

Estados cobram taxas para fingir que fiscalizam o que não podem



Igor Mauler Santiago
Advogado

Em setembro de 2012, alertamos para a inconstitucionalidade das Taxas de

Fiscalização de Recursos Minerais (TFRM) havia pouco criadas pelo Amapá (Lei estadual 1.613/2011), por Minas Gerais (Lei estadual 19.976/2011) e pelo Pará (Lei estadual 7.591/2011), com receita anual então estimada em R\$ 150 milhões, R\$ 500 milhões e R\$ 800 milhões, respectivamente[1].

Nestes três anos e meio, o quadro piorou muito. Estimulados pelo silêncio do STF a respeito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra aquelas leis – ADI 4.787/AP, ADI 4.785/MG e ADI 4.786/PA –, os Governadores sentiram-se livres para instituir outras taxas inspiradas no mesmo modelo, e maculadas pelos mesmos vícios.

Primeiro foi, outra vez, o Pará, com a sua Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH – Lei estadual 8.091/2014), objeto da ADI 5.374/PA. Embora atinja outras atividades, o tributo afeta em especial a geração de energia hidrelétrica, setor que responde por uma arrecadação estimada superior a R\$ 500 milhões ao ano.

Depois veio o Rio de Janeiro, com a sua Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás (TFPG), com receita prevista de nada menos que R\$ 1,8 bilhão para 2016.

Embora a TFPG se autodenomine “ambiental”, mais da metade das atividades em que se desdobra a fiscalização a que diz corresponder não ostenta tal caráter (artigo 2º da lei estadual). Tanto assim que a exação – à semelhança das TFRM e da TFRH[2] — busca apoio no artigo 23, inciso XI, da Constituição: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Diante da sua invariável invocação, cumpre definir o alcance desse dispositivo, sem esquecer que os setores sobre os quais incidem as taxas em exame[3] são todos sujeitos ao controle integral da União.



Com efeito:

— são bens da União os recursos minerais (CF, artigo 20, inciso IX), os potenciais de energia hidráulica, ainda que latentes em águas estaduais (CF art. 20, inciso VIII) e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (CF, artigo 20, inciso V), onde jazem o petróleo e o gás natural sobre os quais o Rio de Janeiro entende ter poder. O domínio federal é reiterado no caput do artigo 176;

— compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural (CF, artigo 22, inciso XII), e sobre águas e energia (CF, artigo 22, inciso IV);

— cabe à União autorizar ou conceder a particulares a exploração de potenciais de energia hidráulica e a pesquisa e a lavra de recursos minerais (CF, art. 176, parágrafo único), exceto das jazidas de petróleo e gás natural, que constituem monopólio federal (CF, artigo 177, inciso I), embora possam ser exploradas por empresas estatais ou particulares contratadas pela União (CF, parágrafo 1º).

Assim, os Estados só terão, nesses segmentos, a competência fiscalizadora – base do poder de instituir taxas – que lhes der a União, como determina o pouco lembrado parágrafo único do mesmo artigo 23 da Carta: “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Tem-se, portanto, a preponderância dos interesses da União sobre os dos demais entes federados, como testemunha a melhor doutrina^[4]. Assim, à falta de lei complementar, e diante da plena fiscalização de todas as atividades em exame pelo Executivo Federal (por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral, da Agência Nacional de Energia Elétrica e da Agência Nacional do Petróleo), a competência dos entes locais limita-se a exigir o registro, para mero conhecimento, das concessões federais vigentes em seu território, informação útil para o planejamento em diversas frentes (infraestrutura, urbanização, localização de serviços de saúde, educação e transporte, etc.).

A inscrição nesse cadastro poderia até ensejar taxa, mas em valor compatível com o reduzido custo da atividade burocrática envolvida, e de toda forma jamais calculada segundo a quantidade de recursos naturais extraídos ou utilizados^[5].

A idêntico resultado se chegaria, quanto à TFPG, caso fosse considerada como autêntica taxa ambiental, estribada nos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição. Isso porque a lei complementar – que aqui existe – reserva à União a fiscalização ambiental das atividades exercidas no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva (Lei Complementar 140/2011, artigo 7º, inciso XIII e inciso XVI, alínea b)^[6].



Ainda que a competência estadual fosse admitida, porém, fato é que nenhuma das exações analisadas resiste ao teste da retributividade, segundo o qual as taxas devem limitar-se (a) para cada contribuinte, ao custo verossímil dos atos estatais que lhes são destinados (STF, Pleno, ADI 2.551-MC-QO/MG, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 20/4/2006) e, (b) em sua arrecadação, ao custo global aproximado da prestação do serviço ou da manutenção do aparato fiscalizador (STF, Pleno, RE 232.393/SP, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 5/4/2002) — padrões além dos quais se recai no confisco.

A taxa fluminense do petróleo equivale a duas vezes e meia o orçamento nacional da ANP. A TFRH paraense, só para as hidrelétricas, é mais de sete vezes superior ao orçamento da Secretaria do Meio Ambiente (titular da competência fiscalizadora, segundo a lei estadual).

E a prova cabal de que essas taxas são simples instrumentos arrecadatários, sem nenhum compromisso com a fiscalização dos setores que lhes servem de álibi: em 5 de novembro de 2015, data do infausto rompimento da barragem, Minas já recebera mais de R\$ 250 milhões dos R\$ 305 milhões de TFRM que amealhou naquele ano.

Só falta alegar que faltou dinheiro...

[1] <http://www.conjur.com.br/2012-set-05/consultor-tributario-fiscos-usam-atos-policia-aumentar-taxas>

[2] Embora atribuída à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, a fiscalização subjacente à TFRH não tem caráter ambiental, sendo descrita por paráfrase do artigo 23, inciso XI, da Constituição (Lei estadual 8.091/2014, artigo 3º).

[3] Pelo menos, na extensão analisada nesta coluna, pois a exploração, para fins diversos da geração de energia elétrica, de rios que banham apenas um Estado recai na competência estadual.

[4] Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 852; Fernanda Dias Menezes Almeida. *Competências na Constituição de 1988*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 116.

[5] É o que também sustenta Marco Aurélio Greco, em parecer sobre a TFRM juntado em todas as ADIs mencionadas no texto.

[6] Na nossa coluna de 5/12/2012, demonstramos que a plataforma continental não integra o território nacional, do que resulta não ser tampouco território estadual ou municipal. Isso é uma razão a mais para que os Estados não possam pretender qualquer competência fiscalizadora nessa região. Clique [aqui](#) para ler.

Date Created

17/02/2016