense são utilizados com outros gastos que não se caracterizam como poder de polícia. Coêlho ressalta dois trechos da notícia: no primeiro, é afirmado que os valores arrecadados com a taxa são utilizados em políticas públicas relacionadas à saúde, infraestrutura, educação; no segundo o professor cita a seguinte fala de um dos deputados do estado do Pará: “já que não pagam impostos, o mínimo é contribuir e retribuir ao estado através dessa taxa”⁹⁶. Ao final do artigo, ele fala sobre a expectativa de o STF reafirmar o entendimento exarado nos julgamentos das ADIs 5.480, 5.374 e 5.489⁹⁷, segundo o qual são inconstitucionais as taxas cujo valor arrecadado não tenha proporcionalidade com o custo da fiscalização estatal.

No mesmo sentido, concluíram Derzi e Moreira em artigo intitulado *Taxas, mineração e razoabilidade*, publicado no site do jornal Valor Econômico, em novembro de 2021. Conforme os professores, após dez anos, a realidade confirmou o descompasso, nas três taxas, entre o valor arrecadado e o custo para o exercício do poder de polícia. Acrescentaram que julgar “[...] a constitucionalidade em casos como esses, em que a desproporção é notória, é atribuir caráter arrecadatário às taxas, o que significaria contrariar o histórico da jurisprudência constitucional tributária da Suprema Corte.”⁹⁸.

Como visto, em 2012, Coêlho, Derzi e Moreira consideraram desproporcional a TFRM mineira com base em cálculos e orçamentos estimados. Após dez anos, os juristas reafirmaram suas convicções de que as taxas permanecem desproporcionais, consoante às arrecadações e aos custos das fiscalizações nos três estados. Ressalta-se que a reportagem veiculada no site da ALEPA é bastante relevante, nesse sentido, para compreender que os fundamentos apresentados pelos professores estão se concretizando na prática. A desproporcionalidade das

⁹⁵ BARCELLOS, Mara. Alepa vai acompanhar discussão no STF sobre taxa mineral. Aba de notícias do site da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Belém, 23 jan. 2021. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/5055/>. Acesso em 3 jun. 2023.

⁹⁶ (COÊLHO, 2021, *apud* BARCELLOS, 2021).

⁹⁷ As ementas das ADIs foram colacionadas no tópico 1.3. desta monografia.

⁹⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. Taxas, mineração e razoabilidade: se os ingressos financeiros das taxas superam em duas vezes (ou mais) os custos da atividade, não se trata de taxa válida. *Valor Econômico*, [S.I.] 8 nov. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/taxas-mineracao-e-razoabilidade.ghtml>. Acesso em 3 jun. 2023.

taxas minerárias resulta em uma arrecadação vultuosa que acaba sendo utilizada para outros fins, como o desenvolvimento de políticas públicas.

Os juristas Marciano Seabra de Godoi e Paulo Honório de Castro Júnior também contribuíram para a discussão acerca da inconstitucionalidade da taxa minerária criada pelo estado de Minas Gerais⁹⁹. As ponderações dos autores foram publicadas em 2013 e levaram em consideração o contexto fático anterior à publicação da Lei que instituiu a TFRM mineira. Conforme explicam, houve uma frustração do estado de Minas Gerais em relação ao novo marco regulatório, que foi prometido, mas não efetivado em tempo razoável pelo governo federal. Em abril de 2011, a então Presidenta Dilma Rousseff demonstrou apoio ao anseio do estado por uma nova legislação que alterasse a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), criada com fulcro no art. 20, § 1º, da CF¹⁰⁰, de forma que ela passasse a suprir os danos ambientais e sociais causados pela mineração. Contudo, em setembro do mesmo ano, a Presidenta informou publicamente que o encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional iria ser adiado para 2012¹⁰¹.

Na sequência ao pronunciamento, um projeto de lei para instituição da taxa minerária foi encaminhado para a ALMG. Assim, Godoi e Castro Júnior levantam a hipótese de que a TFRM teria sido instituída como forma de suprir a demora do governo federal em aprovar nova legislação que permitisse aumentar a arrecadação da CFEM. Em outras palavras, o estado de Minas Gerais teria criado uma taxa que na realidade resultaria em uma arrecadação vultuosa, que equivaleria aos resultados da alteração legislativa federal desejada para a CFEM¹⁰². Nesse sentido, os autores concluíram que a TFRM mineira “*não constituiu uma válida e regular taxa de polícia, mas representa, isto sim, uma tentativa (politicamente admissível, mas juridicamente falha) de carrear aos combalidos cofres mineiros os recursos, sempre adiados, decorrentes do necessário incremento da arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais*”¹⁰³.

A hipótese abordada por Godoi e Castro Júnior é relevante para compreender o contexto político que antecedeu o trâmite de aprovação da Lei mineira nº 19.976/2011. Afinal, não seria

⁹⁹ GODOI, Marciano Seabra de e CASTRO JUNIOR, Paulo Honório. Considerações críticas sobre a nova taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração em Minas Gerais (Lei Estadual nº 19.976, de 2011). *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 209, p. 108-123, fev. 2013.

¹⁰⁰ “Art. 20. São bens da União: [...]”

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

¹⁰¹ GODOI; CASTRO JÚNIOR, *Op. Cit.*, p. 186.

¹⁰² *Ibid.*, p. 108-109.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 123.

a primeira vez que um estado busca, por meio da criação de normativos, suprir lacuna ou omissão do governo federal. A título de exemplo, o STF julgou em 2021 o RE 851.108¹⁰⁴, que tratou da discussão acerca da competência dos estados para legislar sobre o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) incidente nas hipóteses de doações e heranças do exterior.

Nesse caso, ressaltou-se que o texto constitucional estabelece uma limitação em relação à competência supletiva, determinando que é necessário lei complementar para que os estados e o Distrito Federal legislem sobre o ITCMD nos casos em que o doador “*tiver domicílio ou residência no exterior*” (art. 155, § 1º, III, ‘a’, CF) ou quando o de cujus “*possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior*” (art. 155, § 1º, III, ‘b’, CF). Deste modo, ausente a lei complementar nacional, norma geral de competência da União determinando especificamente a qual ente caberá o imposto, os estados ficaram impedidos de cobrar o ITCMD nesses casos considerados especiais. Ao final do julgamento, a Corte fixou a seguinte tese de repercussão geral: “*É vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional.*”.

Em estudo realizado por Marina Machado Marques, são feitas considerações acerca do julgamento virtual da ADI 4.785, iniciado em 2020¹⁰⁵. Para ela, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de ser necessário haver proporcionalidade entre o valor cobrado pela taxa e o custo da atividade estatal. Nessa lógica, Marques menciona o julgamento da ADI 6.211¹⁰⁶, no qual foi declarada inconstitucional a TFRH, do estado do Amapá. Acrescenta que os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski entenderam pela inconstitucionalidade da base de cálculo da referida taxa, porque ela considerava o volume de água, elemento característico da base de cálculo própria de imposto¹⁰⁷.

