

Taxas minerárias: uma proposta de lei complementar

Paulo Honório de Castro Júnior
Leonardo André Gandara

5 de janeiro de 2026, 9h14

Tributário

Taxas cobradas sobre a exploração de recursos naturais, especialmente as minerárias, têm gerado intenso debate jurídico-constitucional no Brasil. Instituídas por estados e, mais recentemente, por municípios, são justificadas como forma de custear o poder de polícia mineral. A natureza jurídica, porém, é controvertida [1]: se forem taxas, exige-se observância estrita do princípio da equivalência, com base de cálculo compatível com o custo da fiscalização.

Criadas a partir de 2011, inauguraram tendência legislativa mais ampla, com exações semelhantes, calculadas sobre o volume extraído e alíquota específica (*ad rem*), replicadas em setores como petróleo, gás, recursos hídricos e energia elétrica.

Este artigo revisa as fases da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre taxas. Em seguida, analisa-se o fenômeno da proliferação das taxas de fiscalização de recursos minerais (TFRM) estaduais e municipais, apontando os impactos dessa abertura jurisprudencial sem coordenação legislativa e os riscos de desarmonia federativa.

Por fim, apresenta-se uma proposta para edição de uma *lei complementar nacional*, em consonância com os artigos 23, parágrafo único, e 146 da CF, de modo a equilibrar a competência comum para fiscalização das concessões minerais, a segurança jurídica e a razoabilidade da tributação sobre o setor mineral.

A jurisprudência do STF em três fases

A jurisprudência do STF sobre taxas pode ser dividida em *três fases* quanto aos critérios de validade dessas exações [2]. Em todas elas prevalece, em algum grau, a noção de que deve haver proporcionalidade entre o custo da atuação estatal e o valor cobrado do contribuinte, mas diferem os enfoques quanto à estrutura da base de cálculo e à verificação do vínculo entre receita e custo da ação estatal.

Primeira fase: vedação formal à identidade com impostos (até 1999)

Na primeira fase, vigente até o final da década de 1990, o STF adotava uma postura *formalista rígida* na análise das taxas. Qualquer referência, mesmo indireta, a elementos próprios da base de cálculo de um imposto na quantificação da taxa era motivo suficiente para declará-la inconstitucional.

O marco dessa orientação foi a Súmula nº 595 do STF, editada em 1976. A partir dela, formou-se jurisprudência nos anos 1970 e 1980 invalidando diversas taxas que utilizavam medidas como área ou valor do imóvel em seu cálculo. A *ratio decidendi* era puramente formal: se a fórmula de cálculo da taxa continha *qualquer* elemento típico de imposto, isso afrontaria o artigo 145, §2º, da CF.

Não se analisava o contexto orçamentário; a taxa era invalidada pelo *formalismo da base de cálculo*, independentemente de eventual razoabilidade do valor exigido.

Segunda fase: distinção entre base de cálculo e parâmetro de cálculo (de 1999 até 2019)

A partir de 1999, o Supremo reconheceu que o uso de *elementos oriundos de bases de cálculo típicas de impostos como meros “parâmetros de cálculo” de taxas* não implicaria, por si só, inconstitucionalidade, desde que evitado que o elemento típico de imposto fosse ele, integralmente, a base de cálculo.

Spacca



Ou seja, admitiu-se que dados referentes à atividade do contribuinte (como área do imóvel, faturamento etc., que são, por isso, típicos de impostos) pudessem compor a fórmula da taxa, desde que tais elementos não fossem utilizados de modo puro e linear, mas sim dentro de uma estrutura que evidenciasse a função estimativa ou referencial desses dados para mensurar indiretamente o custo da fiscalização.

