

Breves comentários sobre a taxa de administração dos distritos industriais, instituída pelo Estado da Bahia

Anderson Ítalo Pereira¹

No dia 1º de abril de 2016 entrou em vigor a Lei Estadual nº. 13.462, de 10 de dezembro de 2015 que alterou a Lei Estadual nº. 11.631, de 30 de dezembro de 2009 (que dispõe sobre as taxas estaduais no âmbito do Poder Executivo Estadual), para criar o Fundo Estadual de Manutenção das Áreas Industriais da SUDIC - FUNEDIC e dar outras providências.

De acordo com a nova lei, os empresários do segmento industrial passariam a suportar uma taxa, no valor de R\$ 0,50 (cinquenta centavos) multiplicado pela área ocupada (em metros quadrados), pelo serviço de "administração dos distritos industriais, englobando a execução, manutenção, conservação e gestão da infraestrutura e funcionamento destes" (art. 2º da Lei Estadual nº. 13.462/15), apenas por estarem localizadas nas áreas dos distritos industriais da Bahia, geridos pela SUDIC e pelo CIS.

Além disso, a lei também criou o FUNEDIC, com o intuito de auxiliar financeiramente a administração das referidas áreas industriais, em caráter complementar, com recursos oriundos da taxa ora instituída e também de outras fontes diversas.

Sem adentrar no mérito de que as normas que criaram as maiores áreas industriais existentes, pelo menos, sempre atribuíram ao Estado a responsabilidade pela sua manutenção e administração, e não foram revogadas nesta parte, a investida legislativa padece de inúmeros equívocos jurídicos.

De início, é curioso observar que, apesar da norma se tornar válida após o seu período de *vacatio legis*, a insatisfação dos industriais quanto aos valores fixados convenceu a administração estadual a postergar a cobrança da taxa², em uma manobra de legalidade questionável, diante da obrigatoriedade de arrecadar os tributos instituídos contida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É famosa a frase "Pense num absurdo, na Bahia tem precedente!", atribuída a Octávio Mangabeira, governador do Estado da Bahia entre os anos 1947 e 1951. Mas, pelo visto, permanece atual quando se considera que esse "adiamento da eficácia" da lei foi veiculado em um *memorando* contendo um acordo entre Governador e principais entidades empresariais afetadas.

Soa ainda mais estranho quando o Tribunal de Justiça reconhece a capacidade do referido "acordo de adiamento" produzir efeitos jurídicos, ao considerar que sua celebração efetivamente postergou a aplicabilidade da norma

¹ Advogado, presidente da Comissão de Direito Tributário da Subseção de Feira de Santana da OAB/BA, Especialista em Direito Tributário pelo JusPodivm/BA (2010) e sócio no Eduardo Dornelas Advogados Associados.

² Mais informações, vide: <http://www.sudic.ba.gov.br/2016/03/177/Governo-Fieb-e-Fecomercio-fazem-acordo-sobre-distritos-industriais.html>. Acesso em 27 de agosto de 2016.

jurídica e, por este motivo, afirmar a inexistência do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo para negar tutelas provisórias que lhe foram solicitadas³.

Como se sabe, memorando não é lei. Sequer faz parte do arcabouço normativo do processo legislativo no ordenamento jurídico brasileiro, considerando o rol contido no art. 59 da Constituição Federal. Da mesma forma, também não há previsão na Constituição do Estado da Bahia.

Conseqüentemente, não há como lhe atribuir a possibilidade de suspender a **eficácia jurídica**⁴ de uma norma válida. Nesta linha de raciocínio, é consequência lógica a conclusão de que o estado não apenas tem o direito, mas o **dever** de arrecadar a taxa instituída, desde que a mencionada lei entrou em vigor.