Segundo a autora, o mesmo racional poderia ser aplicado ao julgamento da ADI 4.785, visto que a TFRM considera o volume de minério em sua base de cálculo. No entanto, como visto no tópico 2.1., entendeu de forma diferente o relator ministro Edson Fachin. A autora

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 851.108. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrida: Vanessa Regina Andreatta. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 20/04/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9185021>. Acesso em 3 jun. 2023.

¹⁰⁵ MARQUES, Mariana Machado. Taxas de polícia, princípio da equivalência e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Uma análise da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais instituída pela Lei nº 19.976/2011 do Estado de Minas Gerais. In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Estudos sobre a Tributação da Mineração*. Belo Horizonte: Casa do Direito, p. 244-266, 2021.

¹⁰⁶ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 261-262.

destaca que a CNI juntou aos autos novos cálculos que demonstram a desproporcionalidade da taxa minerária, porém essas informações também não foram consideradas no voto virtual do relator¹⁰⁸. Quanto a esse ponto, é interessante reproduzir alguns dados trazidos pela CNI sobre as arrecadações e as despesas específicas da TFRM: 2017 – 366 milhões de reais arrecadados, 101 milhões de reais gastos; 2018 – 328 milhões de reais arrecadados, 81 milhões de reais gastos; 2019 – 317 milhões de reais arrecadados, 104 milhões de reais gastos¹⁰⁹.

Para complementar sua hipótese de aplicabilidade do mesmo raciocínio dos casos já julgados, a jurista cita o caso da ADI 5.480¹¹⁰, em que foi declarada a inconstitucionalidade da taxa de controle, monitoramento e fiscalização ambiental incidente sobre atividades da indústria de petróleo e gás, que considerava o barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de extração de gás em sua base de cálculo. Assim, ressalva a necessidade de o STF manter as mesmas razões de decidir das ações abstratas julgadas anteriormente, dado que eventual alteração do entendimento pode resultar na criação de diversas taxas desproporcionais. Conclui que o valor da taxa deve guardar relação com o custo da fiscalização ainda que a Corte permita a inclusão de elementos próprios de impostos na base de cálculo dessa espécie tributária¹¹¹.

A análise de Marques foi publicada em 2021, quando havia ocorrido apenas o julgamento virtual da ADI 4.785. Ocorre que, como demonstrado no tópico 2.1. deste trabalho, durante o julgamento presencial da ação, os dados atualizados trazidos pela CNI igualmente não foram mencionados expressamente pelo relator, nem pelos outros ministros, mesmos os que restaram vencidos, o que causa é, no mínimo, curioso. A análise ou menção dos dados juntados pela Confederação seria uma fundamentação muito razoável para identificar e justificar a desproporcionalidade das taxas de fiscalização. Além disso, sobreleva-se que a hipótese levantada pela pesquisadora se concretizou. Após a declaração de constitucionalidade

¹⁰⁸ MARQUES, Mariana Machado. Taxas de polícia, princípio da equivalência e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Uma análise da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais instituída pela Lei nº 19.976/2011 do Estado de Minas Gerais. In SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Estudos sobre a Tributação da Mineração*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021, p. 263.

¹⁰⁹ Petição 85650/2021. Tabela 10 - Proporção entre a receita com a TFRM e as despesas rateadas (SEDECTES/SEMAD). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4252832>. Acesso em 4 jun. 2023.

¹¹⁰ A ementa da ADI foi colacionada no tópico 1.3. desta monografia.

¹¹¹ MARQUES, *Op. Cit.*, p. 265.

da TFRM, outras taxas minerárias foram instituídas rapidamente, como as dos estados do Mato Grosso¹¹² e do Tocantins¹¹³.

Em outro estudo, publicado em 2013, Fernando Facury Scaff e Alexandre Coutinho da Silveira analisam as TFRMs mineira, paraense e amapaense¹¹⁴. Os autores discorrem sobre diversos pontos das três leis estaduais, que consideram inconstitucionais, como as bases de cálculo, que acreditam serem específicas de imposto. Concluem que, em razão da não proporção entre as arrecadações projetadas e a fiscalização estatal a ser realizada, o objetivo dos estados ao instituírem as três taxas foi gerar receitas desvinculadas¹¹⁵.

No início da década passada, o jurista Rafael Frattari já discorria sobre uma possível crise das taxas de fiscalização e a culpa da Suprema Corte quanto a esse problema¹¹⁶. O autor utiliza as três taxas minerárias em comento como base para a sua análise. Em um de suas ponderações, disserta sobre a importância de não desvirtuar a função constitucional das taxas, qual seja, o ressarcimento ao estado dos custos do exercício da fiscalização em relação a cada contribuinte que deu motivo à atividade estatal¹¹⁷. Sugere ter havido, no mínimo, uma interlocução entre as Fazendas Públicas dos três estados, o que justifica as coincidências entre os normativos¹¹⁸. As ponderações de Frattari, elaboradas em 2012, já apontavam para um grande crescimento de novas taxas de polícia, que, segundo ele, seriam de natureza “*meramente arrecadatórias*”¹¹⁹. O autor elenca algumas hipóteses para a origem desse problema no Brasil, dentre elas, a indefinição da jurisprudência do STF acerca dos elementos que podem ser usados nas bases de cálculo das taxas. Ao final, alerta sobre o risco de se criar um contexto jurídico propício para a instituição de múltiplas exações:

O que não se pode admitir é que membros da Federação criem ao seu talante figuras tributárias de constitucionalidade duvidosa, com base em atuação administrativa de fiscalização também questionável, distorcendo

¹¹² MATO GROSSO. Lei nº 11.991, de 23 de dezembro de 2022. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM e o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.ordinaria:2022-12-23;11991>. Acesso em 4 jun. 2023.

¹¹³ TOCANTINS. Lei nº 4.045, de 20 de dezembro de 2022. Altera dispositivos da Lei no 1.287, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Código Tributário do Estado do Tocantins. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_4045-2022_61893.PDF. Acesso em 4 jun. 2023.

¹¹⁴ SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho. Taxas de fiscalização sobre a exploração de recursos minerais. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, v. 210, p. 40-54, mar. 2013.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 54.

¹¹⁶ FRATTARI, Rafael. As taxas de fiscalização em crise: a culpa é do Supremo Tribunal Federal? *Revista de Direito Administrativo*, v. 261, p. 147-177, 2012.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 165.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 167.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 173.

completamente o perfil constitucional das taxas, medida que pode conduzir ao pandemônio tributário se encontrar eco em todos os estados ou nos milhares de municípios, ávidos pelo incremento da arrecadação, sobretudo, se dele não decorrer aumento em gastos públicos¹²⁰.

A função constitucional da taxa é um ponto que, de acordo com Frattari, precisa ser mais bem desenvolvido pela doutrina e pela jurisprudência. De todo modo, ele propõe que a função constitucional do tributo seja o parâmetro utilizado para averiguar a constitucionalidade da norma que o institui¹²¹. No caso das taxas, se não há equivalência entre o valor cobrado e custo da fiscalização, há, então, descumprimento da função constitucional desse tributo, como ocorre nos casos das TFRMs mineira, paraense e amapaense.

