



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

“Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.”

STF, ADI 5489/RJ e ADI 5374/PA, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2021, Publicação em 12/03/2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), vem, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a Lei 11.991, de 23 de dezembro de 2022, do Estado de Mato Grosso, que 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 e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM, e dá outras providências, pelas razões que passa a expor.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

I - SÍNTESE

1. A lei mato-grossense, sob o argumento do exercício do poder de polícia que teria sido conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários, criou uma taxa de fiscalização com as seguintes características básicas: o fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerários, realizadas no território mato-grossense; o contribuinte é a pessoa física ou jurídica autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento de recursos minerais naquele Estado; e a base de cálculo é variável, dependendo do mineral em questão, mas sempre relacionada à Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPFMT. Por fim, o poder de polícia gerador da taxa será exercido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC.

2. Como se verá, não só o Estado de Mato Grosso não tem competência para legislar sobre gestão de recursos minerários, sobre os quais não tem titularidade, como tampouco possui poder de polícia capaz de autorizar a criação de taxa de fiscalização dessa atividade; fiscalização que foi totalmente reformulada com a extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral e sua substituição por uma agência reguladora: a Agência Nacional de Mineração – ANM, que possui competências específicas nesse sentido.

3. A única fiscalização possível da atividade refere-se aos seus possíveis impactos ambientais, mas esta já é devidamente custeada por taxa estadual própria: a Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Mato Grosso – TFA/MT¹. Assim, ao estabelecer nova exação, constata-se superposição de cobrança em razão do exercício de poder de polícia sobre mesma atividade administrativa, ferindo, portanto, o princípio do *ne bis in idem* e a proibição de bitributação.

¹ Conforme a Lei 11.096, de 19 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

4. De toda sorte, a lei atacada, independentemente de qualquer legitimidade do Estado sobre a matéria em questão, acabou por criar verdadeiro imposto mascarado de taxa. Ademais, ao prever o repasse dos valores arrecadados aos municípios do Estado, ainda que estes não realizem qualquer atividade de poder de polícia sobre a mineração, também adquire a taxa características de um *royalty* mineral, em flagrante violação ao texto constitucional.

5. O tipo jurídico taxa não guarda qualquer semelhança com a exação criada pela lei atacada, pois taxa é tributo contraprestacional, estabelecido sob a lógica do custo-benefício, enquanto o tributo em questão foi moldado para gerar arrecadação exorbitante em relação à atuação estatal que pretende apontar.

6. Há previsão constitucional para taxas fundadas no poder de polícia, que é restrição à liberdade individual promovida em nome do bem comum ou, quando muito, intervenção estatal nas relações econômicas e sociais. Porém, diversamente do que declara a Lei 11.991/2022, a fiscalização conferida aos Estados sobre exploração mineral foi para assegurar o interesse meramente patrimonial, previsto no artigo 20, §1º, da Constituição, não guardando correlação com o conceito de poder de polícia que fundamenta a cobrança de taxa.

7. Não é qualquer poder de fiscalizar que legitima a instituição de taxa; não fosse assim, poder-se-ia criar a taxa pela fiscalização sobre os contribuintes de cada imposto, com arrecadação livre das partilhas constitucionalmente asseguradas; poder-se-ia criar taxa fundada no *poder de fiscalização* dos tribunais de contas, cobrada de todos que recebam verbas do poder público, inclusive seus servidores, por exemplo.

II - AS INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS

8. A Lei 11.991/2022 viola os seguintes artigos da Constituição Federal: art. 145, II e § 2º; art. 146, II, combinado com o art. 77, parágrafo único, do CTN; art. 5º, LIV, junto com o art. 150, IV; art. 20, IX e §1º, art. 22, XII, art. 23, XI; e art. 176.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

9. As violações são notórias, pois, sob o disfarce de taxa, foi criada exação cuja expectativa de arrecadação supera, de maneira absurda, todas as possíveis atividades fiscalizatórias da atividade de mineração que justificariam a criação do tributo. Isto desnatura o tributo como taxa, caracterizando-o como imposto – ou verdadeiro *royalty* mineral, uma vez que há automaticamente o repasse de valores aos municípios – e levando à violação ao art. 145, II e §2º; art. 146, II, combinado com o art. 77, parágrafo único, do CTN; e art. 5º, LIV e 150, IV, da Constituição Federal.

10. Além disto, a permissão de fiscalizar contida no artigo 23, XI, da Constituição, não pode ser lida desgarrada do disposto nos arts. 20, IX, §1º c/c com o 176 e no artigo 22, XII que reconhecem, respectivamente, ser propriedade da União “*os recursos minerais, inclusive os de subsolo, bem como o produto lavra*”, e a competência privativa da União para legislar sobre “*jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia*”. A leitura conjunta deixa claro que não se trata de poder de polícia que permita a criação de taxa.

III - CABIMENTO DESTA AÇÃO DIRETA E DO PEDIDO DE LIMINAR

11. A Confederação Nacional da Indústria é parte legítima para propor a presente ação, conforme dispõe o artigo 103, IX, da Constituição Federal. Diversos são os precedentes desse Tribunal Constitucional reconhecendo sua legitimidade ativa.

12. O requisito da pertinência temática também está presente, eis que a exação questionada é cobrada das empresas de mineração, que são consideradas indústrias. Por afetar as sociedades empresárias qualificadas pela legislação como *indústria* dentro do quadro da representação sindical, evidente a pertinência temática a justificar o ingresso da presente Ação Direta em face dos dispositivos já apontados.

13. A concessão da liminar é imperativa. Em primeiro lugar, porque os efeitos tributários da lei já começaram a incidir.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

14. Em segundo lugar, porque o elevado valor da “taxa” causa graves repercussões econômicas e financeiras nos sujeitos passivos da exação, com possíveis reflexos na sua situação fiscal e em sua competitividade.
15. Em terceiro lugar, porque a permitir que a grave violação ao texto constitucional aqui trazida perdure por anos, a aguardar o término do julgamento de mérito de uma ADI, e, ademais, ao final, restar ao contribuinte receber a devolução do que se pagou indevidamente pela tortuosa via do precatório, é, com redobradas vênias, escrever em pedra que há sim, para o Estado, inconstitucionalidades muito úteis.
16. Esse cenário, por si só, já representa dano irreparável para a própria Constituição, para o arcabouço mínimo das garantias individuais. Representa também dano para as próprias finanças públicas, pois permitir “*inconstitucionalidades muito úteis*” é premiar o desacerto administrativo e a construção de “esqueletos”.
17. Finalmente, o *fumus boni juris* se revela facilmente na leitura da lei atacada e pelas razões expostas nesta Inicial.

IV - INCONSTITUCIONALIDADES DA TAXA

IV.1 – É INCONSTITUCIONAL LEI QUE, SOB A RUBRICA DE “TAXA”, CRIA TRIBUTO CUJA QUANTIFICAÇÃO EXACERBA GROSSEIRAMENTE QUALQUER ESTIMATIVA IMAGINÁVEL DE CUSTO DE FISCALIZAÇÃO

18. Como se verá adiante, não faltam inconstitucionalidades na lei ora atacada. Tal norma tentou delinear elementos próprios de uma taxa, mas seus termos não conseguem esconder que se trata de um imposto, nem que o maior objetivo é o de obter uma arrecadação livre de amarras e vínculos com qualquer atividade estatal. Mais grave, a possível arrecadação viola de modo inequívoco os princípios constitucionais da não-confiscatoriedade (art. 150, IV, CF/88) e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF/88).



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

19. Por força do disposto no artigo 5º da lei ora atacada, a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM é cobrada tendo como referência a Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPF/MT, vigente na data da extração do minério, independentemente de sua destinação, mas com percentual a variar conforme o mineral “fiscalizado”.

