

# COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A TFRM

*Alírio Carvalho de Araújo Júnior<sup>1</sup>*

## RESUMO

O propósito do presente trabalho é investigar sobre a competência tributária da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM. Faremos uma breve síntese sobre a TFRM que foi instituída pelos Estados do Pará, de Minas Gerais, do Amapá e do Mato Grosso do Sul. Realizaremos singelas considerações sobre competência tributária. Explicaremos sobre a materialidade das taxas de polícia. Pesquisaremos sobre as condições formais da competência tributária da TFRM, especialmente sobre o critério do sujeito competente. Por fim, analisaremos os elementos definidores da materialidade da norma de inferior hierarquia e assim delimitar a matéria da regra-matriz hipoteticamente instituída pelos Estados em relação à TFRM.

**Palavras - chaves:** Competência. Tributária. TFRM.

---

<sup>1</sup> Advogado. Graduado pelo Centro Universitário de Santarém CEULS/ULBRA. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET de São Paulo-SP. Mestrando em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

## **1 INTRODUÇÃO**

Realizar estudos sobre competência tributária e a TRFM não é tarefa simples, justamente por conta da especificidade da referida espécie tributária pesquisada. Apesar disso, tentamos colaborar com debate jurídico sobre as questões relacionadas com a competência tributária da TRFM.

Dessa forma, no primeiro capítulo deste trabalho, faremos breve síntese sobre Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TRFM - que foi instituída por quatro Estados, a saber: Pará, Minas Gerais, Amapá e Mato Grosso do Sul.

No segundo capítulo, explicaremos competência tributária. Nossa principal intenção neste capítulo é somente captar subsídios às conclusões que serão obtidas ao fim deste trabalho.

Em seguida, elucidaremos sobre a materialidade das taxas de polícia. Este capítulo é relevante, pois nele buscaremos estabelecer a materialidade precisa das taxas de polícia, especialmente se o seu exercício culminará em um ato concreto.

Mais adiante, pesquisaremos sobre as condições formais da competência tributária da TRFM, especialmente sobre o critério do sujeito competente, onde deveremos verificar se os Estados são, de fato, sujeitos competentes para legislar sobre recursos minerais e sobre o exercício do poder de polícia de registrar, acompanhar e fiscalizar a atividade minerária.

No último capítulo analisaremos os elementos definidores da materialidade da norma de inferior hierarquia. Nesse sentido, faremos referência ao verbo e ao respectivo complemento da materialidade. Tudo isso para delimitar a matéria da regra-matriz hipoteticamente instituída pelos Estados fixação de instituição da TRFM.

## **2 A TRFM**

A Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TRFM -, é

uma espécie tributária de taxa que foi instituída pelos Estados do Pará<sup>2</sup>, de Minas Gerais<sup>3</sup>, do Amapá<sup>4</sup> e do Mato Grosso do Sul<sup>5</sup>, em razão do exercício poder de polícia.

De acordo com as mencionadas unidades federativas, a instituição de TFRM tem por objetivo custear o exercício do poder de polícia pelos diversos órgãos Estaduais, todos relativos ao controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários em seus territórios.

O exercício do poder de polícia, ainda de acordo com as motivações dos entes federativos, é para garantir uma exploração sustentável dos recursos minerários e assegurar os interesses coletivos. Para exercer o referido poder de polícia, far-se-á necessário que os Estados tenham estrutura para controlar, acompanhar e fiscalizar as atividades minerárias. Assim, justificando a instituição da TFRM.

Desse modo, percebemos que, de fato, a intuição dos entes federativos era de instituir a TFRM para custear todas as atividades relacionadas ao exercer do poder de polícia referentes à fiscalizar, acompanhar e controlar as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários nos seus espaços territoriais.

Todavia, como se verá mais adiante, a TFRM não está em consonância com nosso sistema jurídico, pois o seu critério material e o seu critério quantitativo, apresentam vícios jurídicos que destoam das premissas que adotaremos neste trabalho.