Os juristas Camila Cardoso Takano, José Cruz do Carmo Flores e Henani Mota de Lima também se debruçaram sobre o tema da TFRM em artigo intitulado *An Analysis of the Rate for Controlling, Monitoring and Supervision of Exploration and Mining Activities of Mineral Resources (TFRM)*¹²². Além das taxas dos estados de Minas Gerais, do Pará e do Amapá, analisam também a TFRM criada pela Lei nº 4.301/2012, do estado do Mato Grosso do Sul¹²³. Os autores dividem a pesquisa em dois tópicos, um que trata da constitucionalidade da TFRM e outro que trata da inconstitucionalidade. No segundo tópico, demonstram as projeções de arrecadação das taxas a partir de 2010, consoante os cálculos e os orçamentos juntados aos autos das três ADIs¹²⁴. Nas considerações finais, afirmam que a cobrança com base na quantidade de extração mineral desestimula a produção e fere ao princípio da igualdade ao onerar o contribuinte que produz mais e não necessariamente gera mais custo para a fiscalização estatal¹²⁵.

Ademais, do ponto de vista econômico, Takano, Flores e Lima, observam que enquanto o governo australiano retirou a alíquota incidente sobre o lucro da mineração do carvão e do ferro, com o intuito de manter empregos e a competitividade internacional, os estados

¹²⁰ FRATTARI, Rafael. As taxas de fiscalização em crise: a culpa é do Supremo Tribunal Federal? *Revista de Direito Administrativo*, v. 261, 2012, p. 174.

¹²¹ *Ibid.*, p. 173.

¹²² TAKANO, Camila Cardoso; FLORES, José Cruz do Carmo; LIMA, Hernani Mota de. An Analysis of the Rate for Controlling, Monitoring and Supervision of Exploration and Mining Activities of Mineral Resources (TFRM). *Rem: Revista Escola de Minas*, v. 69, n. 1, p. 105-110, jan. 2016.

¹²³ MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.301, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Extração, Transporte e de Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Extração e de Aproveitamento de Recursos Minerários (CERM), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.ms.gov.br/upload/Consolidacoes/Tributarias-Consolidado.pdf>. Acesso em 4 jun. 2023.

¹²⁴ TAKANO; FLORES; LIMA, *Op. Cit.*, p. 108.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 109.

brasileiros, de outro lado, instituíram taxas de polícia que violam o princípio da igualdade e o art. 152, da CF¹²⁶, que prevê: “*É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.*”.

A desproporcionalidade apontada pelos pesquisadores faz sentido para o presente estudo, vez que, com a declaração de constitucionalidade da TFRM em agosto de 2022, foi confirmada a possibilidade de o contribuinte ser tributado de forma muito superior ao custo da fiscalização direcionada à sua atividade minerária. Contudo, será aqui desconsiderado o fundamento de violação ao art. 152, da CF, porque o art. 7º, da Lei mineira nº 19.976/2011, que previa isenção da TFRM em razão da destinação dos recursos minerários, já foi revogado.

A TFRM também foi examinada sob a ótica do princípio do não confisco, previsto no art. 150, IV, da CF¹²⁷. João Gabriel Casemiro Águila e Arthur Granhen Brandão da Costa estudaram a taxa paraense com base nas inconstitucionalidades apontadas pela CNI na ADI 4.786¹²⁸. Os autores propõem que o referido princípio pode ser utilizado como um critério limitador para quantificar as taxas, dado que “*sempre que o produto de arrecadação das taxas se mostrar desproporcional, de modo a ultrapassar a razoável equivalência ao custo da atividade estatal, configura ofensa a vedação prevista no Art. 150, inciso IV, da Constituição Federal*”¹²⁹. Para identificar a desproporcionalidade da arrecadação da taxa minerária do estado do Pará, os pesquisadores exibiram os seguintes dados apresentados pela ANM no Anuário Mineral Brasileiro:

[...] o Pará foi responsável pela produção bruta, beneficiada e comercializada de 190.452.847 toneladas de minério de ferro no ano de 2019, de 62.024.137 toneladas de minério de cobre bem como que a UFP/PA para o referido ano era de R\$ 3,4617 (três reais e quarenta e seis centavos, aproximadamente), conforme Portaria SEFA No 262/18, **a arrecadação estimada na época (ano de 2019) seria de R\$ 2.621.998.726,52 (dois bilhões, seiscentos e vinte um milhões, novecentos e noventa e oito mil e setecentos e vinte e seis reais e cinquenta e dois centavos)**, apenas considerando o minério de ferro (R\$ 1.977.871.861,37) e o minério de cobre (R\$ 644.126.865,15), afora os outros minerais. Ao contrapor o supramencionado valor em face dos **dispêndios financeiros de R\$ 2.027.885.000 (dois bilhões, vinte e sete milhões e oitocentos e oitenta e cinco mil reais)** (ESTADO DO PARÁ, 2020, p. 103),

¹²⁶ TAKANO, Camila Cardoso; FLORES, José Cruz do Carmo; LIMA, Hernani Mota de. An Analysis of the Rate for Controlling, Monitoring and Supervision of Exploration and Mining Activities of Mineral Resources (TFRM). *Rem: Revista Escola de Minas*, v. 69, n. 1, jan. 2016, p. 109.

¹²⁷ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV - utilizar tributo com efeito de confisco;”.

¹²⁸ ÁGUILA, João Gabriel Casemiro; DA COSTA, Arthur Granhen Brandão. A limitação objetiva do não confisco aos tributos vinculados. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 149, p. 155-176, 2022.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 169.

divulgado pelo Estado do Pará no Balanço Geral do Estado, que representam a totalidade dos custos decorrentes do exercício do poder de polícia sobre a fiscalização minerária, haveria um notório excesso de arrecadação em relação ao valor dos custos. Ademais, tendo em vista que a UFP/PA para o ano de 2021 fora fixada pela Portaria No 848/20 do Secretário de Estado da Fazenda em R\$ 3,7292 (três reais e setenta e dois centavos, aproximadamente) e a produção mineral tem perspectiva crescente, há, de maneira plausível, previsibilidade da majoração nestes valores arrecadados, aumentando a diferença entre o custo do serviço e a arrecadação da TFRM/PA¹³⁰. (grifos nossos)

De acordo com os dados apresentados, Águila e Da Costa concluem que o Fisco estadual arrecada mais do que o necessário para custear a fiscalização, o que configura o caráter confiscatório da TFRM paraense. Verificam que o estado possui competência para instituir a taxa e que a base de cálculo igualmente não é inconstitucional, visto que a quantidade de minério extraído possui relação com o tamanho da atividade exercida pelo contribuinte. Ressaltam, por fim, que a inconstitucionalidade da TFRM se encontra, portanto, em seu caráter confiscatório¹³¹.