20. Para que se tenha uma ideia da possível arrecadação, o valor da UPF/MT no mês de abril de 2023 é de R\$ 226,24². Se pegarmos o níquel, cuja alíquota prevista em lei é de 2,742 (dois inteiros e setecentos e quarenta e dois milésimos) da UPF/MT por tonelada, teremos R\$ 620,35 por tonelada de mineral. Apenas a título comparativo, a TFRM de Minas Gerais cobra R\$ 2,01 por tonelada. Isso significa que o Estado de Mato Grosso cobra, sobre este mineral, um valor que é cerca de **308 vezes mais oneroso** do que o cobrado por outro estado da Federação. Em relação ao cobre (alíquota de 1,876 por tonelada), a diferença é de **210 vezes a mais**.

21. Quanto ao total de arrecadação previsto, tomaremos por base as informações contidas no projeto da Lei 11.991/2022, fornecidas pelo próprio Estado de Mato Grosso. Objetiva-se a **arrecadação de aproximadamente R\$ 200 milhões** (duzentos milhões de reais) com a TFRM no ano de 2023³. Considerando que a Lei, após regulamentação do Decreto 190, de 27 de março de 2023, teve sua eficácia iniciada em 1º de abril do ano corrente, dispõe o Estado de 9 meses para atingir a receita esperada. Trata-se de uma arrecadação média mensal de R\$ 22,2 milhões.

22. Se os valores absolutos já apontam para uma clara desnaturação da taxa, a contextualização torna isto ainda mais evidente. Ressalte-se que os dados apresentados a seguir foram coletados na Lei Orçamentária Anual (“LOA”) do Estado do Mato Grosso, no Portal da Transparência do Estado, no portal da Agência Nacional de Mineração (“ANM”) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”). Partiu-se do pressuposto,

² Cf. <<https://www5.sefaz.mt.gov.br/upf-mt>>. Acesso em 24/04/2023.

³ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. <<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/almt-debate-nova-taxa-para-o-setor-de-mineracao/visualizar>>. Acesso em 05/04/2023.

derivado do princípio da moralidade administrativa e presunção de licitude dos atos emanados pelo Poder Público, de que as informações compartilhadas pelos órgãos públicos são corretas e confiáveis⁴.

23. Conforme consta no artigo 3º da Lei, o poder de polícia será exercido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC para:

- I - planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos minerais e à gestão e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais;
- II - registrar, controlar e fiscalizar as autorizações, os licenciamentos, as permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários;
- III - controlar, acompanhar e fiscalizar as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários.

24. Ao se analisar a Lei 12.012/2023 - Lei Orçamentária Anual ("LOA") do Estado do Mato Grosso – constata-se que R\$ 579.995.979,00 (quinhentos e setenta e nove milhões, novecentos e noventa e cinco mil, novecentos e setenta e nove reais) foram provisionados para a SEDEC, destinatária da receita da TFRM.

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
17 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	
17101 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	97.350.117,00
17301 - Junta Comercial do Estado de Mato Grosso	17.394.117,00
17302 - Instituto de Pesos e Medidas de Mato Grosso	29.531.005,00
17303 - Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso	268.867.882,00
17501 - Companhia Mato-Grossense de Mineração	84.568.873,00
17502 - Companhia Mato-Grossense de Gás	19.719.871,00
17601 - Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso ("FUNDES")	62.564.114,00
TOTAL	579.995.979,00

24.1. Entretanto, como há destinação para entidades sem qualquer possibilidade de exercer poder de polícia sobre a atividade de mineração, a decomposição por unidade

⁴ Ademais, foram adotados critérios de seleção para garantir que apenas os dados relevantes e confiáveis fossem incluídos na análise, tais como a conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e a qualidade dos dados disponíveis, o que nos permite ter conforto quanto à confiabilidade dos resultados obtidos.

orçamentária do órgão se faz necessária, restando, portanto, um total de R\$ 97.350.117,00 (noventa e sete milhões, trezentos e cinquenta mil, cento e dezessete reais) para a própria Secretaria.

25. Já se observa que, em um cenário extremamente conservador e que não condiz com a realidade fiscalizatória do Estado – em que se considerou a projeção de despesa total da SEDEC para 2023, sem qualquer depuração –, a desproporção orçamentária foi verificada na **expressiva razão de 205,44%**. Isso significa que a arrecadação estimada pelo próprio Estado do Mato Grosso com a TFRM neste ano é mais de **2 vezes o valor dos gastos totais** da Secretaria responsável pelo poder de polícia. É preciso, contudo, ponderar que a SEDEC realiza inúmeras outras atividades não relacionadas à pretensa fiscalização mineral, obviamente.

26. Assim, de modo a se aproximar um pouco mais do real custo do poder de polícia exercido pela Secretaria, em uma tentativa de se demonstrar a **verdadeira** desproporção do tributo atacado, faz-se necessário minudenciar a LOA estadual.

27. Em todo o orçamento do Estado de Mato Grosso para o ano de 2023, as únicas despesas que indicam vinculação com o setor mineral estão registradas sob a rubrica “663 – Mineração”, totalizando R\$ 42.548.608,00 (quarenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, seiscentos e oito reais):

DESPESA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO			
FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	FISCAL	SEGURIDADE SOCIAL	TOTAL
22 INDÚSTRIA	133.524.708,00	0,00	133.524.708,00
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	62.163.102,00	0,00	62.163.102,00
126 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.371.769,00	0,00	1.371.769,00
131 COMUNICAÇÃO SOCIAL	10.000,00	0,00	10.000,00
273 PREVIDENCIA COMPLEMENTAR	12.000,00	0,00	12.000,00
608 PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	6.591.272,00	0,00	6.591.272,00
661 PROMOÇÃO INDUSTRIAL	11.478.956,00	0,00	11.478.956,00



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

662 PRODUÇÃO INDUSTRIAL	9.349.001,00	0,00	9.349.001,00
663 MINERAÇÃO	42.548.608,00	0,00	42.548.608,00

28. Razoável concluir, portanto, que as despesas que não estiverem registradas nessa rubrica não possuem vinculação com o setor mineral e não devem ser consideradas para o cálculo da proporcionalidade orçamentária. Entretanto, este mesmo código “663” é utilizado no orçamento da SEDEC para a subfunção “Mineração” no Quadro de Detalhamento da Despesa do orçamento fiscal:

ÓRGÃO: 17 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	
UNIDADE: 17101 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	
TOTAL DA UNIDADE: 97.350.117,00	
QUADRO SÍNTESE POR FUNÇÃO	
022 – Indústria	36.471.774,00
023 – Comércio e Serviços	39.543.756,00
025 – Energia	12.253.587,00
028 – Encargos Especiais	9.081.000,00
QUADRO SÍNTESE POR SUBFUNÇÃO	
122 – Administração Geral	32.371.597,00
126 – Tecnologia da Informação	411.353,00
272 – Previdência do Regime Estatutário	100.000,00
131 – Comunicação Social	10.000,00
541 – Preservação e Conservação Ambiental	1.030.000,00
608 – Promoção da Produção Agropecuária	46.964,00
661 – Promoção Industrial	1.478.956,00
662 – Produção Industrial	2.199.868,00
663 – Mineração	12.253.587,00
695 – Turismo	38.466.792,00
845 – Outras Transferências	8.951.000,00
846 – Outros Encargos Especiais	30.000,00
TOTAL	97.350.117,00

29. Nesse cenário, fica claro pela LOA/2023 que **as despesas da SEDEC vinculadas à mineração totalizam apenas R\$ 12.253.587,00 (doze milhões, duzentos e cinquenta e três mil, quinhentos e oitenta e sete reais)** do total de R\$ 97.350.117,00. Em outros termos, este valor deve ser utilizado pela Secretaria para todas as suas atividades relacionadas à atividade minerária, o que, evidentemente, não inclui somente a fiscalização. Ainda assim, tal desproporção chega ao patamar assustador de 1.632,17%,



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

isto é, **o Estado do Mato Grosso arrecadará 16 vezes o valor orçado para toda a atuação da SEDEC relacionada à atividade de mineração**, o que inclui outras atuações além da pretensa fiscalização que fundamenta a exação.