Nem se cogite que o art. 5º da Lei Estadual nº. 13.571/16⁵ supriu a ausência de densidade normativa do memorando e garantiu a postergação da exigibilidade do tributo. A concessão de renúncia fiscal, seja ela anterior ao nascimento do tributo (isenção) ou posterior à sua existência (remissão)⁶, ensejam previsão orçamentária prévia ou, pelo menos, a existência de mecanismos de compensação da perda da receita, conforme art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que possui o seguinte teor:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

³ Confira-se, neste sentido, as decisões proferidas no Mandado de Segurança nº. 0005891-31.2016.8.05.0000 e no Agravo de Instrumento n.º 0007230-25.2016.8.05.0000, pelo menos.

⁴ Ao afirmar que a eficácia pode ser estudada por três ângulos, Paulo de Barros Carvalho define a eficácia jurídica como "[...] a *propriedade de que está investido o fato jurídico de provocar a irradiação dos efeitos que lhe são próprios, ou seja, a relação de causalidade jurídica, no estilo de Lourival Vilanova. Não seria, portanto, atributo da norma, mas sim do fato nela previsto*" (**Curso de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 98)

⁵ "**Art. 5º** A taxa prevista no "item 9" do Anexo II da Lei nº 11.631, de 30 de dezembro de 2009, introduzido pela Lei nº 13.462, de 10 de dezembro de 2015, será devida a partir da data da vigência desta Lei, não sendo exigível qualquer valor anterior a esta data."

⁶ A distinção entre isenção e remissão é sintetizada por José Souto Maior Borges: "A *isenção e a remissão são assim técnicas liberatórias diversificadas pelo ordenamento tributário: a isenção impede o nascimento da própria obrigação tributária; a remissão extingue a obrigação já existente*". (**Teoria geral da isenção tributária**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 212)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Nota-se, assim, que a lei recém aprovada nada alterou quanto à possibilidade de exigência do tributo. O que muda é apenas o valor a ser recolhido, haja vista o novo tratamento dado à matéria, pois, reduziu o valor da taxa para R\$ 0,09 (nove centavos) por metro quadrado e ainda alterou o critério pessoal do tributo, embora não tenha salvado o texto da incompatibilidade com a CF/88.

Com efeito, do ponto de vista jurídico, o novo tributo possui diversas irregularidades que, acertadamente, não resistem a uma análise aprofundada do Poder Judiciário. Há, inclusive, jurisprudência pacífica contra tentativas de instituir taxas com aspectos similares.

No entanto, o que chama atenção nas alterações introduzidas na Lei Estadual nº. 11.631/09 é que o seu texto passou a conter uma verdadeira coação das empresas que se localizam no referido distrito industrial, por incompetência administrativa do Governo do Estado.

Com a recente alteração, a taxa passou a incidir sobre:

"[...] pessoas jurídicas de direito privado que possuam estabelecimentos ou que tenham celebrado Contrato de Compra e Venda, Contrato de Concessão ou Contrato de Comodato de imóvel localizado nas áreas de DISTRITO INDUSTRIAL, geridos pelo CIS e pela SUDIC [...]"

Além disso, a Lei estabelece uma isenção para estes sujeitos passivos, desde que promovam a gestão dos distritos industriais, mediante convênio com o Estado da Bahia. Ocorre que a possibilidade de celebrar convênios desta natureza não é novidade, pois, já existia desde a origem de algumas destas áreas industriais⁷.

Com isso, a inclusão da possibilidade na Lei Estadual nº. 11.631, de 30 de dezembro de 2009 (que dispõe sobre as taxas estaduais no âmbito do Poder Executivo Estadual), apenas ratifica a natureza coercitiva do tributo, pois, onde antes havia uma liberdade para autarquia, passou a existir um "benefício condicionado" para o contribuinte que passa, então, a arcar com os custos que não lhe pertenciam.

Na prática, o que se pretende é exatamente esta transferência de responsabilidade em uma flagrante demonstração de ineficiência administrativa. Principalmente quando se analisa a aparente discrepância entre o valor da taxa (que é mensal) e a inexistência de um parâmetro lógico para apuração do montante necessário para a administração do Centro Industrial ou para validar o critério adotado pelo legislador (R\$ 0,50/m², posteriormente reduzido para R\$ 0,09/m²).