A tese proposta pelos juristas está em consonância em parte com a jurisprudência do STF e em parte com a doutrina. A discussão acerca da constitucionalidade da TFRM em relação à competência estadual ou à sua base de cálculo foi, a princípio, resolvida pela Corte. Igualmente, diversos doutrinadores se alinharam a esse entendimento. O ponto remanescente é a proporcionalidade entre a cobrança da exação e o custo da fiscalização, conforme explicado por Águila e Da Costa.

Soma-se a todos esses entendimentos acima, mais dois estudos, relevantes para embasar o entendimento de desproporcionalidade da TFRM. O professor Paulo Honório de Castro Júnior, já citado neste trabalho, elaborou outras duas pesquisas, nas quais aborda as três taxas minerárias e os respectivos processos ajuizados pela CNI. Ambos os estudos igualmente são relevantes para este trabalho, visto que o primeiro trata de uma perspectiva anterior ao julgamento presencial, ocorrido 1º/08/2022, enquanto o outro trata de pesquisa realizada após o referido julgamento.

A primeira análise feita pelo autor encontra-se em sua dissertação de mestrado intitulada *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*¹³². Em tópico dedicado às TFRMs,

¹³⁰ ÁGUILA, João Gabriel Casemiro; DA COSTA, Arthur Granhen Brandão. A limitação objetiva do não confisco aos tributos vinculados. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 149, 2022, p. 171.

¹³¹ *Ibid.*, p. 173.

¹³² CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. Orientador: Onofre Alves Batista Júnior. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/48922>. Acesso em 5 jun. 2023.

Castro Júnior faz uma contextualização histórica¹³³ do período em que foram instituídas as taxas mineira, paraense e amapaense, chegando à mesma conclusão da sua pesquisa realizada em 2013, em coautoria com Godoi¹³⁴. Acrescenta à sua análise a TFRM criada em 2012 pelo estado do Mato Grosso do Sul, já mencionada nesta pesquisa, e a Taxa de Controle sobre as Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais (TRM) instituída pelo estado do Goiás em 2020¹³⁵.

Castro Júnior sustenta a tese de que todas as TFRMs instituídas são na realidade CFEMs estaduais. Para fundamentar a sua hipótese, ele cita o julgamento do RE 228.800¹³⁶ e enfatiza que a CFEM não se trata de compensação financeira, mas, sim, de participação nos resultados. Esse entendimento é reforçado em função de a base de cálculo da CFEM não possuir relação com os impactos da mineração e sim com os resultados atingidos pela empresa mineradora¹³⁷. O autor explica que essa lógica se aplica às TFRMs – alíquota específica sobre volume de extração/produção – e que existem vários exemplos de *royalties* minerais instituídos pelo mundo com a mesma configuração das taxas minerárias, ou seja, baseados em unidade fiscal sobre grandeza¹³⁸.

Em seguida, o pesquisador afirma que somente a União possui competência para exercer o poder de polícia sobre a atividade minerária. Realça, porém, que os estados e os municípios até poderiam fiscalizar, desde que a União delegasse as funções de arrecadar e cobrar a taxa de polícia a esses entes¹³⁹, consoante o art. 7º, do CTN¹⁴⁰. Discorre, na sequência, sobre a

¹³³ *Ibid.*, p. 128-129.

¹³⁴ O estudo já foi referenciado neste tópico: GODOI, Marciano Seabra de e CASTRO JUNIOR, Paulo Honório. Considerações críticas sobre a nova taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração em Minas Gerais (Lei Estadual nº 19.976, de 2011). *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 209, p. 108-123, fev. 2013

¹³⁵ GOIÁS. Lei nº 20.942, de 29 de dezembro de 2020. Institui a Taxa de Controle sobre as Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – CERM no Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103686/pdf#:~:text=Institui%20a%20Taxa%20de%20Controle,de%20Goi%C3%A1s%20e%20d%C3%A1%20outras>. Acesso em 5 jun. 2023.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 228.800. Recorrente: Mineração Taboca LTDA. Recorridos: União, Estado do Amazonas e Município de Presidente Figueiredo. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 16/11/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em 5 jun. 2023.

¹³⁷ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. Orientador: Onofre Alves Batista Júnior. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022, p. 132. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/48922>. Acesso em 5 jun. 2023.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 133.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 139.

¹⁴⁰ “Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

inadequação da base de cálculo da TFRM. Após fazer uma análise minuciosa da jurisprudência do STF, dividindo-a em três fases, o autor conclui que as taxas minerárias devem ser julgadas inconstitucionais nos autos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787¹⁴¹.

[...] porque mesmo admitindo que haja uma relação entre o aumento do volume de minério extraído e o aumento do custo da fiscalização, a mensuração da taxa não pode ser uma função linear entre as duas grandezas, sem nenhum teto e/ou faixas de incidência. É razoável pensar que **os gastos de fiscalização com uma mina que extrai 1.000 toneladas de minério são maiores do que os gastos de fiscalização com uma mina que extrai 100 toneladas, mas isso não autoriza o legislador a fixar a taxa num valor 10 vezes superior no primeiro caso.** Como demonstrado, é certo que o STF admite a constitucionalidade de adoção de elementos de imposto na base de cálculo das taxas, o que o levou a editar a Súmula Vinculante nº 29. **Porém, também é certo que tais elementos de imposto não podem se constituir, eles mesmos, na base tributável da taxa, sob pena de falta de razoável equivalência entre a base de cálculo e o custo da atuação estatal**¹⁴². (grifos adotados)

Para reforçar ainda mais o fundamento de desproporcionalidade, Castro Júnior faz uma comparação entre o total de arrecadações da TFRM mineira e o total de arrecadações da CFEM repassada ao estado de Minas Gerais, considerando os anos de 2013 a 2021. O total da soma das arrecadações anuais da taxa mineira foi de R\$ 2.746.619.767,94 de reais, enquanto o da CFEM repassada ao estado foi de R\$ 2.373.103.984,01 de reais. Desse modo, com base nos cálculos, o professor afirma que *“Não é razoável que uma suposta taxa de polícia represente quase 116% do total transferido pela União ao Estado de Minas Gerais a título de CFEM. Esse dado corrobora a desproporção orçamentária verificada anteriormente.”*¹⁴³.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.”.

¹⁴¹ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. Orientador: Onofre Alves Batista Júnior. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022, p. 152. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/48922>. Acesso em 5 jun. 2023.

¹⁴² Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 29*. 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. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282#:~:text=%C3%89%20constitucional%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%20no,entre%20uma%20base%20e%20outra>. Acesso em 5 jun. 2023.

¹⁴³ CASTRO JÚNIOR, *Op. Cit.*, p. 153.