30. Na **ADI 4606**, com relatoria do Min. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal parece ter dado fim à amplitude hermenêutica que os Estados vêm conferindo ao art. 23, XI, do texto constitucional, com objetivos meramente arrecadatórios:

“As providências enumeradas no art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios. 4. Os Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem competência para definir as condições de recolhimento das compensações financeiras de sua titularidade, ou mesmo para arrecadá-las diretamente, por intermédio de seus órgãos fazendários. 5. Extrapola a competência comum do art. 23, XI, da CF a instituição de infrações e penalidades pelo atraso no pagamento das compensações financeiras (obrigação principal), bem como sua arrecadação diretamente pela Secretaria de Fazenda Estadual.”⁵ (grifo nosso)

31. Ressalte-se que, nesta mesma decisão, este E. Tribunal igualmente pontuou caber à União

“definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos hídricos e minerais (art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (art. 176, parágrafo único, da CF)”.⁶

32. Na **ADI 5480**, bem como na **ADI 5512** a ela apensada, que igualmente questionam a criação de uma taxa de fiscalização estadual com fundamento no art. 23, XI, da CF/88, o Supremo Tribunal Federal acatou os argumentos apresentados pela requerente e considerou, por unanimidade, inconstitucional a Lei 7.182/2015, do Estado do Rio de Janeiro, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG no Estado do Rio de Janeiro. Em relação à base de cálculo escolhida pelo legislador – barril de petróleo extraído – o Tribunal estabeleceu o que se segue:

⁵ STF, ADI 4606/BA, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, Julgamento em 28/02/2019, DJe em 06-05-2019.

⁶ Ibid.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

“4. A base de cálculo indicada pelo art. 4º da Lei 7.182/2015 – barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás a ser recolhida – não guarda congruência com os custos das atividades de fiscalização exercidas pelo órgão ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA/RJ). Desproporcionalidade reconhecida. Nesse sentido: ADI 6211-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 4/12/2019, acórdão pendente de publicação; e ADI 5374-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 17/12/2018.”⁷ (grifo nosso)

33. A decisão não poderia ser mais evidente, reforçando todo o exposto nesta petição: a base de cálculo escolhida pelo legislador para instituir taxa deve, obrigatoriamente, se relacionar à própria atividade de fiscalização que a justifica.

34. É preciso igualmente destacar que as decisões proferidas nas ADIs 4785, 4786 e 4787 não concederam um cheque em branco para que Estados cobrem os valores que quiserem do contribuinte. Pelo menos na teoria, **preservou-se a necessidade de proporcionalidade orçamentária**, que não existe na TFRM ora questionada. Além disso, o Tribunal, nestas ações, define como premissa básica para qualquer análise das taxas, o princípio da referibilidade:

6. A taxa é tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado. Logo, trata-se de espécie tributária regida pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária **em termos proporcionais à fiscalização a que submetido** ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição. Doutrina. Precedente: ADI-MC-QO 2.551, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.04.2006 (grifo nosso)⁸

35. Em suma, uma taxa não pode ser definida em razão dos possíveis lucros de uma atividade econômica, de sua real produção ou de custos públicos estaduais alheios à atividade de fiscalização, mas tão somente com **referibilidade aos valores que o Estado precisa para custear seu poder de polícia a justificar o tributo**. Nesse sentido, a desproporção foi devidamente demonstrada acima.

36. O entendimento de fundo, indiscutível, está na ADI 3028, na qual afirmou o Min. Ayres Britto, em seu voto, que *“o fundamento lógico e ético da exação mediante taxa é financiar as despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de*

⁷ STF, ADI 5480/RJ e ADI 5512/RJ, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, Julgamento em 20/04/2020, Publicação em 04/09/2020.

⁸ STF, ADI 4785/MG, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2022.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

*vigilância, orientação e correição sobre o modo pelo qual o agente delegado operacionaliza a serventia sob seus imediatos cuidados”.*⁹

37. Trata-se aqui de um dos pontos mais tranquilos de toda a existência do Direito Tributário. Taxa é um tributo contraprestacional, já que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte¹⁰. O caráter sinalagmático deste tributo deve mostrar-se à evidência: se o legislador menciona a existência de taxa, mas elege base de cálculo mensurador de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto.¹¹

38. Como destaca Casalta Nabais, para que um tributo possa ser considerado como taxa é preciso que o montante a pagar tenha por base, no seu núcleo essencial, as vantagens que proporciona ao indivíduo ou os custos que este provoca às entidades públicas. Isto significa que embora tenha inegável margem para livre avaliação, o legislador tem limitações importantes, pois não pode estabelecer como taxas contraprestações que não passem nesse teste de proporcionalidade.¹²

39. No mesmo sentido é também a lição de Klaus Vogel, para quem os limites da discricionariedade do legislador na quantificação da taxa surgem quando o montante da vantagem ou dos custos, incluídos os custos comuns, são claramente excedidos.¹³ Não é outra a lição clássica, entre nós, de Aliomar Baleeiro.¹⁴

40. Voltando ao caso concreto, o que se tem é a criação de uma taxa que, sob o pretexto de custear poder de polícia, cujo exercício se dá por meio de atuação da SEDEC, quantifica o valor a ser recolhido de modo tal que a proporção entre a receita e o **custo**

⁹ Página 12 do voto-vista.

¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007:14.^a ed, p. 403.

¹¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991: 5.^a ed., pp. 32 e 33

¹² NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 265.

¹³ VOGEL, Klaus. *Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes*, in H.-J. FALLER, P. KIRCHHOF, E. TRAGER, *Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung – Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, Tübingen, 1989 = *Der offene Finanz- und Steuerstaat*, p. 536. *Apud* NABAIS, José Casalta, cit., p. 265.

¹⁴ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2007:11.^a ed., pp. 545-546.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

integral de todas as suas possíveis atividades relacionadas à mineração, é, em uma perspectiva conservadora, da ordem de 1.632,17%.

41. Aí está a verdadeira natureza jurídica da taxa em questão. Trata-se de tributo sem nexo algum com a atividade estatal. Mesmo que possível fosse falar em poder de polícia – e não é –, o que se tem é, apenas, o uso de nomenclaturas jurídicas para mascarar substância bem diversa, violando, assim, incontáveis dispositivos constitucionais.

42. Não se pode olvidar dos efeitos negativos que tributos com nítido intuito arrecadatário geram na competitividade das empresas brasileiras. Como bem concluiu o estudo coordenado pelo Prof. Paulo Haddad ao analisar os efeitos da taxa minerária criada pelo Estado de Minas Gerais¹⁵, *“qualquer elevação da carga tributária repercute de imediato no preço final do produto, afetando enormemente a condição de competitividade dos produtores minerais no mercado mundial: se o custo de um fornecedor internacional se altera, o consumidor pode procurar no mercado um substituto de imediato. Há uma grande preocupação com a perda de competitividade da mineração com o aumento de alíquotas tributárias e taxas. Tem-se, como exemplo, a Índia que quando criado o imposto sobre exportação de minério de ferro de US\$ 7 por tonelada, imediatamente, sofreu uma queda de 32% de importação pela China”*

43. Assim, evidente a inconstitucionalidade dos artigos 1º a 12 da Lei 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso, que institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM.

IV.2 – A DESPROPORÇÃO EM COMPARAÇÃO COM OUTRAS TAXAS DE POLÍCIA DO ESTADO.

