



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

**7ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO TERMO JUDICIÁRIO DA COMARCA DE SÃO LUÍS -
2º CARGO**

PROCESSO :0827241-54.2023.8.10.0001

AUTOR: -----

RÉU: PROCURADOR DO ESTADO MARANHÃO

SENTENÇA

Trata-se de Ação de Procedimento Comum ajuizada por FRANCISCO PUGLIESE NETO em face do ESTADO DO MARANHÃO, todos devidamente qualificados na inicial.

Aduz o autor que é produtor rural, dedicado ao cultivo de soja e milho na cidade de Balsas/MA, e que uma grande parte de sua produção de grãos é destinada a exportação, sendo a produção integralmente transportada por via rodoviária.

Informa que sua atividade produtiva está sujeita à tributação, encontrando-se o ICMS dentre os impostos recolhidos.

Relata que no final do ano de 2022, através da Lei Estadual nº 11.867/2022, o Estado do Maranhão instituiu a Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos, em decorrência do exercício do seu poder de polícia quanto a fiscalização de transporte de soja, milho, milheto e sorgo em grãos pelo território maranhense. E, o Decreto nº 38.214/2023, regulamentou a cobrança da referida taxa, que passou a ser exigida a partir de abril de 2023.



Afirma que a referida taxa incorre nos seguintes vícios: 1. institui taxa com a mesma base de cálculo de tributo; e, 2. viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – princípio da equivalência – que deve ser aplicado às taxas.

Assim, requer que sejam julgados procedentes os pedidos formulados na presente ação para reconhecer a inconstitucionalidade das disposições contidas na Lei Estadual 11867/ 2022, regulamentada pelo Decreto 38.214, que instituiu a cobrança da TFTG – Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos, desobrigando o autor do pagamento do tributo referido, e, ainda, condenando o réu a restituir todos os valores que eventualmente tenham sido pagos pelo autor referentes à referida Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos– TFTG, por compensação ou restituição na via administrativa (súmula 461 do STJ), após o trânsito em julgado deste processo judicial.

Com a inicial juntou documentos.

Custas devidamente pagas.

A liminar requerida foi indeferida, id. 91799430.

Em contestação o réu aduz a constitucionalidade da taxa de fiscalização de transporte de grãos, vez que não há correspondência entre a base de cálculo do ICMS e da TFTG, visto que a base de cálculo desta última corresponde ao valor puro e simples da tonelada de grãos, fator que a diferencia da base de cálculo do ICMS, que seria o valor da operação, não havendo que se falar em integral identidade entre a base do imposto e da taxa.

Ainda, na medida em que a base de cálculo da TFTG do Maranhão é apenas o valor da tonelada dos grãos transportados, percebe-se a regularidade dessa base imponível. Isso porque, quanto maior o volume/peso da mercadoria, maiores serão os impactos da atividade de transporte fiscalizada pelo Estado. Em síntese, observa-se que há um inequívoco nexo entre o fato gerador (exercício do poder de polícia estatal) e o peso dos grãos transportados, de forma que não há que se falar em violação da capacidade contributiva.

Arguiu, por fim, o *periculum in mora inverso*, ante o risco sofrido pelo Ente Público Estadual, que se verá tolhido de diversos recursos imprescindíveis para a realização da fiscalização em si e de uma série de obras fundamentais para a manutenção da malha viária estadual, motivo pelo qual pugna pelo julgamento improcedente dos pedidos, id. 97563782.

Nos autos do Agravo de Instrumento nº 0813679-78.2023.8.10.0000, foi indeferido o pedido liminar do autor e, posteriormente, foi negado provimento ao recurso.

Intimada, a parte autora não apresentou réplica.

Em sede de produção de provas, as partes nada requereram.

O Ministério Público, em parecer, deixou de intervir no feito, id. 112026966.

Intimado, o autor informou que não compõe a Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Maranhão, para os fins da Ação nº 0814115-39.2020.8.10.0001, que tem como objeto a declaração de inconstitucionalidade da Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos – TFTG, ajuizada pela associação.