Em sua outra pesquisa, ao tratar sobre *A tributação da mineração sob uma perspectiva global*, o autor propõe uma análise comparativa entre Brasil e Austrália¹⁴⁴. Com base nos dados de arrecadação de *royalties*, demonstra-se que, de 2010 a 2020, as mineradoras australianas pagaram R\$ 394,2 bilhões de reais a título de *royalties* minerais, sendo esse valor destinado aos estados e territórios em que ocorrem as atividades de mineração. No mesmo período, o Brasil arrecadou R\$ 19,3 bilhões de reais a título de CFEM, “sendo R\$ 16,7 bilhões destinados aos Municípios e R\$ 1,5 bilhões destinados aos Estados. Ou seja, menos de 5% da arrecadação de *royalties* na Austrália no mesmo interregno temporal.”¹⁴⁵.

O professor explica que a carga tributária brasileira sobre a mineração é maior do que a australiana, sendo 51,8% contra 48%, respectivamente. Portanto, o que justifica essa discrepância, conforme a pesquisa, é a União concentrar excessivamente as arrecadações advindas da tributação da atividade minerária, por meio do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)¹⁴⁶. A partir do relatório de transparência fiscal da Vale S/A referente ao exercício de 2021, Castro Júnior revela os seguintes dados:

a) A Vale pagou US\$ 8,361 bilhões em imposições fiscais no Brasil; b) Desse valor, US\$ 4,314 bilhões se refere apenas a IRPJ/CSLL e US\$ 621 milhões são tributos incidentes sobre a folha de 170.000 empregados, destinados à União; c) **De CFEM, foram pagos US\$ 1,245 bilhões, o que significa US\$ 933,75 milhões para Municípios, US\$ 186,75 milhões para Estados e US\$ 124,5 milhões para a União;** d) De taxas sobre a mineração, pagou-se US\$ 127 milhões, destinadas aos Estados. **Em síntese, considerando-se os dados acima, a União recebeu US\$ 5,06 bilhões, correspondentes a 60,5% da carga tributária suportada pela Vale S/A em 2021. Os 39,5% restantes foram repartidos entre Estados e Municípios.** Considerando que US\$ 2,182 bilhões foram pagos pela Vale aos Estados a título de ICMS e taxas, somando-se a parcela de US\$ 186,75 milhões relativa à transferência da CFEM, tem-se que os Estados receberam US\$ 2,369 bilhões (28,5%), e os Municípios US\$ 933,75 milhões (11%). **Caso a proporção, no Brasil, fosse a média verificada na Austrália (45% para Estados e 55% para a União), entre 2010 e 2020, Estados e Municípios brasileiros teriam recebido, no exemplo acima, 45% de US\$ 8,361 bilhões, o equivalente a US\$ 3,762 bilhões, ou seja, US\$ 460 milhões a mais do que o valor atual. Em reais, isso representaria um aumento de arrecadação estadual e municipal de R\$ 2,502 bilhões por ano, apenas decorrente do valor já pago pela Vale S/A, que seria redistribuído, dada uma cotação do dólar americano de R\$ 5,44 por cada real¹⁴⁷.** (grifos aditados)

¹⁴⁴ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. A tributação da mineração sob uma perspectiva global. In: FREIRE William (org.). Direito da Mineração. Belo Horizonte: IAMF, p. 225-250, 2022.

¹⁴⁵ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. A tributação da mineração sob uma perspectiva global. In: FREIRE William (org.). Direito da Mineração. Belo Horizonte: IAMF, 2022, p. 240-241.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 241.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 242.

Em suas considerações finais, o professor afirma que no Brasil há um problema na distribuição federativa, de modo que mais de 60% da arrecadação com a tributação da mineração é destinado à União. O alto número de tributos e *royalties* eivados de inconstitucionalidades acaba gerando resultados negativos, como o afastamento de capital, que podem prejudicar o crescimento do país no setor minerário. Castro Júnior acredita que a assimetria da distribuição federativa contribuiu para que os estados e os municípios insistissem em um aumento da tributação sobre a atividade minerária e para que surgissem as TFRMs no início da década passada. Nesse sentido, ao final, sugere como solução a remodelagem dessa tributação e sua respectiva repartição.

A criação dessas taxas parece se tratar de fenômeno intrinsecamente relacionado à crise do federalismo fiscal brasileiro, uma vez que os Estados mineradores, sem a adequada distribuição da CFEM – como visto na comparação com os Estados australianos –, precisaram recorrer a expedientes inconstitucionais para remediar o problema. A solução, além da necessária pronúncia de invalidade desses tributos (que não acabou com a decisão do STF nas ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, estando pendentes embargos de declaração da CNI e pelo fato de as ações individuais das mineradoras possuírem causa de pedir distinta da CNI, por exemplo no que se refere ao argumento de incompetência), é remodelar o sistema de tributação mineral brasileiro e sua repartição federativa¹⁴⁸. (grifos adotados)

Os dois estudos elaborados pelo professor demonstram que a desproporcionalidade das taxas minerárias é fundamento para a inconstitucionalidade desses tributos. Ademais, a contextualização histórica feita pelo pesquisador é essencial para refletir a respeito de toda a complexidade que atravessa as taxas minerárias. A proposta feita por Castro Júnior é uma forma eficiente, razoável e coerente para solucionar, a longo prazo, os problemas basilares da tributação da mineração no Brasil. Como o próprio autor sustenta, o STF deveria declarar a inconstitucionalidade das TFRMs. Todavia, considerando que os embargos de declaração opostos na ADI 4.787 foram rejeitados, por unanimidade, e que a ação transitou em julgado em 03/05/2023, parece que a jurisprudência da Corte já caminha para a pacificação do entendimento quanto ao tema.

Logo após o julgamento que declarou a constitucionalidade das taxas minerárias, diversas notícias sobre a decisão da Suprema Corte e seus possíveis efeitos começaram a circular. Em notícia veiculada no site do IBRAM, foram destacados os seguintes pontos: aumento da insegurança jurídica, afastamento de investimentos e risco de serem instituídas

¹⁴⁸ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. A tributação da mineração sob uma perspectiva global. In: FREIRE William (org.). Direito da Mineração. Belo Horizonte: IAMF, 2022, p. 242.

inúmeras taxas minerárias no Brasil¹⁴⁹. Em outra notícia, publicada no mesmo site, aproximadamente nove meses após a decisão de mérito, divulgou-se que o presidente do IBRAM se reuniu com o ministro Gilmar Mendes para debater acerca dos embargos de declaração opostos nas três ações¹⁵⁰.

O IBRAM circulou outra reportagem na qual o presidente do Instituto evidencia a preocupação do setor da mineração com o surgimento de múltiplas taxas de fiscalização, visto que essas exações estão provocando grandes mudanças para a indústria. Além disso, consoante a matéria, o presidente do IBRAM “*defende que seja mantido pelo STF o princípio da razoabilidade entre os valores cobrados, por estados e municípios que criaram essas taxas, e o serviço de fiscalização prestado*”¹⁵¹. Dessa forma, observa-se que o IBRAM, defensor dos interesses do setor da mineração, está requerendo tão somente que seja mantida a proporcionalidade, o que permite inferir concordância parcial do Instituto com o entendimento proferido pelo STF.