44. A desproporção da TFRM também pode ser evidenciada em comparação com a Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Mato Grosso - TFA/MT, além de seu caráter cumulativo (bitributação). De fato, **inicialmente é preciso ressaltar que o**

¹⁵ Análise de Impacto Econômico e Financeiro da TFRM, datado de 19/3/2012. Este estudo foi coordenado pelo Professor Paulo Haddad e figura nos autos da ADI 4785.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

exercício de fiscalização da atividade minerária, por parte do Estado do Mato Grosso, já é devidamente remunerado.

45. Com a finalidade de controlar e fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, já foi instituída a TFA, cobrada diretamente pelo próprio Estado¹⁶. Admitir-se que a cobrança de nova taxa, cujo suposto fundamento de validade reside no controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários, para remunerar o poder de polícia estadual para a defesa dos recursos naturais, implicaria verdadeiro **bis in idem e violação à proibição de bitributação** na medida em que o contribuinte da TFRM já é onerado pelo pagamento da TFA que se destina a remunerar o poder de polícia ambiental exercido sobre tais atividades.

46. Ademais, mesmo que se admita a possibilidade de instituição de novo tributo em razão do poder de polícia estadual para fiscalização minerária, tal cobrança não poderá se efetivar em desconformidade ao arcabouço normativo federal sobre mineração e, sobretudo ao papel atualmente desempenhado pela Agência Nacional de Mineração – ANM, conforme será visto no item IV.6 abaixo. A Constituição, ao definir que compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais (art. 22, XII) obriga estados e municípios a respeitar o disposto em legislação federal.

47. Em relação às competências privativas e comuns, é providencial a lição da Professora Fernanda Dias Menezes de Almeida:

De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas a legislação complementar. Assim, por exemplo, tarefas como cuidar da saúde e da proteção de deficientes; proteger o patrimônio cultural; proporcionar o acesso à cultura e à educação; proteger o meio ambiente; preservar florestas, a fauna e a flora, pressupõem a observância de normas gerais da União, com base no disposto nos incisos VI; VII; VIII; IX e XIV do artigo 24. (...)

Isto quando a competência material comum não se tiver de exercer de acordo com lei federal editada no uso da competência privativa, hipótese em que a União estabelecerá normas gerais e específicas, legislando integralmente sobre a matéria.

¹⁶ Isso porque o empreendedor também tem que pagar a taxa de controle ambiental a ser realizado em âmbito federal, conforme a Lei 6.938/81 – a TCFA.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

É este o caso, por exemplo, da competência prevista no inciso XI do artigo 23. Com efeito, **sendo da União a competência de legislar com exclusividade sobre águas, recursos hídricos enquanto potenciais de energéticos e também sobre jazidas e recursos minerais, os Estados e Municípios ao exercerem a fiscalização das atividades dos concessionários credenciados a explorar recursos hídricos e minerais haverão de observar necessariamente a legislação federal**.¹⁷ (grifo nosso)

48. Ainda assim, apenas como forma de se reforçar a inconstitucionalidade da exação, o valor estimado para a arrecadação da TFRM no Mato Grosso em 2023 é **35 vezes superior** àquele que o Estado de Mato Grosso estima arrecadar com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - Estadual ("TFA/MT" – item 1.7.1.9.99.01.20 do Quadro de Detalhamento da Despesa da LOA), da ordem de R\$ 5.687.074,00 (cinco milhões, seiscentos e oitenta e sete mil e setenta e quatro reais).

49. Quando comparada com todas as demais taxas pelo exercício do poder de polícia exercido pelo Estado, a TFRM também não passa em uma análise mínima de proporcionalidade. **A arrecadação esperada com a TFRM será quase 6 (seis) vezes superior à arrecadação com todas as demais taxas pelo exercício do poder de polícia** (item 1.1.2.1.00.00.00 do Quadro de Detalhamento da Despesa da LOA), estimada em R\$ 34.310.567,00 (trinta e quatro milhões, trezentos e dez mil, quinhentos e sessenta e sete reais).

50. Se a desproporção já é evidente, o contexto torna os números ainda mais graves. De acordo com os dados mais recentes do IBGE, a **mineração** é incipiente no Estado, e **representa apenas 0,4% do PIB estadual** em 2020¹⁸. Em outros termos, ao se analisar a representação econômica da mineração no Estado do Mato Grosso a partir de dados do IBGE, que perfaz apenas 0,4% dos contribuintes fiscalizados no Estado¹⁹, **esses 0,4% serão responsáveis por mais de 85% do custeio da atividade pública de fiscalização total do ente**. Não há como justificar tamanha desproporção.

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 116-117.

¹⁸ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/992>>. Acesso em 05/04/2023.

¹⁹ De acordo com o Cadastro Central de Empresas ("CEMPRE"), no ano de 2020, o Estado de Mato Grosso contava com 420 unidades industriais extrativas, ou apenas 0,42% do total de 100.863 organizações registradas naquela unidade da federação. BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/993>>. Acesso em 05/04/2023.



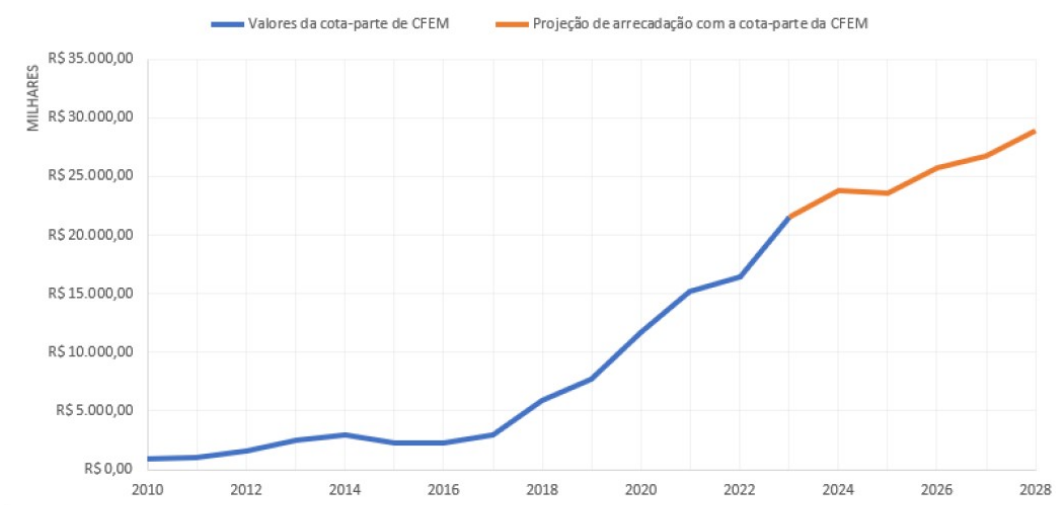
Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

IV.3 – A DESPROPORÇÃO EM COMPARAÇÃO COM A CFEM. INCONSTITUCIONALIDADE DO REPASSE AOS MUNICÍPIOS. CARACTERIZAÇÃO DE VERDADEIRO ROYALTY MINERÁRIO.

51. Os Estados onde ocorre a produção mineral têm direito ao recebimento de 15% do valor arrecadado com a Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM pela União, conforme art. 2º, §2º, V, da Lei 8.001/90. Trata-se do *royalty* mineral que o empreendedor paga pelo aproveitamento econômico de substância mineral²⁰ (art. 20, §1º, da Constituição).

52. Valendo-se dos dados de arrecadação entre os anos de 2010 e 2022, disponibilizados pela ANM no portal Observatório da CFEM²¹, é possível projetar o recolhimento total de aproximadamente R\$ 143,4 milhões a título de *royalties* minerais para o ano de 2023²², dos quais R\$ 21.512.465,74 correspondem à cota-parte do Estado de Mato Grosso:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da ANM

²⁰ Conforme decidiu o E. STF no RE nº 228.800/DF, “entendido o resultado não como o lucro do explorador, mas como aquilo que resulta da exploração”.

²¹ BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM. <<https://dados.gov.br/organization/agencia-nacional-de-mineracao-anm>>. Acesso em 05/04/2023.