---

<sup>2</sup> PARÁ. Lei n. 7.951 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/LEGISLA/leg/estadual/Taxas/le07591\\_11.htm](http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/Taxas/le07591_11.htm). Acesso em 22.03.2015.

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Lei n. 19.976 de 27 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.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2011/119976\\_2011.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2011/119976_2011.htm). Acesso em 22.03.2015.

<sup>4</sup> AMAPÁ. Lei n. 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 [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=33827](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=33827). Acesso em 22.03.2015.

<sup>5</sup> MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 4.301 de 20 de dezembro de 2012. *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://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO8339\\_21\\_12\\_2012.pdf](http://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO8339_21_12_2012.pdf). Acesso em 22.03.2015.

### 3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Neste capítulo, devemos fixar nossa ideia sobre competência tributária. Não iremos esgotar o tema. Somente buscaremos recolher subsídios que possam fundamentar as conclusões que serão obtidas neste trabalho.

Sendo assim, devemos destacar que o termo competência tributária apresenta quatro sentidos, a saber: (i) competência tributária legislativa; (ii) competência tributária administrativa; (iii) competência tributária jurisdicional; e (iv) competência tributária privada<sup>6</sup>.

A fim de deixarmos este trabalho mais preciso, o sentido que atribuiremos à dicção competência tributária é o de competência tributária legislativa. Isso porque o nosso enfoque é verificar se a TFRM foi instituída em consonância com o sistema jurídico.

A competência tributária legislativa na ótica de Paulo de Barros Carvalho é a “aptidão de que são dotadas as pessoas políticas para expedir as regras jurídicas, inovando o ordenamento, e que opera pela observância de uma série de atos, cujo conjunto caracteriza o procedimento legislativo”<sup>7</sup>.

Na mesma direção, são os ensinamentos de Tácio Lacerda Gama, que defini competência tributária legislativa como “aptidão jurídica, modalizada como permitida, imputada aos entes federativos para criar normas relativas à instituição, arrecadação ou fiscalização de tributos, por meio de processo legislativo”<sup>8</sup>.

Em síntese, podemos afirmar que a competência tributária legislativa nada mais é do que prerrogativas concedidas às pessoas políticas para produzirem normas jurídicas sobre tributos, assim como para criarem leis em sentido amplo.

A competência tributária legislativa tem condições formais e limites materiais para que seu exercício seja perfeitamente válido dentro do sistema jurídico. As condições formais dizem respeito ao sujeito que exerce sua competência, por meio de um procedimento, em determinadas condições de espaço e de tempo. Já na seara das

---

<sup>6</sup> GAMA, Tácio Lacerda. *Competência Tributária – fundamentos para uma teoria da nulidade*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011, p. 231-275.

<sup>7</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, Linguagem e Método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009, p. 236.

<sup>8</sup> GAMA, Tácio Lacerda. *Competência Tributária – fundamentos para uma teoria da nulidade*. Cit. p. 231.

limitações materiais, a competência tributária legislativa apresenta elementos que definirão o tipo de conduta da norma de inferior hierarquia.

Com essas considerações, que em nossa ótica são suficientes para fundamentação das conclusões que serão obtidas com este trabalho, estamos autorizados a adentrar, mais à frente, nos pormenores da competência tributária legislativa da TFRM.

### **3 A MATERIALIDADE DAS TAXAS DE POLÍCIA**

É cediço que a materialidade das taxas de polícia - previsto na Constituição - é exercer (verbo) o poder de polícia (complemento). Não há dúvidas que o núcleo da ação a ser praticada é o verbo exercer, o qual indica uma ação estatal. Entretanto, para que possamos compreender melhor a ação a ser praticada pelo Estado, primeiramente devemos definir complemento do verbo, qual seja, o poder de polícia.