Em seguida, vieram-me os autos conclusos.



É o relatório. Decido.

Inicialmente, convém discorrer acerca do controle difuso de constitucionalidade, o qual também é denominado controle concreto ou incidental de constitucionalidade, que permite ao magistrado ou órgão colegiado analisar, no caso concreto, a compatibilidade de uma lei ou ato normativo perante a Constituição.

Sobre o controle incidental, decidiu o Supremo:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. NÃO CONTRARIA A SÚMULA VINCULANTE 10 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL REALIZADO POR JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO, QUE INDEPENDE DE PRÉVIA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL AO QUAL ESTEJA VINCULADO. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I – O controle de constitucionalidade incidental, realizado pelos juízes singulares, independe de prévia declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal ao qual o magistrado está vinculado. II – Agravo ao qual se nega provimento. (STF - AgR Rcl: 32897 RS - RIO GRANDE DO SUL 0084465-23.2018.1.00.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 20/03/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-078 31-03-2020).

Dessarte, mostra-se evidente a possibilidade do controle de inconstitucionalidade da norma sob análise, de forma difusa-incidental.

Ademais, a declaração de inexigibilidade da Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos, em razão de sua inconstitucionalidade, terá efeito *inter partes e ex tunc*, ou seja, valerá apenas para as partes integrantes deste processo e retroagirá à data da edição do ato inconstitucional.

Com isso, passamos ao mérito da demanda.

In casu, busca o autor a declaração de inconstitucionalidade das disposições contidas na Lei Estadual nº 11.867/ 2022, regulamentada pelo Decreto nº 38.214, que instituiu a cobrança da TFTG – Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos.

Pois bem.

A taxa de fiscalização de transporte de grãos – TFTG, foi instituída em 23 de dezembro de 2022, a qual tem como fato gerador o exercício do poder de polícia referente à fiscalização de transporte de soja, milho, milheto e sorgo em grãos no território maranhense e, ainda, referida lei criou o “Fundo Estadual para Rodovias do Estado do Maranhão - FEPRO, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura”. Vejamos:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, Faço saber a todos os seus habitantes que a Assembleia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

[...]



Art. 31. Fica instituída a Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos - TFTG, que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia referente à fiscalização de transporte de soja, milho, milheto e sorgo em grãos no território maranhense.

Parágrafo único. O poder de polícia de que trata o caput deste artigo será exercido pelas Secretarias de Estado da Fazenda e de Infraestrutura em articulação com a Polícia Rodoviária Estadual.

Art. 36. Fica instituído o Fundo Estadual para Rodovias do Estado do Maranhão FEPRO, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura.

Parágrafo único. O FEPRO tem por objetivo financiar o planejamento, a construção, a ampliação, a recuperação e a manutenção de rodovias estaduais.

Dessarte, quanto a inconstitucionalidade da referida Lei, verifica-se que tal reside, precipuamente, no que atine a identidade da base de cálculo da TFTG com a base de cálculo do ICMS.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 155, II, que: "compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior a circulação de mercadorias deve ser objeto de imposto".

Diante disso, da literalidade do artigo extrai-se que a cobrança sobre a circulação de mercadorias deve necessariamente ser objeto de imposto.

A Lei Complementar n. 87/96, prevê competência exclusiva dos Estados para instituir o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, tendo como fato gerador as operações de circulação de mercadorias, incluindo as do gênero alimentício e, também, sobre as operações de transporte intermunicipal de mercadorias.

Noutro giro, a Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos possui fato gerador decorrente do poder de polícia referente à fiscalização de transporte de soja, milho, milheto e sorgo em grãos, no território maranhense.

Logo, facilmente se nota a identidade existente entre os fatos geradores do ICMS e da TFTG, vez que ambos incidem sobre o transporte de mercadorias, em que pese a Lei Estadual nº. 11.867/22, especificar ainda mais quais os produtos seriam atingidos pela taxa.