²² Aos dados oficiais foram acrescidos os valores decorrentes do Projeto Aripuanã, da Nexa Recursos Minerais S.A., que iniciou suas atividades em julho de 2022, no Município Aripuanã/MT, com uma produção média anual estimada de 70.000 toneladas de zinco, 24.000 toneladas de chumbo, 4.000 toneladas de cobre e 1.800 onças de prata.

53. Consta-se, portanto, que o valor que o Estado estima arrecadar com a TFRM será **9 vezes superior ao seu recebimento da CFEM** em 2023.

54. Outro ponto que chama a atenção é a semelhança da TFRM com a própria compensação mineral. Dois pontos confirmam esta afirmação:

54.1. Primeiro, a norma expressamente dispõe que “10% (dez por cento) do valor da arrecadação da TFRM deverá ser repassado, mensalmente, aos 141 (cento e quarenta em um) municípios, mediante critérios a serem definidos em regulamento a ser editado pelo Poder Executivo” (§8º do art. 5º da lei atacada).

54.2. Se o fundamento da taxa é exatamente a referibilidade com uma atuação do poder público, o legislador mato-grossense simplesmente estabelece um repasse direto e automático a todos os municípios do Estado, sem que haja a comprovação de exercício de poder de polícia municipal ou até mesmo uma estrutura mínima montada para a pretensa fiscalização.

54.3. Segundo, ao dispor que o valor da TFRM terá como correspondência a quantidade de minério extraído, independentemente de sua destinação, resta clara a sua forte identificação com a figura de uma “participação nos resultados da exploração de recursos minerais”, conforme preceitua o §1º do art. 20 da Carta Magna, fundamento para a criação da CFEM.

55. O *royalty* mineral possui previsão expressa no texto constitucional e, uma vez que a dominialidade sobre os recursos minerais, bem como a competência para legislar sobre eles, é da União (art. 20, IX e art. 22, XII), não pode o Estado estabelecer tal compensação. Na ADI 4.846, Rel. Ministro Edson Fachin, este E. Tribunal afirmou claramente que a “legislação prevista no parágrafo único do art. 20 da CRFB/1988 possui natureza ordinária e federal”, ou seja, não pode ser exercida pelos Estados ou por Municípios:

“1. Os royalties possuem natureza jurídica de receita transferida não tributária de cunho originário emanada da exploração econômica do patrimônio público, afastada sua caracterização seja como tributo, seja como indenização. Precedente: RE 228.800, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 16.11.2011. 2. Os royalties



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios. 3. **A legislação prevista no parágrafo único do art. 20 da Constituição da República possui natureza ordinária e federal.** Precedente: ADI 4.606, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 28.02.2019”. (ADI 4846, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2019) – (grifo nosso).

56. A inconstitucionalidade é flagrante e tal dispositivo demonstra de modo inequívoco a intenção legislativa de obter recursos sem qualquer contrapartida que justifique a exação.

IV.4 – BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE TAXA É AQUELA QUE MEDE A ATIVIDADE ESTATAL ESPECÍFICA E DIVISÍVEL RELACIONADA AO CONTRIBUINTE. A TONELADA, O QUILO, O GRAMA OU O QUILOTE DE MINÉRIO NÃO TEM ESTA RELAÇÃO, SENDO UMA “BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTO” (CF, 145, § 2º). ESPECIFICIDADES DA FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE MINERÁRIA.

57. Como já exposto acima, a própria ideia de taxa surge como de uma exação decorrente de atividade estatal específica em relação ao contribuinte, diferenciando-se, assim, dos impostos, que denotam as exações não vinculadas.

58. Por conta da presença-ausência de vinculação, a quantificação do montante a recolher nas taxas precisa atender à lógica do custo-benefício, ao ponto que a quantificação dos impostos atende à lógica da capacidade contributiva.

59. *“Paradoxalmente, à proporção que se difundiu no Brasil a noção das taxas, os governos estaduais e municipais dela desertaram, ensaiando bitributações que se mascaravam com o nome desse tributo”*, destaca Baleeiro²³.

60. Para acabar com tais abusos, a Constituição de 1967 e o CTN vedaram o uso de fato gerador e de base de cálculo de impostos nas taxas, o que poderia parecer uma superfetação, mas *“os iterativos abusos a que já aludimos explicam a reiteração expressa da regra lógica”*²⁴

²³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2007:11.^a ed., p. 550.

²⁴ BALEEIRO, *op. cit.*, p. 551.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

61. A Constituição atual é ainda mais clara ao dizer que “*as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos*” (art. 145, § 2º). Trata-se de mera explicitação de uma decorrência lógica.

62. Sendo a regra de incidência dividida entre descrição da hipótese de incidência e descrição dos efeitos decorrentes da ocorrência em concreto de fato que se amolde à hipótese – o antecedente e o consequente da norma –, é evidente a necessidade de íntima pertinência entre as duas partes incidíveis do mesmo todo.

62.1. A mera exigência de razoabilidade, de devido processo e a vedação ao arbítrio, já impedem que seja criada norma que extraia do fato A efeitos para quem não tem qualquer vínculo com ele, ou que determine a quantificação da obrigação por critérios desvincilhados da hipótese de incidência.

63. Neste aspecto, tem razão Alfredo Becker quando afirma que é a base de cálculo que, sob a fórmula aritmética da norma, se transfigura em um determinado tributo e que, “*portanto, o tributo, sempre e logicamente, é uma parcela deste fato (base de cálculo) que foi transfigurado em cifra*”.²⁵

64. Ainda que não se concorde com Becker de que é a base de cálculo que dá o gênero do tributo, a observação é perfeita. O montante a pagar é decorrência da base de cálculo e, se esta não guardar estreita relação com o fato gerador que legitima a exação, faltará à exação razão e proporção. Desconsiderar tal fato seria atribuir ao texto constitucional a seguinte mensagem ao legislador ordinário: encontre algo que possa chamar de poder de polícia e, aí, cobre o que bem entender, com base nos critérios que escolher.

65. No caso presente, a base de cálculo é a tonelada, quilo, grama ou quilate de mineral ou minério extraído. Qual o nexa com a fiscalização? O conhecimento geral e a intuição já demonstram, sem precisar de maiores indagações, que quanto mais raro um mineral, menor será a proporção de minério extraído em relação ao chamado estéril.

²⁵ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Lejus, 1998: 3ª ed., nº 105, p. 377.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

66. Se algum interesse de fiscalização dos Estados decorre do artigo 23, XI, da Constituição, é relativo à sua participação no resultado da exploração dos recursos minerais prevista no art. 20, §1º, da Lei Maior. Se fosse possível alguma burla, seria quanto à omissão de minérios, a não quanto à contabilização integral do que foi extraído.

67. Esta burla é mais fácil com minerais e minérios de elevado valor, aqueles em que poucas gramas já valem muito. Estes elementos têm valor elevado justamente porque são raros, porque, para encontrá-los e obtê-los, é preciso extrair muito mais terra, areia, rocha, do que outros, a exemplo do minério de ferro.

68. Logo, a base de cálculo eleita pela lei em questão, se alguma relação mantém com o suposto fato gerador, é de proporcionalidade inversa, eis que: quanto maior o risco teórico de não contabilização da extração, menor a base de cálculo. Como a intensidade da fiscalização deve considerar o risco envolvido, resta clara a imprestabilidade da base eleita.

69. Além disso, é preciso considerar que, se este E. Tribunal já se manifestou pela constitucionalidade, **em teoria**, de tal grandeza²⁶, sob o argumento de que quanto mais se extrai, maior seria a necessidade de fiscalização, **na prática** minerária isso não se sustenta.

70. A desproporção da taxa mato-grossense acima demonstrada nada mais é do que a consequência lógica da base de cálculo adotada pelo legislador estadual, que não possui qualquer relação com o maior ou menor esforço do poder público no exercício de poder de polícia que fundamenta o tributo.