Entendemos que o poder de polícia é a interveniência do Estado na atividade do particular. Assim, essa intervenção visa impor limites ao exercício da liberdade pelo administrado. Isso ocorre porque a atividade desenvolvida pela pessoa, física ou jurídica, pode atingir o interesse público primário<sup>9</sup>. Logo, se isso acontece o Estado deve interferir para fazer valer as regras e princípios estatuídos na Constituição.

Para esposar fundamento jurídico sobre essa assertiva, registramos as lições de Roque Antônio Carrazza, que, diga-se de passagem, se coadunam com nosso posicionamento sobre o conceito do poder de polícia.

Poder de polícia é a faculdade que o Estado tem de, dentro dos limites constitucionais, baixar regras de nível legal ou infralegal, para disciplinar o exercício dos direitos à liberdade e à propriedade das pessoas, compatibilizando-o com o bem comum. Para que o exercício dos direitos de uns não prejudique o exercício dos direitos de outros, exige-se que o Estado expeça regras, harmonizado estes exercícios com o interesse público primário<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> “O interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem estar social”. In BARROSO, Luiz Roberto. *Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

<sup>10</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 612.

Na mesma direção, Ruy Cirne Lima explica que o “poder de polícia emana da possibilidade que tem o Estado de impor limites ou restrições ao exercício do direito de liberdade ou propriedade do particular, de forma a permitir o exercício de todas as atividades e a conservação perfeita de todas as propriedades privadas”<sup>11</sup>.

Para finalizarmos a conceituação do poder de polícia no âmbito doutrinário, mencionamos a clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Melo sobre o poder de polícia.

Pelo poder de polícia, o Estado, mediante lei, condiciona, limita o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem estar social. Daí que a administração fica incumbida de desenvolver certa atividade social destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha constante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos<sup>12</sup>.

Para fins de incidência das taxas de polícia, o Código Tributário Nacional<sup>13</sup>, por meio do art. 78, que reproduzimos abaixo, descreve quais seriam os valores que o Estado deve voltar sua atenção para regulá-los ou limitá-los.

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 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.

Por fim, devemos que alertar que a definição do poder de polícia dada pelo Código Tributário Nacional, abrange somente a Polícia Administrativa, pois esta é voltada para limitar comportamentos inadequados dos administrados. Diante disto, excluimos a Polícia Judiciária para fins de incidência das taxas de polícia, porque esta possui atribuição de agir somente quando os administrados infringem a ordem jurídica. Para afirmar isto, anotamos abaixo os dizeres de Luiz Alberto Pereira Filho.

---

<sup>11</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 96-108.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 353.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei n. 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 <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 14.12.2014.

O conceito de Poder de Polícia, estatuído no CTN, abarca tão-só a Polícia Administrativa, não sendo aplicável à Polícia Judiciária. A Polícia Administrativa destina-se a coibir ou restringir comportamentos indesejáveis dos cidadãos, enquanto que a Polícia Judiciária também se dispõe a impedir tais condutas, porém tem vez quando estes transgridem a ordem jurídica<sup>14</sup>.

Feitas nossas considerações sobre o completo poder de polícia, nos resta elucidar a forma como ação estatal é realizada para fins de incidência das taxas de polícia. Pois bem. Por estarmos discorrendo sobre uma ação estatal de exercer o poder de polícia, não se pode olvidar que toda atividade de polícia deve estar prevista em lei.

Destarte, sempre deverá haver a existência de norma legal e infralegal para disciplinar a maneira de como o Estado irá desenvolver a atividade de polícia, assim como a forma pela qual será lavrado o produto final dessa atividade. Para essa assertiva recolhemos o fundamento nas palavras de Luiz Alberto Pereira Filho:

Primeiramente, sobreleva destacar que toda e qualquer atividade de polícia há de estar, sempre, prevista em lei. Assim, um ou mais instrumentos legiferantes veicularão normas de conduta, que regularão tanto a forma pela qual se desenvolverão os atos imanentes à atividade de polícia, como a maneira pela qual deverá ser lavrado o ato final, que é o produto dessa atividade<sup>15</sup>.