Nesse ponto temos que a base de cálculo do ICMS, nos termos da LC 87/96, em seu art. 13, incidirá sobre o valor das operações e o preço dos serviços de transporte.

Enquanto a base de cálculo da TFTG é calculada sobre o valor da tonelada de grãos transportados no Estado (art. 34, Lei nº. 11.867).

Observa-se que, não obstante contarem com redações distintas, o ICMS se referindo ao "valor das operações" e a TFTG ao "valor da tonelada", é de fácil constatação que ambas possuem a mesma base de cálculo, tendo em vista que o valor da tonelada já é uma das variantes que compõe o valor das operações.



Pois bem, o fato da TFTG e do ICMS possuírem mesmo fato gerador e incidirem sobre a mesma base de cálculo, quais sejam o transporte de mercadorias, no caso específico, o transporte de grãos (soja, milho, milho e sorgo), configura verdadeiro *bis in idem* tributário, posto que o Estado tributa duas vezes o mesmo fato gerador, ferindo o disposto no art. 145, §2º, da CRFB/88.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento (14/02/2024) proferido na ADI 6.365, da relatoria do Min. Luiz Fux, apreciou matéria análoga à questão de fundo tratada nestes autos e declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da contribuição instituída no Estado do Tocantins ao Fundo Estadual do Transporte - FET, incidente sobre o valor das operações com produtos de origem vegetal, mineral ou animal. Eis a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 6º, VI, 7º (REDAÇÃO ORIGINAL E AQUELA DADA PELA LEI ESTADUAL 4.029/2022) E 8º DA LEI 3.617/2019 DO ESTADO DO TOCANTINS. CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO ESTADUAL DO TRANSPORTE - FET INCIDENTE SOBRE O VALOR DAS OPERAÇÕES COM PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL, MINERAL OU ANIMAL, INCLUSIVE OS DESTINADOS À EXPORTAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ENTIDADE REPRESENTATIVA DOS PRODUTORES DE SOJA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXAÇÃO QUE CARACTERIZA ADICIONAL DO ICMS COM RECEITA VINCULADA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL PARA ESTABELECEER AS ALÍQUOTAS DO ICMS APLICÁVEIS ÀS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS (ARTIGO 155, § 2º, IV, DA CRFB/1988). IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTO SEM AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL (ARTIGO 167, IV, DA CRFB/1988). OFENSA À IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DAS OPERAÇÕES QUE DESTINAM MERCADORIAS AO EXTERIOR (ARTIGO 155, § 2º, X, A, DA CRFB/1988). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Associação Brasileira dos Produtores de Soja - APROSOJA BRASIL ostenta legitimidade ad causam na presente ação para o ajuizamento de demanda em face dos dispositivos legais que instituíram exação incidente sobre operações com “produtos de origem vegetal, mineral ou animal”. 2. Entidades de classe podem provocar o controle abstrato de normas cujo âmbito de incidência extrapole a categoria econômica ou profissional representada (ADI 4.203, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2/2/2015). 3. O artigo 7º da Lei 3.617/2019 do Estado do Tocantins determina o recolhimento ao Fundo Estadual do Transporte - FET de percentual incidente sobre o valor destacado no documento fiscal relativo a operações de saída de produtos de origem vegetal, mineral ou animal ocorridas em seu território, inclusive com destino à exportação ou equiparadas. O § 5º do referido artigo 7º permite a revisão dos produtos submetidos à exação por ato do Secretário de Estado da Fazenda. 4. A exação não caracteriza preço público, vez que exigida em face de fato gerador (operação de saída de mercadoria) que não denota relação comercial entre o Estado e o particular, nem tampouco voluntariedade na submissão à exigência, pois a cobrança independe da utilização de qualquer bem ou serviço público. A base de cálculo eleita (valor destacado na nota fiscal) não guarda relação com eventuais custos de manutenção das rodovias estaduais porventura utilizadas para o escoamento da produção rural. Destarte, a exação consubstancia tributo, porquanto compulsória, estando sujeita às limitações constitucionais ao poder de tributar. 5. A ADI 7.363, Rel. Min. Dias Toffoli, cuja medida cautelar deferida pelo Relator não foi referendada pelo Plenário da Corte, não serve de paradigma no caso sub judice. É que naquela ação cuida-se de “contribuição no âmbito do