O contexto político e econômico que antecedeu a instituição das taxas minerárias dos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá não é incomum no Brasil. Os estados e municípios, buscando aumentar suas respectivas arrecadações, comumente pressionam a União para viabilizar leis, incentivos, recursos. Após um trâmite processual de cerca de dez anos, a declaração de constitucionalidade das TFRMs não pôs fim às discussões sobre as inconstitucionalidades das taxas de polícia. Assim, apesar de os debates persistirem, considerando o objetivo deste estudo, compreende-se que as alegações de inconstitucionalidades sobre a competência dos estados e a composição da base de cálculo das taxas minerárias foram superadas. A desproporcionalidade das TFRMs, no entanto, é o problema que remanesce e preocupa.

A Suprema Corte proferiu novo entendimento, que destoou da sua própria jurisprudência, até então considerada consolidada por grande parte da doutrina. Tal alteração de entendimento não é incomum no judiciário, visto que novas legislações, novos fatos sociais,

¹⁴⁹ IBRAM. IBRAM diz que cobrança de taxas estaduais de fiscalização sobre mineração gera insegurança jurídica e afastará investimentos. [S.I.] 04 ago. 2022. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/ibram-diz-que-cobranca-de-taxas-estaduais-de-fiscalizacao-sobre-mineracao-gera-inseguranca-juridica-e-afastara-investimentos/>. Acesso em 6 jun. 2023.

¹⁵⁰ IBRAM. Raul Jungmann leva ao Ministro Gilmar Mendes preocupação do setor com embargos de declaração em ação de inconstitucionalidade sobre TRFM. [S.I.] 15 mai. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/raul-jungmann-leva-ao-ministro-gilmar-mendes-preocupacao-do-setor-com-embargos-de-declaracao-em-acao-de-inconstitucionalidade-sobre-trfm/>. Acesso em 6 jun. 2023.

¹⁵¹ IBRAM. Encontro com o presidente: TFRM e plataforma para rastreio de ouro foram temas centrais no debate com associados e convidados. [S.I.] 30 mai. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/encontro-com-o-presidente-tfrm-e-plataforma-para-rastreio-de-ouro-foram-temas-centrais-no-debate-com-associados-e-convidados/>. Acesso em 6 jun. 2023.

entre outros, podem levar o Judiciário a evoluir ou adaptar sua jurisprudência. Ocorre que, nos casos concretos, objetos deste estudo, quase todos os posicionamentos dos ministros que acompanharam o voto vencedor demonstram, inicialmente, a importância de se respeitar as características e o conceito da espécie tributária taxa, como a contraprestividade, o caráter vinculativo e a necessária proporcionalidade da base de cálculo. Contudo, logo em seguida, sem considerar os cálculos e os dados de arrecadações e despesas juntados aos autos, concluíram pela constitucionalidade de três TFRMs desproporcionais. Os acórdãos reiteraram o entendimento do STF de que os entes possuem competência concorrente para instituir taxas de fiscalização, porém não estabeleceram qualquer limitação ou teto para as cobranças, o que resultou na criação de outras exações minerárias com as mesmas bases de cálculo desproporcionais.

Não se nega neste estudo os riscos da atividade minerária. A extração de recursos minerais afeta diretamente o meio ambiente. Como mencionado no julgamento das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, as tragédias ocorridas em Mariana/MG e Brumadinho/MG demonstraram o potencial de destruição ambiental e o impacto social que a mineração pode causar. Alertaram ainda para a necessidade de uma fiscalização preventiva mais efetiva e bem estruturada. Apesar de terem ocorrido em 2015 e 2019, respectivamente, os efeitos desses desastres perduram, o que levou à criação de uma Comissão Temporária Externa, na Câmara dos Deputados, para fiscalizar os rompimentos de barragens. Em requerimento, foi solicitado, por exemplo, que uma das funções da Comissão fosse acompanhar “*a repactuação do acordo de Mariana e a reparação do crime de Brumadinho*”¹⁵².

O desenvolvimento dos estados mineradores brasileiros é atravessado pela seguinte dualidade: crescimento econômico; grande impacto ambiental e social. A cerca de 200 quilômetros da capital Brasília, estão localizadas as duas maiores barragens de rejeitos de mineração do Brasil. Localizadas em Paracatu/MG, as barragens estão sendo objeto de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)¹⁵³, que requer a descaracterização de ambas, devido ao risco de eventual rompimento¹⁵⁴. Isto posto, vê-se a

¹⁵² ESTADO DE MINAS. Comissão da Câmara acompanhará 'tragédia-crime' de Brumadinho e Mariana. [S.I.] 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/14/interna_politica,1457578/comissao-da-camara-acompanhara-tragedia-crime-de-brumadinho-e-mariana.shtml>. Acesso em 6 jun. 2023.

¹⁵³ ANGELO, Maurício. Maior barragem do Brasil – 60 vezes a de Brumadinho – é alvo de investigação. Exploração de ouro da Kinross em MG deve acabar em 2030. *Observatório da Mineração*. [S.I.] 12 mar. 2020. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/maior-barragem-do-brasil-60-vezes-a-de-brumadinho-e-alvo-de-investigacao-exploracao-de-ouro-da-kinross-em-mg-deve-acabar-em-2030/>. Acesso em 6 jun. de 2023.

¹⁵⁴ MPMG. MPMG propõe ação contra mineradora e pede na Justiça suspensão das operações e descaracterização de barragens de rejeitos em Paracatu. [S.I.] 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-propoe-acao-contra-mineradora-e-pede-na->

importância de existir uma fiscalização preventiva efetiva e uma tributação direcionada, de modo que, se o objetivo é utilizar a arrecadação para fiscalização e para políticas públicas, por exemplo, o tributo a ser cobrado não deve ser vinculado.

A taxa não é, portanto, o tributo adequado para fins essencialmente arrecadatórios, consoante as normas tributárias, as discussões doutrinárias e toda a jurisprudência anterior aos julgamentos das ADIs 4.785, 4.786 e 4.787. Uma vez instituídas, as taxas minerárias deveriam cumprir os requisitos da espécie tributária. Voltando ao passado, especificamente em 2011, se o governo federal tivesse aprovado o novo marco regulatório naquele momento, o aumento do valor cobrado pela CFEM teria evitado a criação da TFRM? A resposta é que talvez apenas adiar a instituição da taxa minerária. Conforme explicou Castro Júnior, o problema é mais complexo e está na distribuição federativa dos resultados da tributação da mineração.

A desproporcionalidade da TFRM é o principal fundamento que está presente em todos os entendimentos citados neste tópico. Permitir que a cobrança do tributo seja muito superior ao custo da fiscalização estatal significa desvirtuar a função constitucional desse tributo. Dessa forma, tendo em vista que as leis foram declaradas constitucionais, a questão a ser resolvida, a curto prazo, é justamente a desproporcionalidade da taxa minerária.