71. Característica essencial das taxas é a ausência de caráter arrecadatório, uma vez que devem corresponder ao valor gasto pelo poder público para, no que importa à presente ADI, exercer o seu poder de polícia correspondente. Em outros termos, a base de cálculo do tributo deve espelhar tão somente o custo da atividade prestada, como forma de

²⁶ ADIs 5480, 5512, 5374 e 5489.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

remunerá-la, não havendo espaço para que o valor cobrado seja extrapolado e tomado como fonte de arrecadação do ente federativo.

72. A partir do momento em que o texto constitucional proíbe que as taxas possuam base de cálculo própria de impostos, não há qualquer espaço para que o legislador desconsidere os limites impostos pelo efetivo **custo da atividade fiscalizadora, única base de cálculo constitucionalmente legítima** e, nesse sentido, limitadora ao poder estatal de estabelecer tal tributo.

73. A norma atacada, nesse sentido, tributa grandeza diretamente relacionada ao volume de produção de empresas minerárias, ou seja, onera a capacidade contributiva dos sujeitos passivos, sem guardar vínculo com a atuação estatal que pretenderia remunerar. Desconsidera, na fixação do montante cobrado, dificuldades na realização de inspeções, tais como tamanho das instalações a serem fiscalizadas, localização de difícil acesso e outros fatores que poderiam efetivamente impactar nos custos da atividade estatal.

74. Ainda que, em recentes decisões²⁷, este E. Tribunal não tenha considerado irrazoável as bases de cálculo adotadas por normas semelhantes como elemento de quantificação da obrigação tributária, com a devida vênia, devemos frisar que a quantidade de mineral extraído não é base de cálculo apta a legitimar a cobrança de taxa que tem como fundamento uma pretensa fiscalização ambiental das atividades em questão.

75. Se, **em tese**, seria razoável concluir que quanto maior a tonelada de mineral ou minério extraído, maior poderia ser o impacto social e ambiental do empreendimento, e, portanto, maior também deveria ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público²⁸, **na prática**, tal assertiva não encontra correspondência com a realidade ambiental do setor mineral.

76. O maior ou menor impacto ambiental de um empreendimento mineral e, por conseguinte, a maior ou menor dificuldade/exigência de fiscalização a conformar o valor da

²⁷ ADIs 5374 e 5489, por exemplo.

²⁸ Adotamos aqui o mesmo parâmetro utilizado pelo Exmo. Ministro Roberto Barroso em seu voto nas ADIs 5374 e 5489.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

contraprestação estatal, não possui relação com a quantidade de mineral ou minério extraído.

77. Na realidade, o processo de fiscalização e vistoria da atividade minerária é, em grande parte, realizado durante o processo de licenciamento ambiental, **totalmente custeado pelo empreendedor com taxas próprias**. Quando do licenciamento, o órgão ambiental já dispõe de todas as informações sobre os possíveis impactos ambientais nas diversas fases do projeto, incluindo, especificamente para a mineração, o limite final de estruturas instaladas, como cava, pilhas de estéril, barragens e edificações.

78. Todos os levantamentos necessários acerca dos pontos de fiscalização que justificariam a exigência da TFRM já se encontram detalhados e conhecidos, dado todo processo de licenciamento ambiental desenvolvido previamente.

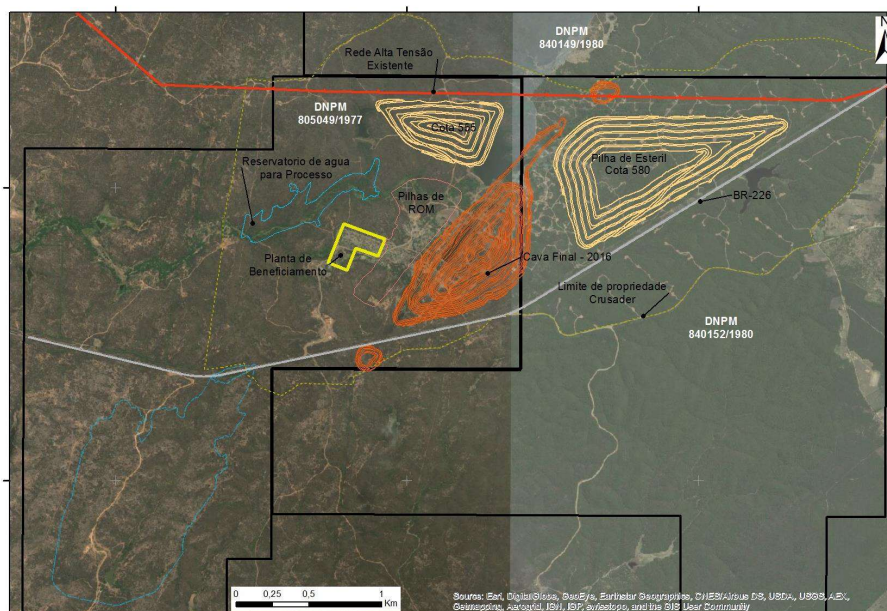
79. As informações acima são importantes principalmente quando nos encontramos diante de uma atividade minerária que utiliza o método de mineração em cava a céu aberto. Segundo Curi,

“A grande maioria das explorações mineiras, em todo o mundo, são realizadas por métodos de lavra a céu aberto. As minas a céu aberto variam muito em termos de tamanho, forma, orientação e profundidade. Entretanto apresentam certas feições em comum. Assim, o corpo mineral é sempre **minerado de cima para baixo**, geralmente por bancadas. O desenvolvimento da **mina se inicia pelo nível mais alto após a abertura de uma área ampla** (decapeamento) que possibilite o acesso inicial ao minério. Começando pelos níveis mais altos, a lavra progride descendentemente, segundo o sequenciamento estabelecido para ela, até o nível mais profundo.” ... “outro aspecto a considerar é que a maior concentração das operações em um só lugar torna mais fácil e eficiente a gestão”.²⁹ (grifo nosso)

80. Conforme explicado no texto acima, o desenvolvimento da cava da mina é feito de forma descendente, ou seja, **os limites definidos para a cava da mina são alcançados nos anos iniciais da atividade de lavra**, assim como aqueles das áreas destinadas à disposição de estéréis e rejeitos. E no licenciamento ambiental já estão

²⁹ CURI, Adilson. *Minas a céu aberto: planejamento de lavra*. Editora Oficina de Textos; 1ª edição, p. 104

definidos todos os limites finais das estruturas propostas para o projeto da mina, que são alcançados logo no início da atividade minerária. Vejamos a figura abaixo³⁰:



81. Os limites da área impactada para extração do mineral (em laranja), já foram definidos e, após o início das atividades, não ocorrerá nova supressão e vegetação, uma vez que a cava só aumentará em profundidade, não em largura. Não haverá, portanto, novas áreas a serem fiscalizadas com maior ou menor extração de mineral, tampouco aumento da dificuldade na tarefa fiscalizatória, uma vez que a área a ser fiscalizada não se altera.

82. Em outros termos, a maior parte da atividade minerária contribuinte da TFRM realiza sua atividade da seguinte forma: *grosso modo*, define-se o limite da cava e, após a retirada da vegetação para acesso ao mineral, aumenta-se a sua profundidade, sem quaisquer novos impactos ambientais. Portanto, **não há qualquer relação entre a tonelada de mineral extraído e uma maior necessidade de fiscalização, pois a área impactada não aumenta com a extração**. Se não há aumento de área impactada e supressão de nova vegetação, pois a largura da cava permanece constante, mas apenas o

³⁰ Imagem acessada em 12/03/2021, disponível em http://www.adimb.com.br/simexmin2016/palestra/teatro_ouro_preto_17/10h40%20J%C3%BAlio%20Nery.pdf.

aumento de sua profundidade, a tonelada de minério extraído não pode ser, **na prática**, base de cálculo válida para definir os custos da fiscalização estatal.