O caso paradigmático dessa segunda fase foi o RE 220.316/MG, julgado em 12/8/1999. Nesse julgamento, discutiu-se a taxa de fiscalização de localização de Belo Horizonte, cujo cálculo levava em conta a área do estabelecimento. O STF, por maioria, superou os precedentes anteriores (inclusive citados no voto), entendendo que a área do estabelecimento poderia funcionar como *parâmetro* para graduar o valor da taxa.

Concluiu-se que não haveria violação ao artigo 145, §2º, se a taxa utilizasse a metragem *como referência*, mediante mecanismos como *faixas de valores* ou *teto*, de modo a não simplesmente reproduzir um cálculo *ad valorem* típico de imposto. Esse novo entendimento foi progressivamente confirmado em casos como o RE 177.835/PR, julgado em 2003, sobre taxa da CVM, e a ADI 3.826/DF, julgada em 2007, sobre taxa judiciária. Em ambos, o tribunal considerou constitucionais taxas que levavam em conta, respectivamente, o patrimônio líquido da empresa fiscalizada e o valor da causa judicial, porque tais valores apenas serviam de *referência* para dimensionar a intensidade da atividade estatal (graduando a taxa em escalas ou com limite máximo), e não como base de cálculo direta da exação.

O novo entendimento jurisprudencial consolidou-se no enunciado da Súmula Vinculante nº 29, aprovada em 2010. Em síntese, na segunda fase, o STF verificava se a fórmula incluía *elementos mitigadores* (faixas, tetos etc.) que descaracterizassem a identidade plena entre a taxa e um possível imposto.

Terceira fase: a proporcionalidade orçamentária como requisito autônomo (desde 2019)

A partir de dezembro de 2019, inaugura-se uma terceira fase na jurisprudência do STF, marcada pela introdução explícita do critério da *proporcionalidade orçamentária* como suficiente na avaliação da validade das taxas. O Tribunal passou a reconhecer que mesmo uma taxa cuja base de cálculo seja abstratamente não típica de imposto pode revelar-se inconstitucional se, *concretamente*, gerar uma arrecadação *manifestamente desproporcional* em relação ao custo da atividade estatal.

O *leading case* foi a ADI 6.211/AP, julgada pelo Pleno em 11/12/2019. Nessa ação, o STF declarou a inconstitucionalidade da Taxa de Fiscalização de Recursos Hídricos (TFRH), tendo como fundamento predominante a *desproporção orçamentária*.

O mesmo entendimento foi aplicado em 2020 nas ADI 5.480 e 5.512, que tratavam da taxa sobre a produção de petróleo e gás do estado do Rio de Janeiro (TFPG): a corte julgou a exação inconstitucional com a *ratio decidendi* predominante de que a receita obtida superava em muito os custos da fiscalização do setor petrolífero.

Nesses dois julgados, a desproporcionalidade entre receita e despesa foi afirmada como *vício autônomo*, independentemente de a base de cálculo em tese poder ou não ser aceita para taxa. Isso ficou claro nos votos dos ministros Toffoli e Alexandre de Moraes, que, ao mesmo tempo em que entendiam que seria admissível ao legislador adotar a base “volume de recurso” natural, não seria tolerável a desproporção orçamentária flagrante. Como consequência, a análise da constitucionalidade de taxas passou a demandar, no STF, *prova baseada em dados orçamentários*.

Contudo, nos quatro precedentes em que o STF pronunciou a invalidade de taxas sobre recursos naturais por *desproporcionalidade orçamentária*, *jamaiz fixou a partir de qual razão a desproporção seria intolerável*.

Na ADI 5.480, a cobrança foi tida como aproximadamente quatro a cinco vezes o custo anual de fiscalização, com alguns ministros ainda registrando que a base “barril de petróleo/unidade equivalente de gás” não guardava congruência com o custo estatal; na ADI 6.211, viu-se uma arrecadação estimada de R\$ 88,9 milhões e orçamento aproximado de R\$ 9,4 milhões, com desproporção de quase dez vezes, somando-se críticas ao uso do *volume* como medida típica de imposto; na ADI 5.374, havia arrecadação potencial de R\$ 250 milhões *versus* despesas de aproximadamente R\$ 2 a 3 milhões, isto é, mais de cem vezes; por fim, na ADI 7.400, a expectativa de arrecadação extrapolava a despesa em cerca de 16 vezes.