Geraldo Ataliba explica o que seria, no seu entender, o exercício do poder de polícia. De acordo com ele, o referido exercício do poder de polícia aparece por intermédio de uma série de atos jurídicos e materiais promovidas por agentes públicos.

Em transcrição literal, o aludido Autor afirma que “estes desempenham exames vistorias, perícias, verificações, averiguações, avaliações, cálculos, estimativas, confrontos e outros trabalhos, como condição ou preparo do ato propriamente de polícia, consistente em autorizar, licenciar, homologar, permitir ou negar, denegar, proibir, etc.”<sup>16</sup>.

Todas essas considerações culminam num ato concreto e específico que irá obstaculizar o pleno desempenho, por parte do administrado, de determinada atividade que viole o interesse público primário.

Consolidamos isso, porque somente com a prática desse ato concreto, conseguiremos assegurar que, de fato, ocorreu a atividade de polícia (fato jurídico

---

<sup>14</sup> PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. 2.ed. Curitiba: Juruá. 2009, p. 104.

<sup>15</sup> PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. Cit. p. 112.

<sup>16</sup> ATALIBA, Geraldo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 488 – 489. *apud* PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. Cit. p. 112.

tributário) geradora da exigência do tributo. Sem isso, não há como concebermos a ocorrência do exercício do poder de polícia no mundo fenomênico.

Nesse trilho, colacionamos as lições de Regis de Oliveira Fernandes:

... a disciplina regulamentar ou o poder regulamentar dos órgãos administrativos (ou no exercício da função administrativa, embora exercida por outros órgãos de diversos poderes) nunca enseja a cobrança de qualquer taxa. A atividade de polícia ensejadora da exigência do tributo implica, necessariamente, que deva ela ser exigida a determinada pessoa, plenamente identificada. No exercício do poder de polícia, ao disciplinar determinada atividade ínsita ao Estado, não poderá este exigir qualquer taxa, em decorrência do poder mencionado<sup>17</sup>.

Luiz Alberto Pereira Filho também leciona na mesma direção:

Pelas razões já mencionadas acima, discordamos do citado mestre no que diz respeito de qual seja o fato que compõe o critério material das taxas de polícia, a despeito de reconhecermos que o exercício do poder de polícia compreende não só a atividade de polícia - que é constituída por atos, que são formadores desta atividade -, como também pelo seu produto, que é a expedição de um ato final que expressa toda a atividade precedente. Contudo, admitirmos a importância de se reconhecer o poder de polícia como procedimento, e não como mero ato, porquanto o procedimento de atividade de polícia gera efeitos na demarcação do critério quantitativo da taxa de polícia, mas não influencia na conformação de seu critério material<sup>18</sup>.

Sendo assim, manifestamos nossa posição pelo entendimento de que o efetivo exercício do poder de polícia se dá com a produção do ato final pela administração e não por atos preparatórios (procedimentos) para emissão do ato final de limitar a atividade desempenhada pelo administrado.

Essas conclusões serão de extrema relevância para o deslinde deste trabalho, especialmente quando estivermos analisando as limitações materiais da competência tributária legislativa para instituição da TRFM, tendo em vista que esta é uma taxa de polícia.

## **5 AS CONDIÇÕES FORMAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

---

<sup>17</sup> FERNANDES, Regis de Oliveira. *Taxas de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 35.

<sup>18</sup> PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. Cit. p. 113 – 114.



### 3.1 SUJEITO COMPETENTE

Como dito em linhas atrás, a competência tributária legislativa tem condições formais e limites materiais para que seja exercida em conformidade com sistema jurídico. Neste ponto do trabalho exploraremos somente a condição formal do sujeito competente, ou seja, aquele que, por meio da prática de um ato, ou de um conjunto deles, introduz uma norma jurídica válida no sistema do direito positivo.