ICMS”, destinada a fundo de infraestrutura estadual, exigida como condição para a fruição de incentivos e benefícios fiscais e/ou regime especial de fiscalização e técnica de arrecadação (ICMS-ST). Há controvérsia a respeito do caráter compulsório ou facultativo da “contribuição” mercê do contexto normativo em que inserida a exação criada pelo Estado de Goiás, no qual o pagamento de valores ao Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA decorre da fruição de um regime especial de controle de exportação (art. 79-A, § 2º do Decreto 4.852/97, com redação estabelecida pelo Decreto nº 10.187, de 30 de dezembro de 2.022).

6. In casu, o recolhimento criado pelo Estado do Tocantins apresenta características de imposto, pois incide sobre situação reveladora de riqueza relacionada exclusivamente aos contribuintes, não vinculada a qualquer atividade estatal. Ademais, por possuir fato gerador (operações de saída de produtos de origem vegetal) e base de cálculo (valor destacado no documento fiscal) idênticos aos do ICMS, forçoso concluir que se trata de adicional de alíquota do ICMS com receita vinculada, à semelhança dos adicionais do ICMS destinados aos fundos estaduais de combate à pobreza, porém, in casu, sem amparo constitucional.

7. O artigo 155, § 2º, IV, da Constituição Federal preceitua que “resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação”. Desse modo, não podem os Estados-membros criar adicionais sobre as alíquotas interestaduais do ICMS.

8. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. As exceções à vedação, exaustivamente listadas em normas constitucionais, devem ser interpretadas literalmente, a fim de que possa se viabilizar uma exegese harmonizadora dos dispositivos da Constituição. Assim, qualquer vinculação de parcela da receita de impostos sem amparo no texto constitucional é, pois, inconstitucional. Precedentes: ADI 3.550, Plenário, Rel. Min. Dias Tofoli, DJe de 6/3/202; ADI 422, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 9/9/2019; ADI 553, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2019; ADI 2.529, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 6/9/2007; ADI 3.576, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/2/2007; ADI 1.750, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 13/10/2006; ADI 1.689, Plenário, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 2/5/2003.

9. O adicional do ICMS em questão incide inclusive sobre operações de saída de mercadorias com destino à exportação ou equiparadas à exportação, em manifesta afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, X, a, da Constituição Federal, que estabelece imunidade em relação ao ICMS para as operações que destinem mercadorias ao exterior.

10. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso VI do artigo 6º e dos artigos 7º e 8º da Lei 3.617/2019 do Estado do Tocantins. (STF - ADI: 6365 TO, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/02/2024, Tribunal Pleno)

De modo a consolidar tal entendimento, o Supremo já havia editado a Súmula Vinculante nº 29, fixando a seguinte tese:

"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".



Logo, resta evidente que a TFTG descumpra o regramento sumular, vez que possui não só base de cálculo mas também fato gerador idênticos àqueles previstos no ICMS, sendo necessária, portanto, a declaração de sua inconstitucionalidade no caso concreto.

Noutro ponto, quanto a violação ao princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – princípio da equivalência – que deve ser aplicado às taxas, tal se verifica nos autos.

A CRFB/88 em seu art. 145, II, distinguiu as taxas entre as espécies tributárias (CF, art. 145, II), dispondo de forma vinculativa que a sua instituição atenderá a uma contraprestação pública (tributo de natureza vinculada, portanto), quer na forma do exercício do poder de polícia, quer na forma de um serviço específico e divisível.