CONCLUSÕES

A taxa é uma espécie tributária de caráter vinculativo e contraprestacional. Considerando essas características, a taxa estabelecida para cobrança do exercício do poder de polícia estatal deve guardar, no que lhe concerne, proporcionalidade com o custo da fiscalização. As taxas minerárias criadas pelos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá, em que pese tenham sido julgadas constitucionais nas ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, são desproporcionais ao custo estatal para a fiscalização da atividade de mineração.

O Plenário do STF, ao julgar as três ações abstratas em conjunto, não considerou os dados e os cálculos juntados aos autos acerca das arrecadações e despesas das TFRMs. Ocorre que, como se observou, a desproporcionalidade das exações poderia ser verificada por meio dessas informações, uma análise mais detalhada dos relatórios seria capaz de levar à declaração de inconstitucionalidade dos três normativos que instituíram as taxas minerárias. Ademais, a jurisprudência da Suprema Corte vinha, a princípio, se consolidando no sentido oposto ao que foi decidido.

Apesar da ADI 4.787 já ter transitado em julgado, as ADIs 4.785 e 4.786 ainda estão pendentes de julgamento dos embargos de declaração, o que significa que a Corte se pronunciará mais uma vez sobre os argumentos levantados pela CNI. Ao considerar as razões de decidir dos acórdãos, compreende-se que as outras questões apontadas como inconstitucionais, como a competência dos estados para criar taxas de fiscalização minerária ou a utilização da tonelada de minério como elemento de base de cálculo, já foram superadas pelo STF e, em certa medida, pela doutrina, sendo o ponto remanescente tão somente a desproporcionalidade das exações.

A taxa minerária possui relação direta com a atividade de mineração e os seus impactos ambientais e sociais. É fato notório que as tragédias de Mariana/MG e Brumadinho/MG demonstraram o potencial destruidor da atividade minerária. Além disso, os referidos desastres ambientais alertaram para a necessidade de uma fiscalização preventiva cada vez mais efetiva e bem estruturada. Essas ponderações, no entanto, não deveriam justificar a descaracterização de um tributo. Isso, porque, existem outras formas de se compensar o risco da atividade minerária, como a CFEM. Deve haver um equilíbrio e uma conexão direta entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Não parece razoável que a TFRM sirva ao propósito de aumento de receitas, devido ao risco desse entendimento transformar-se em regra na tributação da mineração. Por outro lado, não se nega neste estudo a necessidade de se instituir taxas para custear uma fiscalização efetiva,

preventiva e estruturada, até porque esse entendimento já vem sendo pacificado pela Suprema Corte. Contudo, não há como negar que ainda remanesce a questão da desproporcionalidade. Esse ponto vai além das TFRMs, pois atinge a essência do tributo, de modo que o resultado desse novo entendimento judicial pode levar ao aumento da judicialização do tema e causar prejuízos ao setor minerário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ÁGUILA, João Gabriel Casemiro; DA COSTA, Arthur Granhen Brandão. A limitação objetiva do não confisco aos tributos vinculados. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 149, p. 155-176, 2022.

AMAPÁ. Lei nº 1.613, de 30 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/AP_80f55d321067a6dfe457ccf3448e7034.pdf. Acesso em 13 mai. 2023.

AMAPÁ. Lei nº 2.410, de 18 de junho de 2019. Altera a Lei nº 1.613 de 30 de dezembro de 2011. Disponível em: https://ageamapa.portal.ap.gov.br/docs/mineracao/006_LEI%20N2.410_2019_DOE_N6942.pdf. Acesso em 25 mai. 2023.

AMARO, Luciano da S. *DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655592993/>. Acesso em 6 mai. 2023.

ANGELO, Maurício. Maior barragem do Brasil – 60 vezes a de Brumadinho – é alvo de investigação. Exploração de ouro da Kinross em MG deve acabar em 2030. *Observatório da Mineração*. [S.I.] 12 mar. 2020. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/maior-barragem-do-brasil-60-vezes-a-de-brumadinho-e-alvo-de-investigacao-exploracao-de-ouro-da-kinross-em-mg-deve-acabar-em-2030/>. Acesso em 6 jun. de 2023.

BARCELLOS, Mara. Aepa vai acompanhar discussão no STF sobre taxa mineral. Aba de notícias do site da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Belém, 23 jan. 2021. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/5055/>. Acesso em 3 mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 3 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4176.htm. Acesso em 12 de mai. de 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em 12 de mai. de 2023.

BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 5 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.182, de 29 de dezembro de 2015. Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFG no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/f5941283aaf80adf83257f31005bdc85?OpenDocument#:~:text=INSTITUI%20A%20TAXA%20DE%20CONTROLE,ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 13 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática - 27/06/2022). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.785. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 28/06/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352064582&ext=.pdf>. Acesso em 14 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário virtual). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787. Embargante: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Embargados: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 24/04/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357465238&ext=.pdf>. Acesso em 25 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.063. Requerente: Partido Podemos. Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 22/06/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761459487>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.374. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Pará e Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 12/03/2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755305705>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.489. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 12/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755305706>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.480. Requerente: Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP). Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJe 04/09/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732104>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.211. Requerente: Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica. Requeridos: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe 05/05/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752569546>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.551. Requerentes: Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ 20/04/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>. Acesso em 8 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.908. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador do Estado de Sergipe e Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJ 06/11/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341639824&ext=.pdf>. Acesso em 11 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.785. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354170543&ext=.pdf>. Acesso em 14 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 447. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Octavio Gallotti. DJ: 05/03/1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346388>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.948. Requerente: Confederação Nacional do Transporte (CNT). Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 07/02/2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266806>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.948. Requerente: Confederação Nacional do Transporte (CNT). Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 07/02/2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266806>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.078. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador do Estado da Paraíba e Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 13/04/2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621928>. Acesso em 16 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 453. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requeridos: Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ 16/03/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409732>. Acesso em 19. mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.786. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Pará e Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Relator: Ministro Nunes Marques. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354170699&ext=.pdf>. Acesso em 19 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Requeridos: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 14/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354171071&ext=.pdf>. Acesso em 25 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 1.018.911. Recorrente: Franklin Adelson Pacheco Rodriguez. Recorrida: União. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ 02/12/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348975992&ext=.pdf>. Acesso em 11 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 220.316. Recorrente: Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais S/A. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Ilmar Galvão. DJ: 29/06/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=248992>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 588.322. Recorrente: Associação Comercial de Rondônia (ACR). Recorrido: Município de Porto Velho. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 03/09/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613943>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 232.393. Recorrente: Leine Aparecida Moretti Penedo. Recorrido: Município de São Carlos. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 05/04/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=253993>. Acesso em 16 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 416.601. Recorrente: Associação Gaúcha de Empresas Florestais (AGEFLOR). Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis (IBAMA). Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 30/09/2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368427>. Acesso em 16 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 851.108. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrida: Vanessa Regina Andreatta. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 20/04/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9185021>. Acesso em 3 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 554.951. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Marítima Seguros S/A. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 19/11/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4872334>. Acesso em 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 228.800. Recorrente: Mineração Taboca LTDA. Recorridos: União, Estado do Amazonas e Município de Presidente Figueiredo. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 16/11/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em 5 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 990.914. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe 19/09/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13625862>. Acesso em 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 448.432. Agravante: Paema Embalagens do Ceará LTDA. Agravada: União. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJe: 28/05/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611799>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo em Recurso Extraordinário 712.285. Agravante: Industrial Appel LTDA. Agravado: Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 28/06/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4096404>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 29*. 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. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282#:~:text=C3%89%20constitucional%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20no,entre%20uma%20base%20e%20outra>. Acesso em 5 jun. 2023.