A terceira fase, portanto, *deixou em aberto questões essenciais*. O STF não definiu *qual o limiar de desequilíbrio financeiro* a configurar a invalidade da taxa: seria qualquer grau relevante de excesso de arrecadação sobre a despesa, ou apenas quando ultrapassada certa proporção (por exemplo, o dobro do custo)? Também não explicitou *que conceito de despesa* deve servir de parâmetro – se apenas os gastos diretamente vinculados à fiscalização específica ou se pode englobar despesas mais amplas do órgão incumbido. Ademais, resta incerto *qual critério* deve ser adotado na aferição: deve-se comparar a receita anual prevista na Lei Orçamentária ou verificar a execução financeira efetiva? E ainda, se uma eventual desproporção precisa ser *contínua* ou se um único exercício com excesso de arrecadação já bastaria para macular a taxa.

Esses pontos evidenciam que a proporcionalidade orçamentária, embora alçada a exigência autônoma, carece de critérios objetivos na jurisprudência atual. Um exemplo dessa dificuldade foi a decisão nas ADI 4.785, 4.786 e 4.787, acerca da TFRM de Minas Gerais, Pará e Amapá: o STF validou as taxas a partir da “foto” orçamentária de 2012, tomando por base os dados de arrecadação e custo daquele ano inicial. Evitou-se, explicitamente, examinar laudos técnicos juntados no curso da ação que provaram a crescente disparidade ocorrida nos anos subsequentes, deixando sem resposta se – e a partir de quando – tal mudança de patamar financeiro tornaria a exação inconstitucional, ainda que de forma superveniente.

Em suma, o tribunal *não fornece balizas quantitativas ou qualitativas* para orientar legisladores e administradores sobre o ponto em que uma taxa de polícia passa a ser incompatível com a Constituição. Essa lacuna reforça a necessidade de atuação legislativa para estabelecer parâmetros mais claros.

A proliferação de TFRMs municipais e os riscos da descoordenação federativa

Nos últimos anos, diversos *municípios* localizaram em seu poder de polícia (competência comum prevista no artigo 23, XI, da CF, que também os abarca, ao lado de estados e da União) um fundamento para instituir suas próprias taxas minerárias, à semelhança das estaduais.

O caso do estado do Pará é emblemático: ao menos *oito municípios* editaram, entre 2021 e 2022, leis criando taxas minerárias. Cada qual definiu bases de cálculo e alíquotas distintas. No conjunto, calcula-se que a arrecadação potencial anual das TFRMs municipais representaria 49 vezes o montante das despesas públicas com as secretarias responsáveis pela fiscalização [3].

A *concorrência tributária* na seara minerária preocupa não apenas pelo viés arrecadatório, mas também pelos efeitos descoordenados na Federação. A Constituição, ao atribuir competência comum para a fiscalização de concessões minerais (artigo 23, XI), expressamente previu no parágrafo único do mesmo artigo a necessidade de uma *lei complementar fixando normas de cooperação* entre União, estados e municípios. Todavia, tal lei complementar nunca foi editada. Na ausência de diretrizes nacionais, cada ente atua isoladamente, e as *atuações fiscalizatórias se sobrepõem*, gerando duplicidade de exigências e de custos fiscais sobre os mesmos agentes econômicos.