E, neste ponto, acaba evidente a inconstitucionalidade da taxa, pois, ignora as limitações constitucionais à sua instituição. O art. 145 da CF/88 restringe a

⁷ Por exemplo, a Lei Estadual nº. 4.167/83, responsável pela criação do Centro Industrial do Subaé - CIS, prevê em seu art. 4º a possibilidade da autarquia "celebrar convênios, contratos e ajustes de cooperação técnica ou financeira com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais".

instituição de taxas a duas espécies: em razão do exercício do poder de polícia e pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Não há dúvidas de que o tributo em discussão corresponde à segunda hipótese, todavia, suas características lhe afastam claramente das disposições do art. 79 do Código Tributário Nacional, que destaca os requisitos da taxa pela remuneração de serviços públicos.

Ora, a taxa é um tributo sinalagmático, ou seja, reflete uma dependência recíproca de deveres entre os sujeitos da relação jurídica obrigacional⁸. Deste modo, pode-se afirmar que, para instituir e cobrar uma taxa, é preciso, existir um serviço público correspondente (contraprestação): (i) de utilização efetiva ou potencial, (ii) específico e (iii) divisível.

Portanto, a disponibilização do serviço correspondente para utilização é uma necessidade indissociável ao nascimento da obrigação de pagar o tributo. A possibilidade de uso potencial não afasta o dever de se ater ao custo do serviço, como já se manifestou o Supremo Tribunal Federal na ADI 2.551 (Rel. min. Celso de Mello, DJ de 20/4/2006)⁹.

Mas, a taxa aqui em destaque corresponde a uma atribuição de valor, sem qualquer critério, combinada a uma destinação indevida da receita do tributo, já que a Lei Estadual nº. 13.462/15 destina a verba arrecadada ao Fundo Estadual de Manutenção das Áreas Industriais da SUDIC - FUNEDIC que, pelo seu texto, deveria prover auxílio financeiro em caráter complementar.

Cabe o questionamento: como o FUNEDIC pode prover recursos financeiros *em caráter complementar* quando sua receita advém primordialmente da taxa ora instituída?

Além disso, é injustificável a autorização para o Conselho Deliberativo do FUNEDIC apreciar e aprovar o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo, prevista no art. 8º da referida Lei. Afinal, trata-se de um tributo sinalagmático, cuja receita tem destinação específica: a prestação de serviços públicos.

Portanto, é incompatível com a própria natureza do tributo a atribuição de competência a um órgão deliberativo, nomeado pelo Governador do Estado, para definir a aplicação dos recursos. É, assim, inconstitucional a taxa instituída pelo Estado da Bahia, por não corresponder ao tipo específico do tributo, previsto na Constituição Federal de 1988.

Sabe-se, entretanto, que as associações optaram por não comprar o embate com o Governo do Estado, mesmo em meio à crise que enfrentam, para evitar possíveis represálias, de um lado, e porque experimentam os problemas vividos pelos associados instalados nos distritos industriais baianos, há muito tempo desprezados pelas sucessivas administrações do estado.

Mas, não é por isso que o Poder Judiciário deixará de analisar, se questionada, a constitucionalidade desta nova taxa, para afastá-la das empresas que o procurarem.

⁸ BRITO, Edvaldo. **Direito tributário: imposto, tributos sinalagmáticos, contribuições, preços e tarifas, empréstimo compulsório**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 74.

⁹ Na mesma linha **RE 554.591**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 19/11/2013 e **ADI 447**, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, DJ de 5/3/1993, dentre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, Edvaldo. **Direito tributário: imposto, tributos sinalagmáticos, contribuições, preços e tarifas, empréstimo compulsório**. São Paulo: Atlas, 2015.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Princípios constitucionais tributários e competência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 8^a ed. rev., amp. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3^a ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

XAVIER, Alberto. **Os princípios da legalidade e da tipicidade da tributação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.