Assim, devemos anotar que somente pode ser considerado sujeito competente aquele que atende aos requisitos estabelecidos pelo próprio direito positivo. Em outras palavras, o direito positivo irá dizer quem será o sujeito competente autorizado a enunciar novas normas jurídicas.

Pois bem. Sem maiores digressões, nossa Carta Magna, por meio do art. 22, inciso XII, elucida que é de competência privativa da União (sujeito competente) legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Entretanto, por meio do parágrafo único do referido enunciado prescritivo, o Constituinte originário estabeleceu que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas acima.

Na sequência, o art. 23, inciso XI, esclarece que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o exercício de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

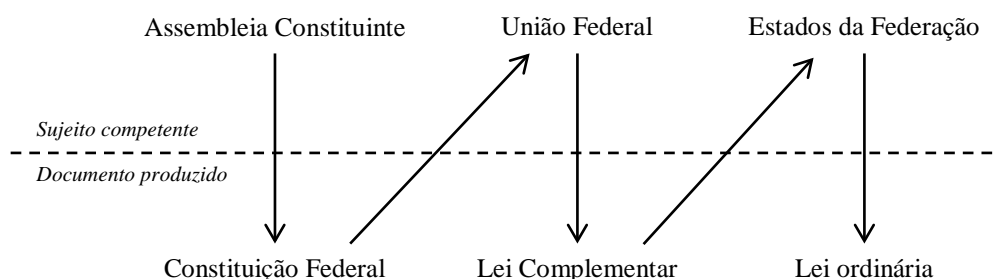
Contudo, assim como no caso do art. 22, inciso XII, as disposições do art. 23, inciso XI para serem instituídas também deverão ter a edição de lei complementar para fixar normas de cooperação entre os entes federativos, a fim de se manter a harmonia do sistema jurídico.

Como podemos perceber, os Estados até poderiam ser sujeitos competentes para legislarem sobre os recursos minerais, bem como legislarem sobre o exercício de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, mas deveriam estar autorizados por lei complementar a fazer isso.

Entretanto, as leis complementares que autorizariam os Estados a legislar e exercer o poder de polícia (registrar, acompanhar e fiscalizar) sobre recursos minerais – que teriam como objetivo evitar “choques e dispersão de recursos e esforços,

coordenando-se as ações das pessoas políticas com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios”<sup>19</sup> - até o presente momento são inexistentes.

Para facilitar ainda mais a compreensão, devemos refazer, ainda que de forma hipotética, o caminho da cadeia de positivação da instituição da TFRM em nosso ordenamento jurídico, representada pela ilustração abaixo:



Inicialmente e conforme já percebido com a leitura feita em linhas pretéritas, a Assembleia Constituinte (sujeito competente) outorgou à União, competência privativa para legislar sobre recursos minerais, assim como outorgou competência comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal (sujeitos competentes condicionados à edição de lei complementar) a competência comum para legislar sobre o exercício do poder de polícia (registrar, acompanhar e fiscalizar) na atividade minerária.

A União (sujeito competente), por sua vez, pode delegar essa competência para os Estados por meio de uma lei complementar, a qual tem que ser devidamente editada e submetida à apreciação do Congresso Nacional.

Para o exercício da competência comum de legislar sobre o exercício do poder de polícia (registrar, acompanhar e fiscalizar) na atividade minerária, a União (sujeito competente) também deverá editar lei complementar para estabelecer normas de cooperação entre os Estados da Federação.

Em nosso exemplo hipotético, ambas as leis completares foram devidamente aprovadas pelo Congresso Nacional, assim como rigorosamente publicadas no diário oficial. Assim, estas passam a fazer parte integrante do sistema jurídico.