83. A base adotada pela Lei 11.991/2022, devemos frisar, não possui qualquer vínculo, ainda que remoto, com a atividade desempenhada pelo Estado, mas tão somente com a capacidade de contribuição da atividade tributada. Não é, portanto, uma base de cálculo constitucionalmente legítima.

84. Por fim, devemos frisar que o próprio processo de fiscalização ambiental da atividade minerária passou por mudanças significativas com o avanço da tecnologia atualmente disponível, estando longe daquele processo totalmente centrado em visitas *in loco* do empreendimento. O uso de imagens de satélite e drones nestes processos vem reduzindo significativamente os prazos de permanência de servidores do Estado nos locais de mineração.

85. Não há como negar o caráter meramente arrecadatório da TFRM, uma vez que pautada em base de cálculo que em nada se vincula às necessidades e dificuldades do Estado em promover o seu poder de polícia ambiental.

IV.5 – A COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA PREVISTA NO ART. 23, XI, DA CONSTITUIÇÃO NÃO CONSTITUI PODER DE POLÍCIA QUE PERMITA A INSTITUIÇÃO DE TAXA

86. A existência de poder de fiscalizar não indica necessariamente que exista um poder de polícia que legitime a instituição de taxa. Não fosse assim seria possível instituir a taxa de fiscalização do Imposto de Renda, cobrada de todos aqueles submetidos à fiscalização da Receita Federal do Brasil, a taxa de fiscalização do ICMS e, por que não, as Taxas TCU, TCE & TCM, cobrada de todos que recebem verbas públicas, inclusive servidores públicos, já que se há emprego de verba pública, há competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas.

87. A previsão constitucional não é para instituir “*taxa de fiscalização*”, mas sim taxas “*em razão do exercício do poder de polícia*”.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

88. Como bem define Marçal Justen Filho, “o poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade”³¹. Ricardo Lobo Torres, de igual modo, aponta o poder de polícia que fundamenta a instituição de taxa como “a atividade estatal de disciplinar a liberdade individual em benefício do bem-estar geral”³². Neste mesmo sentido Regis Fernandes de Oliveira esclarece que “O poder de polícia impõe limitações ao direito de liberdade e propriedade. A Taxa é devida pelo “sim” ou “não” da administração pública³³.

89. No caso em questão, a competência para exercer poder de polícia do Estado de Mato Grosso decorreria do disposto no artigo 23, XI, da Constituição Federal.

90. Como bem anota José Afonso da Silva, o texto do art. 23, XI, “correlaciona-se com o disposto no § 1.º do art. 20, já comentado, relativo ao direito de participação no resultado da exploração dos recursos minerais referidos”.³⁴

91. Assim, o disposto no referido artigo 23, XI, deve ser compreendido dentro do contexto que está inserido, qual seja:

- É competência privativa da União legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia;
- São bens da União os recursos minerais, inclusive do subsolo (CF, art. 20, IX);
- Mas na exploração desses bens, é garantido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, §1º);

³¹ JUSTEN Filho, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Forum, 2012: 8.ª ed., p. 553.

³² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*, vol. IV: os tributos na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 401.

³³ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011: 3.ª ed., p. 159.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010: 7.ª ed., p. 279.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

- Podendo Estados, Distrito Federal e Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos seus territórios (art. 23, XI).

91.1. A confirmar este contexto, a Constituição, mais adiante, em seu artigo 176, deixa clara a disciplina exclusiva da União sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais.

92. O pagamento feito pelo particular por conta da exploração mineral tem natureza de preço público, ainda que a lei dê o nome de taxa, como restou decidido na ADI 2586. De igual sorte, o que prevê o §1º do art. 20 é, alternativamente, a *participação no resultado da exploração* ou compensação financeira por esta exploração, tendo a lei estabelecido participação no resultado da exploração, ainda que, equivocadamente, chamado de compensação financeira (STF, 1.ª Turma, RE 228.800, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

93. A fiscalização do art. 23, XI, é instrumento para assegurar a Estados, Distrito Federal e Municípios a verificação relativa à parte que lhes cabe da exploração mineral. Contudo, o *resultado da exploração* é o *resultado de uma relação contratual de concessão*, que já prevê o dever de pagar pela exploração dos minerais. Assim, esse poder de fiscalizar não se dá sobre a autonomia privada, mas sim sobre relações contratuais. Reconhecer aqui a possibilidade de estabelecer taxa seria dizer que a União poderia criar uma “taxa de fiscalização dos imóveis foreiros”, ou que União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem criar uma “taxa de fiscalização de contratos” para custear as fiscalizações e medições correlatas aos contratos públicos.

94. Todo o regramento de pesquisa e exploração de lavra é dado pela União Federal, que detém a competência privativa para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (CF, art. 22, XII). Por ser privativa a competência, sequer cabe aos Estados suplementá-la.

95. O resultado inequívoco na leitura contextual dos artigos 20 a 23 da Constituição é confirmado pela leitura sistemática. A Constituição volta ao tema das jazidas



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

em seu artigo 176 e lá, em seu §1º, afirma que a pesquisa, a lavra e o aproveitamento “*somente poderão se efetuados mediante autorização ou concessão da União, [...], na forma da lei [...]*”.

96. Posta a questão nos seus devidos termos, se vê que, quando muito, poderá o Estado “fiscalizar” o exato cumprimento dos termos do contrato de concessão, do qual não é parte, à luz da legislação federal, que também não lhe cabe ajustar, aclarar, adicionar e, muito menos, modificar. Não há, portanto, qualquer restrição à esfera de liberdade, à autonomia privada. De outro lado, o proveito do Estado é meramente arrecadatório, não cabendo falar em assegurar o bem-estar geral ou a realização de direitos fundamentais e democracia.

97. Como já afirmado, não há aqui poder de polícia que legitime a instituição de taxa, o que também leva à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º a 12 da lei estadual ora atacada.

IV.6 – A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DO ESTADO DEVE RESPEITAR O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E AS COMPETÊNCIAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO.

98. Conforme posicionamento desta própria E. Corte, qualquer atuação fiscalizatória decorrente das competências comuns deve se pautar em um princípio basilar do federalismo de cooperação instituído pelo texto constitucional: o **princípio da subsidiariedade**. Na ADI 4785, restou decidido que:

“3. Em consonância ao princípio federativo da subsidiariedade, é possível ao ente estadual desempenhar atividade administrativa, remunerada mediante taxa, desde que traduzível em serviço público ou poder de polícia, na forma e nos limites do art. 145, II, da Constituição da República.

4. O Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, nos termos do art. 23, IX, da Constituição da República, **desde que informado pelo princípio da subsidiariedade** emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro. Precedente: RE 416.601, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.09.2005.” (grifo nosso)

99. Não há dúvidas acerca da preponderância de tal princípio. Nesse sentido, é preciso ressaltar que o arcabouço jurídico-normativo sobre a atuação federal no âmbito da fiscalização minerária foi completamente reformulado, com a extinção do Departamento



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Nacional de Produção Mineral – DNPM e instituição da Agência Nacional de Mineração – ANM.

100. Faz-se igualmente necessário destacar que, por força do art. 2º, §4º, da Lei 13.575/2017, a coordenação do exercício das competências de fiscalização das atividades de mineração e da arrecadação da CFEM encontra-se na alçada da ANM e possuem os convênios administrativos como seus instrumentos preferenciais, conforme abaixo:

“Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe: [...]”

§ 4º As competências de fiscalização das atividades de mineração e da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) poderão ser exercidas por meio de convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que os entes possuam serviços técnicos e administrativos organizados e aparelhados para execução das atividades, conforme condições estabelecidas em ato da ANM.”

