

Taxas minerárias: uma proposta de lei complementar

05/01/2026

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.

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.

Spacca



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 *oneração desarrazoada do particular* e risco de confisco. Salientou, ainda, que a sobreposição

de fiscalizações redundando 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.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jan-05/taxas-minerarias-uma-proposta-de-lei-complementar/>