Com as leis complementares perfeitamente válidas no sistema jurídico, os Estados (sujeitos competentes) da Federação estarão autorizados a legislar sobre

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva: 2011, p. 852.

recursos minerais, bem como exercer o poder de polícia de registrar, acompanhar e fiscalizar a atividade minerária.

Fazendo esse traçado hipotético da cadeia de positivação, podemos aferir, ainda que de forma perfunctória, os requisitos que o direito positivo estabelece para um sujeito ser considerado competente a legislar sobre recursos minerais, que na questão em debate é a edição de lei complementar.

No caso da TFRM, para que os Estados possam ser considerados sujeitos competentes à sua instituição, a União deveria editar as leis complementares delegando a competência de legislar sobre recursos minerais e estabelecendo as normas de cooperação entre os entes da Federação.

Entretanto, no direito positivo não existem as leis complementares que tratam da questão. Logo, a União não veio a exercer sua competência de delegar aos Estados a possibilidade de legislar sobre recursos minerários, bem como também de estabelecer as normas que regulariam a cooperação entre as unidades da Federação e com isso possibilitar o efetivo exercício do poder de polícia sobre a atividade minerária.

Desse modo, vislumbramos que os Estados não possuem competência para legislar sobre recursos minerais, assim como para legislar sobre o exercício do poder de polícia de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios, pois não existe lei complementar que conceda essa autorização aos respectivos entes federativos.

Falamos isso, pois na cadeia de positivação, a Constituição está no topo e esta vai dar fundamento à produção de outras normas. Assim, no caso da TFRM, a Constituição fornece fundamento à lei complementar – inexistente no sistema jurídico -, que por sua vez, daria fundamento à criação das leis ordinárias estaduais instituidoras da TFRM.

O que observamos é simples. Os Estados, ao instituírem a TFRM, deram um salto na cadeia de positivação das normas, haja vista que o fundamento para serem sujeitos competentes não está diretamente na Constituição – como foi feito pelos Estados -, mas sim em lei complementar que até o presente momento não foi editada.

Portanto, concluímos este tópico com a ideia bem definida de que os Estados não possuem competência para legislar sobre recursos minerais de forma geral, bem como para legislar sobre o exercício do poder de polícia de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios.

Isso porque, a ausência no direito positivo de leis complementares que versam acerca dois temas: (i) possibilidade de a União delegar competência aos Estados para legislar sobre recursos minerais; e (ii) fixação das normas de cooperação entre os entes federativos; indicam que os Estados instituíram a TFRM sem serem sujeitos competentes.

## **6 OS LIMITES MATERIAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Inicialmente, fazemos um alerta em relação às nossas premissas para o desenvolvimento deste capítulo. No capítulo anterior concluímos que os Estados da Federação não são sujeitos competentes para instituição da TFRM. Entretanto, para que possamos analisar os limites materiais da TFRM, devemos partir do ponto hipotético de que os Estados são sujeitos competentes para procederem com a instituição da TFRM.

Dito isto, elucidamos que neste capítulo analisaremos os elementos definidores da materialidade da norma de inferior hierarquia. Nesse sentido, faremos referência ao verbo e ao respectivo complemento da materialidade. Tudo isso para delimitar a matéria da regra-matriz hipoteticamente instituída pelos Estados.

Em relação ao verbo da conduta instituída pela TFRM, não vislumbramos qualquer dificuldade em defini-lo, especialmente porque as taxas de polícia são vinculadas a uma ação estatal. Assim, o núcleo da ação a ser praticada nas aludidas taxas de polícia sempre será o verbo exercer.

No tocante ao complemento, devermos fazer maiores explicações. Assim, excluindo-se as peculiaridades de cada ente federativo, percebemos que, em regra, o poder de polícia (complemento) consignado pelas leis que instituíram a TFRM é planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar, avaliar, acompanhar, fiscalizar, as atividades relacionadas à utilização de recursos minerais, tais como autorizações, licenciamentos, permissões e concessões de para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos mencionados recursos minerários.