101. O tema foi posteriormente tratado pela Resolução ANM nº 71/2021, que “regulamenta a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Agência Nacional de Mineração - ANM e Estados, o Distrito Federal e Municípios para a cooperação mútua no desempenho de ações e atividades complementares e acessórias à fiscalização da atividade minerária, nos termos do artigo 2º, § 4º, da Lei nº 13.575/2017”.

102. Ao analisarmos a Resolução, há clara menção de que os acordos celebrados não constituem hipótese de transferência, delegação ou compartilhamento de competências entre os entes signatários (art. 1º, §1º) e que toda e qualquer atividade fiscalizatória *in loco* que tenha o apoio dos entes signatários deverá, obrigatoriamente, ser coordenada e chefiada por servidores integrantes da Superintendência de Arrecadação da ANM (art. 2º, §2º).

103. O Estado do Mato Grosso, ao estabelecer competências fiscalizatórias da atividade minerária à SEDEC, sem considerar o federalismo cooperativo ou o princípio da subsidiariedade, decorrente tanto da atuação executiva quanto normativa da ANM, incorre em violação direta ao texto constitucional.

104. Destaca-se, nesse aspecto, voto do Ministro André Mendonça na ADI 4786 que, pelo seu caráter elucidativo, merece citação:

15. Em síntese, com o advento da Agência Nacional de Mineração, concluo que, no exercício de suas competências constitucionais dispostas nos arts. 20, IX (“São bens da União (...) os recursos minerais, inclusive os do subsolo”), 22, XII (“Compete privativamente à União legislar sobre (...) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”) e 24, VI (“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...) defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”), a União editou a Lei federal 13.575/2017 que atribuiu expressamente à ANM a definição dos critérios voltados à cooperação mútua para o exercício de competências de fiscalização das atividades de mineração pelos Estados, DF e Municípios. Dessa forma, torna-se inafastável a conclusão de que *“a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule)”* (ementa da ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 10.06.2020).³⁵

105. Em suma, a criação da ANM alterou significativamente a fiscalização minerária e a cooperação entre os entes subnacionais para o exercício de poder de polícia nesta seara, com **profundas consequências no princípio da subsidiariedade e no federalismo cooperativo.**

IV.7 – COBRANÇA DA TFRM NA FASE DE PESQUISA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS E MINAS, ART. 22, XII, DA CF/88.

106. Diferentemente das demais taxas estaduais criadas, a taxa mato-grossense criou uma modalidade de fato gerador que inclusive antecede a extração mineral, cobrando-se o pretense tributo na fase de pesquisa, sobre a extensão em hectare do respectivo Alvará de Pesquisa:

“Art. 5º [...]

§ 5º Enquanto não iniciada, comprovadamente na forma prevista em regulamento, a pesquisa de lavra objeto de autorização expedida pelo Poder Público, incidirá TFRM no valor equivalente a 0,005 (cinco milésimos de inteiro) da UPFMT por hectare considerada no respectivo título de autorização, que será cobrada anualmente.

§ 6º O disposto no § 4º deste artigo aplica-se também nas hipóteses em que a pesquisa de lavra iniciada for paralisada sem conclusão, independentemente da justificativa.”

107. Há aqui forte semelhança com a Taxa Anual por Hectare (TAH), prevista no art. 22, inciso II, do Código de Mineração A diferença dessa regra em relação à TAH

³⁵ ADI 4.786/PA, *Inteiro Teor do Acórdão*, p. 60.

consiste no fato de que a previsão de incidência da TFRM na fase de pesquisa está restrita a dois momentos: (i) após a publicação do Alvará de Pesquisa e antes do início das atividades de pesquisa mineral, que devem ser comunicadas à ANM; e (ii) e após o início da pesquisa mineral, quando houver sua paralisação sem conclusão, sob qualquer justificativa.

108. Trata-se, a rigor, da estipulação de critérios temporais distintos daqueles conhecidos nas demais TFRMs e que parece ter o intuito de desestimular a ausência de pesquisa mineral durante a vigência do respectivo alvará.

109. Há, neste aspecto, clara invasão de competência da União para legislar sobre jazidas e minas (art. 22, XII, da Constituição), uma vez que não cabe aos Estados ditar políticas regulatórias sobre a mineração, que pretendam inibir certos comportamentos por parte do minerador. Não se trata, por essa norma, de fiscalizar a atividade mineradora em fase de pesquisa, e sim de regular a forma como a pesquisa deve ser realizada, induzindo comportamentos pelo uso de instrumento fiscal, o que usurpa a competência federal para legislar sobre a matéria, conflitando com a própria estrutura da TAH e demais normas pertinentes à pesquisa mineral previstas no Código de Mineração e demais atos expedidos pela ANM.

IV.8 – QUANTO AOS ARTIGOS 13 E SEQUINTE DA LEI E AO DECRETO 190, DE 27/03/2023

110. Com relação aos artigos 13 e seguintes da lei, a inconstitucionalidade se dá por arrastamento. São disposições que não tem sentido ou utilidade sem a taxa.

111. Mesmo o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM é mera forma para tentar dar ares de taxa ao que se trata de verdadeiro imposto inconstitucional disfarçado.

112. Para que não se diga que esta inicial peca por não impugnar todo o arcabouço jurídico e, principalmente, porque acabam por padecer da mesma



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

inconstitucionalidade, fica atacado, também, o Decreto 190/2023, cujo propósito é, apenas, regulamentar a lei aqui impugnada, em virtude de suas relações de estreita dependência.

113. Assim, seja por conta da prática desse Supremo Tribunal Federal de declarar a inconstitucionalidade por decorrência ou arrastamento de dispositivos como os aqui mencionados, seja para evitar que se entenda necessária a impugnação da lei como um todo e não apenas quanto a partes, pede-se também a declaração de inconstitucionalidade desses artigos da lei e dos referidos decretos regulamentares.

V - RAZÕES DO PEDIDO DE LIMINAR

114. A plausibilidade da tese já está exposta nos parágrafos anteriores. O risco na demora está caracterizado pelo início da produção de efeitos da lei.

115. O “efeito multiplicador” na busca de arrecadação significativa entre os entes subnacionais já é uma realidade, cuja restituição enfrentará todos os conhecidos percalços. Além do Mato Grosso, diversos outros estados já instituíram ou estão em vias de instituir (com projetos de lei em tramitação) taxas semelhantes, bem como inúmeros Municípios. Devidamente contextualizadas e somadas, tais taxas podem inviabilizar a competitividade do setor minerário brasileiro, conforme destacado em nota técnica e estudo anexo a esta petição³⁶.

116. A necessidade do provimento liminar se faz, também, necessária para que não se tenha como cancelada a *inconstitucionalidade muito útil*.

VI - PEDIDOS

117. Por todo o exposto, pede-se, na forma dos artigos 10 e 11 da Lei 9.868/99, seja concedida liminar para suspender a eficácia da Lei 11.991, de 23 de dezembro de 2022, do Estado de Mato Grosso.

³⁶ LCA, *Desproporcionalidade na cobrança das TFRMs municipais*, maio de 2023; e respectiva Nota Técnica.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

118. Pede-se, também, que ao final seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade *ex tunc* da Lei 11.991, de 23 de dezembro de 2022, do Estado de Mato Grosso.

119. Pede-se, ainda, sejam solicitadas informações ao Governador do Estado de Mato Grosso e à Assembleia Legislativa daquele Estado, na forma do artigo 6º da Lei 9.868/99, bem como que sejam ouvidos o Advogado Geral da União e o Procurador Geral da República, em respeito ao disposto no artigo 8º da já mencionada Lei 9.868/99.

120. Os advogados informam que possuem endereço profissional, nesta capital, no SBN, Quadra 01, Bloco C, Edifício Roberto Simonsen, 13.º andar, CEP 70.040-903.

E. Deferimento.

Brasília, 14 de junho de 2023.

LEONARDO ESTRELA BORGES
OAB/MG nº 87.164

CASSIO AUGUSTO BORGES
OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A