Essa descoordenação já foi objeto de alerta no próprio STF. Ao votar na ADI 4.786 (que discutia a TFRM do Pará), o ministro Nunes Marques registrou preocupação com o “efeito cascata” das taxas minerárias municipais. Referindo-se à notícia de diversos municípios paraenses instituindo taxa idêntica sobre a mesma atividade das mineradoras, ele ponderou que, embora cada ente tenha competência formal para exercer poder de polícia sobre a

mineração, a concorrência dessas exações em múltiplos níveis federativos, pode conduzir, “*no limite, à desproporcionalidade do poder de tributar, contrária ao figurino constitucional*”, acarretando *operação desarrazoada do particular* e risco de confisco. Salientou, ainda, que a sobreposição de fiscalizações redundava em ineficiência e fere o dever de cooperação federativa, previsto no art. 23, parágrafo único, da CF.

Proposta de uma lei complementar para disciplina da competência minerária

Diante do exposto, impõe-se a elaboração de uma *lei complementar nacional* que estabeleça normas gerais para a criação de taxas cobradas pelo exercício do poder de polícia na atividade minerária. Tal diploma deve cumprir três papéis fundamentais: (1) *coordenar as competências comuns* dos entes federativos em matéria de fiscalização de recursos minerais (conforme exige o artigo 23, parágrafo único, da CF); (2) *evitar conflitos de competência tributária e abusos* no poder de tributar (nos termos do artigo 146, I, da CF); e (3) *garantir que o produto arrecadado seja utilizado de forma compatível com uma taxa: apenas no custeio do poder de polícia que lhe dá causa*, sob pena de *tredestinação* ilícita.

Para ilustrar esse aspecto da *tredestinação* do produto arrecadado, o Parecer das Contas Públicas do Estado do Pará de 2018 afirma que se arrecadou R\$ 512,3 milhões e que, “[d]este total, 71,4% não foram manejados em favor de finalidades, órgãos e bens totalmente referenciados ao exercício efetivo ou potencial do poder de polícia mineral” [4].

A edição dessa lei complementar se revela urgente à luz dos problemas detectados. Além de dar cumprimento a uma previsão constitucional há muito negligenciada, ela forneceria critérios objetivos onde hoje há apenas jurisprudência casuística, conferindo maior segurança jurídica para o setor mineral e para os entes públicos.

Vale lembrar que insegurança jurídica é um termo muito utilizado quando se critica o ambiente de negócios do país; insegurança causada de muitas formas, não apenas por decisões judiciais. Sua superação depende do fortalecimento das instituições jurídicas. Por isso, apesar de o conflito de competências entre os entes federativos estar longe de ser pacificado na atividade minerária, a positivação em lei complementar de regras mais claras para regular a terceira fase da jurisprudência do STF sobre taxas é o caminho a se seguir.

[1] “O fundamento mais relevante, que demonstra a incompetência estatal, não foi submetido à apreciação do STF: a TFRM consiste, na verdade, em um *royalty* mineral clássico, cuja competência, no Brasil, foi atribuída exclusivamente à União, pelo art. 20, § 1º, c/c art. 22, XII, da CRFB/1988. Disso decorre sua

inconstitucionalidade.” *In*: CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) UFMG, Belo Horizonte, 2022. p. 132.

[2] Cf. *In*: CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) UFMG, Belo Horizonte, 2022. p. 133-134.

[3] LCA Consultores. *Estudo sobre Impactos das TFRMs Municipais*, 2023, p. 6-13.

[4] PARÁ. Ministério Público de Contas do Estado do Pará. *Parecer das Contas Públicas de Governo do Estado do Pará: exercício 2018: Processo nº 2019/51266-0*. Belém, 2019.

Paulo Honório de Castro Júnior

é mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP, mestre em Direito Tributário pela UFMG, presidente do Instituto Mineiro de Direito Tributário, sócio na William Freire Advogados, mestre em Direito Público pela PUC Minas, advogado com atuação na gestão jurídica em empresas de mineração e professor de cursos de pós-graduação.

Leonardo André Gandara

é mestre em Direito Público pela PUC Minas, advogado com atuação na gestão jurídica em empresas de mineração e professor de cursos de pós-graduação.