Analisando a questão, entendemos que todas essas condutas se encaixam no poder de polícia definido no art. 78 do Código Tributário Nacional, o que demonstra que os estados exerceram a competência tributária em consonância com as premissas que

adotamos neste trabalho. Asseveramos isso, pois a atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais são potencialmente degradantes ao meio ambiente.

Por isso, uma intervenção estatal, a fim de restringir, condicionar, limitar o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados que tenham como atividade empresarial a pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento de recursos minerais, se justificaria, sobretudo para garantir uma exploração sustentável dos recursos minerais e com isso assegurar os interesses coletivos.

Portanto, no que tange à definição do poder de polícia, pensamos que as leis instituidoras da TFRM andaram bem, pois, de fato, existe-se a necessidade de fiscalizar, acompanhar e controlar as atividades minerárias. E isso se coaduna com as nossas premissas acerca da definição do complemento poder de polícia, estabelecidas no capítulo três deste trabalho.

Sendo límpido que o complemento poder de polícia está adequado, devemos investigar se leis instituidoras da TFRM preveem que o resultado do exercício (verbo exercer – núcleo do critério material) desse poder de polícia comine em algum ato concreto e específico, direcionado à determinada pessoa. Com isso, podemos visualizar se o agente estatal exerceu, de fato, seu poder de polícia.

No caso da TFRM, o poder de polícia a ser exercido é para planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar, avaliar, acompanhar, fiscalizar, as autorizações, licenciamentos, permissões e concessões de para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários.

Todas essas condutas inerentes ao complemento poder de polícia, após serem efetivamente exercidas, haveriam de resultar num ato concreto e específico, direcionado à determinada pessoa, *v.g.*, concessão de um selo verde, alvará de funcionamento, etc.

Entretanto, nas leis instituidoras da TFRM, não visualizamos a previsão de que o resultado do efetivo exercício do poder de polícia ensejaria na emissão de mencionado ato concreto e específico, direcionado à determinada pessoa.

Tal fato, caracteriza que os Estados excederam o limite material para instituição das TFRM como uma taxa, pois em nossa ótica, a simples conduta de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar, avaliar, acompanhar, fiscalizar, sem a emissão de um ato concreto e específico à determinada pessoa, não é motivo para exigência da TFRM.

Para ficar mais claro, traçamos um paralelo com o exemplo clássico do carro que atravessa a rua com o farol vermelho. Se o agente estatal vê o carro atravessar a rua com o farol vermelho ele aplicará uma multa, a qual será exigida do proprietário do veículo.

Ele faz isso, porque existe uma norma jurídica no sistema a qual determina que se ocorrido tal fato, o agente estatal estará autorizado aplicar uma multa. Agora pensemos juntos, se não houver no sistema uma norma jurídica que autorize o agente estatal a aplicar a multa? A resposta é simples. Não haverá a aplicação de multa.

É exatamente isso que acontece no caso da TFRM, ressalvada as peculiaridades é claro, pois o agente estatal planeja, organiza, dirige, coordena, executa, controla, avalia, acompanha, fiscaliza a atividade minerária (ver se o carro passar no sinal vermelho) e não oferece nenhum resultado à sua conduta (multa). Tudo isto porque a legislação não prevê nenhum resultado a esse efetivo exercício do poder de polícia, *v.g.*, concessão de um selo verde, alvará de funcionamento, etc.