Desse modo, a Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos teria que necessariamente atender à determinação constitucional e prever de forma clara que a sua instituição atenderia a uma contraprestação pública, o que não ocorre.

Tem-se que TFTG é destinada a compor o FEPRO (art. 40, inciso XI, da Lei Estadual nº 11.867/22), cujo objetivo é “financiar o planejamento, a construção, a ampliação e a manutenção de rodovias estaduais” (art. 36, parágrafo único, da Lei Estadual nº 11.867/22).

Nesse compasso os serviços autorizadores 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*).

In casu, apresenta-se um cenário em que haveria uma grande arrecadação por parte do ente público, sem que necessariamente houvesse uma contraprestação específica e individualizada ou individualizável aos destinatários, ferindo o princípio da proporcionalidade e, com isso a capacidade contributiva ao não adequar a equivalência do valor arrecadado com a atividade estatal em si desempenhada, pois verifica-se que a atuação estatal não aumenta na mesma proporção que o valor a ser pago a título de TFTG, que tem equivalência com o quantitativo de milho, soja, milheto e sorgo transportado.

Sobre o tema, temos:

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 arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica.** (STF -



Portanto, não se vê na TFTG a recomposição da prestação de um serviço público específico e divisível ou as exigências materiais do ato administrativo de fiscalização dos transportadores de grãos.

Assim, seja pelo fato gerador/base de cálculo ou pela disparidade com a *dimensão do custo/benefício, ferindo os princípios da capacidade contributiva e equivalência, que são inerentes às taxas*, resta flagrante a inconstitucionalidade da norma sob análise.

Por fim, quanto ao periculum in mora inverso alegado pelo réu, aduzindo que com a concessão da tutela provisória, bem como com sua confirmação ao fim do processo, o ente se veria "tolhido de diversos recursos imprescindíveis para a realização da fiscalização em si e de uma série de obras fundamentais para a manutenção da malha viária estadual.", constata-se que tal argumento não prospera.

Em verdade, caso haja a manutenção da vigência da TFTG, isto em muito oneraria ao autor, que sofreria um aumento impactante e substancial de suas despesas, custo esse que não poderia ser repassado ao destinatário de seus produtos, sob pena de perda da competitividade internacional.

Outrossim, em caso de vigência da exação ilegal, ocorreria ainda a perda da liquidez necessária para o desenvolvimento das atividades de produção de grãos, com destaque para a soja e o milho, especialmente pelos significativos valores envolvidos nesse tipo de negócio, de notória relevância para o Estado.

Para além disso, como já dito, trata-se de tributo patentemente inconstitucional, não existindo razão na manutenção de tributo no ordenamento jurídico.

Por fim, ressalto que inexistente perigo de irreversibilidade da decisão, vez que o Estado, em eventual sede recursal com reforma desta Sentença, poderá proceder à cobrança retroativa do tributo.

Desse modo, não há falar em *periculum in mora inverso*, vez que se trata de norma eivada de inconstitucionalidade.

Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTE os pedidos formulados pelo autor, para declarar a inconstitucionalidade material e conseqüentemente a inexigibilidade da cobrança de TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE TRANSPORTE DE GRÃOS – TFTG, instituído pela Lei Estadual nº. 11.867 de 23 de dezembro de 2022 e quaisquer outras obrigações acessórias dele decorrente, com eficácia *inter partes*, produzindo efeitos *ex tunc*.

Condeno o réu a restituir todos os valores que eventualmente tenham sido pagos pelo autor referentes à Taxa de Fiscalização de Transporte de Grãos– TFTG, por compensação ou restituição na via administrativa (súmula 461 do STJ), mediante o devido processo administrativo.

Publique-se.

Intimem-se.

Cumpra-se.



ALEXANDRA FERRAZ LOPEZ

JUÍZA DE DIREITO TITULAR DO 2º CARGO DA 7ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

(assinado digitalmente)