CASSONE, Vittorio. *Direito Tributário*. 28ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015706/>. Acesso em 7 mai. 2023.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. A tributação da mineração sob uma perspectiva global. In: FREIRE William (org.). *Direito da Mineração*. Belo Horizonte: IAMF, p. 225-250, 2022.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. Orientador: Onofre Alves Batista Júnior. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/48922>. Acesso em 5 jun. 2023.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993900/>. Acesso em 6 mai. 2023.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. Inconstitucionalidade da taxa de fiscalização de recursos minerários instituída pelo estado de Minas Gerais (Parecer). *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 200, p. 132-145, mai. 2012.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. A taxa de fiscalização de recursos minerários instituída por Minas Gerais e a novel Lei 20.414/2012 – Pior a emenda que o soneto (Parecer). *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 210, p. 168-184, mar. 2013.

COÊLHO. Sacha Calmon Navarro. As taxas minerárias e a teoria dos tributos vinculados ou não a uma atuação estatal. *Revista Consultor Jurídico*, [S.I.] 3 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-03/calmon-taxas-minerarias-tributos-vinculados-atuacao-estatal>. Acesso em 29 jun. 2023.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627499/>. Acesso em 4 mai. 2023.

DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. Taxas, mineração e razoabilidade: se os ingressos financeiros das taxas superam em duas vezes (ou mais) os custos da atividade, não se trata de taxa válida. *Valor Econômico*, [S.I.] 8 nov. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/taxas-mineracao-e-razoabilidade.ghtml>. Acesso em 3 jun. 2023.

ESTADO DE MINAS. Comissão da Câmara acompanhará 'tragédia-crime' de Brumadinho e Mariana. [S.I.] 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/14/interna_politica,1457578/comissao-da-camara-acompanhara-tragedia-crime-de-brumadinho-e-mariana.shtml>. Acesso em 6 jun. 2023.

FRATTARI, Rafael. As taxas de fiscalização em crise: a culpa é do Supremo Tribunal Federal? *Revista de Direito Administrativo*, v. 261, p. 147-177, 2012.

FREIRE, Omar Farah. A regra-matriz de incidência tributária da taxa de mineração. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 229, p. 102-116, 2014.

GODOI, Marciano Seabra de e CASTRO JUNIOR, Paulo Honório. Considerações críticas sobre a nova taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração em Minas Gerais (Lei Estadual nº 19.976, de 2011). *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 209, p. 108-123, fev. 2013.

GOIÁS. Lei nº 20.942, de 29 de dezembro de 2020. Institui a Taxa de Controle sobre as Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – CERM no Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103686/pdf#:~:text=Institui%20a%20Taxa%20de%20Controle,de%20Goi%C3%A1s%2C%20e%20d%C3%A1%20outras.> Acesso em 5 jun. 2023.

IBRAM. Encontro com o presidente: TFRM e plataforma para rastreio de ouro foram temas centrais no debate com associados e convidados. [S.I.] 30 mai. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/encontro-com-o-presidente-tfrm-e-plataforma-para-rastreio-de-ouro-foram-temas-centrais-no-debate-com-associados-e-convidados/>. Acesso em 6 jun. 2023.

IBRAM. IBRAM diz que cobrança de taxas estaduais de fiscalização sobre mineração gera insegurança jurídica e afastará investimentos. [S.I.] 04 ago. 2022. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/ibram-diz-que-cobranca-de-taxas-estaduais-de-fiscalizacao-sobre-mineracao-gera-inseguranca-juridica-e-afastara-investimentos/>. Acesso em 6 jun. 2023.

IBRAM. Raul Jungmann leva ao Ministro Gilmar Mendes preocupação do setor com embargos de declaração em ação de inconstitucionalidade sobre TRFM. [S.I.] 15 mai. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/raul-jungmann-leva-ao-ministro-gilmar-mendes-preocupacao-do-setor-com-embargos-de-declaracao-em-acao-de-inconstitucionalidade-sobre-trfm/>. Acesso em 6 jun. 2023.

MARQUES, Mariana Machado. Taxas de polícia, princípio da equivalência e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Uma análise da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários instituída pela Lei nº 19.976/2011 do Estado de Minas Gerais. *In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Estudos sobre a Tributação da Mineração*. Belo Horizonte: Casa do Direito, p. 244-266, 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.301, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Extração, Transporte e de Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Extração e de Aproveitamento de Recursos Minerários (CERM), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.ms.gov.br/upload/Consolidacoes/Tributarias-Consolidado.pdf>. Acesso em 4 jun. 2023.

MATO GROSSO. Lei nº 11.991, de 23 de dezembro de 2022. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM e o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.ordinaria:2022-12-23;11991>. Acesso em 4 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.976, de 28 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/19976/2011/?cons=1>. Acesso em 13 mai. 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.414, de 31 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm –, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/20414/2012/>. Acesso em 14 mai. 2023.

MPMG. MPMG propõe ação contra mineradora e pede na Justiça suspensão das operações e descaracterização de barragens de rejeitos em Paracatu. [S.I.] 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-propoe-acao-contra-mineradora-e-pede-na-justica-suspensao-das-operacoes-e-descaracterizacao-de-barragens-de-rejeitos-em-paracatu-8A9480678602D08F0186998C4622564D-00.shtml>. Acesso em 6 jun. 2023.

PARÁ. Decreto nº 386, de 23 de março de 2012. Regulamenta a Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de

Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/608_compilada.pdf. Acesso em 19 mai. 2023.

PARÁ. Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2011_07591.pdf. Acesso em 13 mai. 2023.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627185/>. Acesso em 7 mai. 2023.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho. Taxas de fiscalização sobre a exploração de recursos minerais. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, v. 210, p. 40-54, mar. 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596366/>. Acesso em 4 mai. 2023.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Manual de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774883/>. Acesso em 6 mai. 2023.

TAKANO, Camila Cardoso; FLORES, José Cruz do Carmo; LIMA, Hernani Mota de. An Analysis of the Rate for Controlling, Monitoring and Supervision of Exploration and Mining Activities of Mineral Resources (TFRM). *Rem: Revista Escola de Minas*, v. 69, n. 1, p. 105-110, jan. 2016.

TOCANTINS. Lei nº 4.045, de 20 de dezembro de 2022. Altera dispositivos da Lei no 1.287, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Código Tributário do Estado do Tocantins. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_4045-2022_61893.PDF. Acesso em 4 jun. 2023.