Comungando do nosso posicionamento, de que para o efetivo exercício do poder de polícia será necessário a expedição de um ato concreto e específico, Luiz Alberto Pereira Filho leciona o seguinte:

Em se tratando de taxas de polícia, o que interessa é o ato concreto e específico do órgão competente para execução da atividade de polícia, efetivado com o intuito de obstaculizar o pleno desempenho da atividade do particular que vá de encontro aos fins públicos. Evidente que, se o poder de polícia deve ser efetivamente exercido, é porque o que realmente é o ato concreto do órgão administrativo.<sup>20</sup>

Sendo assim, ainda que admitíssemos a possibilidade de os Estados terem competência para legislar sobre recursos minerais – instituição da TFRM -, o critério material da TFRM não teria a realização do verbo exercer, pois a emissão de um ato concreto e específico, o qual indica o efetivo exercício do poder de polícia, não está previsto na legislação instituidora da TFRM. Logo, exigir a TFRM nos termos das leis instituidoras é extrapolar os limites materiais da sua competência.

## **7 CONCLUSÃO**

---

<sup>20</sup> PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. Cit. p. 114.

Ao final deste trabalho, cremos que ele está finalizado sob os aspectos formais e matérias, mas certamente exauriu o tema estudamos. Entretanto, pensamos que nossa pesquisa contribui, de forma positiva, para o estudo sobre a competência tributária e a TFRM.

Dessa forma, podemos observar que a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM foi instituída por quatro Estados, a saber: Pará, Minas Gerais, Amapá e Mato Grosso do Sul.

Depois disso, realizamos investigações concernentes à competência tributária. Assim, concluímos que ao termo competência tributária, atribuiremos o sentido de competência tributária legislativa, a qual tem condições formais e limites materiais para o seu exercício.

Em seguida, estudamos a materialidade das taxas de polícia. Assim, conseguimos obter a ideia de que das taxas de polícia, para serem exigidas do contribuinte, devem prever a culminação de um ato concreto e específico produzido pelo ente estatal.

Já em relação ao quarto capítulo deste trabalho, concluímos que os Estados não possuem competência para legislar sobre recursos minerais de forma geral, bem como para legislar sobre o exercício do poder de polícia de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios.

Isso porque, como bem registramos, inexistem no direito positivo de leis complementares que versam acerca de dois temas: (i) possibilidade de a União delegar competência aos Estados para legislar sobre recursos minerais; e (ii) fixação das normas de cooperação entre os entes federativos. Tal fato, por si só, indica que os Estados instituíram a TFRM sem serem sujeitos competentes.

Por fim, ainda que inferíssemos a possibilidade de os Estados serem sujeitos competentes para instituírem a TFRM, percebemos que o critério material desta não teria a realização do verbo exercer, pois a emissão de um ato concreto e específico, o qual indica o efetivo exercício do poder de polícia, não está previsto na legislação instituidora da TFRM. Logo, exigir a TFRM nos termos das leis instituidoras é extrapolar os limites materiais da sua competência.

## BIBLIOGRAFIA

AMAPÁ. Lei n. 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 [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=33827](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=33827) . Acesso em 14.12.2014.

BARROSO, Luiz Roberto. *Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 14.12.2014.

BRASIL. Lei n. 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 <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 14.12.2014.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, Linguagem e Método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

COELHO, Sacha Calmon Navarro *et al.* *Direito, justiça e poder de tributar: questões fiscais das empresas de mineração: desafios para o desenvolvimento no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

FERNANDES, Regis de Oliveira. *Taxas de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

GAMA, Tácio Lacerda. *Competência Tributária – fundamentos para uma teoria da nulidade*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 4.301 de 20 de dezembro de 2012. *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://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO8339\\_21\\_12\\_2012.pdf](http://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO8339_21_12_2012.pdf) . Acesso em 14.12.2014.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva: 2011.

MINAS GERAIS. Lei n. 19.976 de 27 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.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2011/19976\\_2011.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2011/19976_2011.htm). Acesso em 14.12.2014.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PARÁ. Lei n. 7.951 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/LEGISLA/leg/estadual/Taxas/le07591\\_11.htm](http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/Taxas/le07591_11.htm). Acesso em 14.12.2014.

PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. *Taxas e Preços*. 2.ed. Curitiba: Juruá. 2009.