Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Registro, inicialmente, que a presente ação está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, entre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 25.10.2018; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 03.08.2016.

2. Passo ao exame definitivo da causa.

3. A taxa, a teor do art. 145, II, da Constituição Federal, corporifica genuína espécie de tributo vinculado à atuação estatal, de competência comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal e pressupõe o exercício do poder de polícia ou o uso, efetivo ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, no campo das competências materiais de cada ente federativo.

4. A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso XI, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios [1]. Decorre dessa competência material a possibilidade de o Estado instituir taxa, nos termos do art. 145, II, da CF [2], para o exercício do poder de polícia relacionado à exploração e aproveitamento dos recursos minerários.

5. Tal compreensão está alinhada ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que já reconheceu a possibilidade da instituição de taxa cujo fato gerador seja o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em seu território, bem

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

como de taxa que tenha como fato gerador o exercício regular do poder de polícia sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e produção de Petróleo e Gás, realizada no âmbito do Estado. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

> "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".
>
> (ADI 6.211, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno)

> "CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E AMBIENTAL. LEI 7.182/2015 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TFPG) EXIGIDA SOBRE ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. NATUREZA SUPLEMENTAR, SUPLETIVA OU EMERGENCIAL DA FISCALIZAÇÃO NÃO EXCLUI PODER DE TAXAR DOS ESTADOS-MEMBROS. VALOR DA TAXA. DESPROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.
>
> 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), tendo em vista a assimétrica distribuição da indústria de petróleo e gás no território nacional e a expressividade das suas filiadas para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedente.

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

> 2. Os artigos 23, VI e VII, e 24, VI, da Constituição Federal estabelecem um compromisso federativo de fiscalização ambiental das atividades potencialmente poluidoras, atribuindo aos Estados-Membros autoridade para promover medidas de fiscalização em atividades da indústria petrolífera, mesmo quando realizadas em perímetros sujeitos ao licenciamento por órgãos ambientais da União, como as localizadas em faixas de mar contíguas ao território nacional, o que é confirmado pelos arts. 15 e 17 da Lei Complementar 140/2011, bem como pelo art. 27, III, da Lei 9.966/2000.
>
> 3. O caráter subsidiário, supletivo ou emergencial das medidas de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais nas atividades da indústria petrolífera realizadas em águas marinhas não impede a instituição de taxas pelo exercício do poder de polícia, nem induz bitributação, sendo possível a sua compensação com taxas cobradas no âmbito federal (art. 17-P da Lei 6.938/1981).
>
> 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. 5. Ação direta julgada procedente".
>
> (ADI 5.480, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno)

6. Assim, o Estado-membro é competente para a instituição de taxa que tenha como fato gerador o exercício regular do poder de polícia sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, de recursos minerários, tendo em conta a competência material comum prevista no art. 23, inciso XI, da Constituição Federal [1]. Essa foi a conclusão alcançada pelo Plenário do STF no julgamento das ADIs nº 4.785, 4.786 e 4.787. Transcrevo trecho da ementa da primeira dessas ações, como representativa das demais:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO, FINANCEIRO E MINERÁRIO. TAXA. PODER

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

DE POLÍCIA. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA E TRIBUTÁRIA. MINÉRIOS E RECURSOS MINERÁRIOS. MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS. CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO. LEI 19.976/2011. ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI 20.414/2012. PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE. VEDAÇÃO AO EFEITO CONFISCATÓRIO. REGIME CONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO. FEDERALISMO PATRIMONIAL.

1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a revogação ulterior da lei impugnada tem o condão de esvaziar o objeto do processo de índole objetiva, o que leva à prejudicialidade do mérito da ADI. Contudo, trata-se de regra excepcionável, quando se constata a possibilidade de inefetividade da jurisdição constitucional. Precedente: ADI 3.232, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2008.

2. Não há um esgotamento das competências administrativas fiscalizatórias relativas à mineração na figura da União, especialmente a partir do Departamento Nacional de Produção Mineral, sob pena de esvaziamento da significância normativa dos arts. 23, XI, e 24, VI, da Constituição da República. Doutrina.

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.

5. Ante as atividades administrativas preconizadas no art. 3º da lei impugnada, a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, nem ao conceito legal de

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

> poder de polícia disposto nos arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional, sobretudo a disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público e o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (...)".

7. Nesse sentido, concluo pela existência de competência tributária conexa à competência material do Estado de Mato Grosso para a instituição da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM.

8. Resta verificar, sob o ângulo constitucional, a regularidade e proporcionalidade da base de cálculo da exação, dado que a taxa é um tributo marcado pela comutatividade e referibilidade e deve levar em conta, em seu critério quantitativo, relação de razoabilidade com o custo da atividade estatal prestada ao contribuinte destinatário do serviço público específico e divisível ou do poder de polícia.

9. Esta Suprema Corte tem entendido que a taxa não pode superar a razoável equivalência entre o custo estimado ou mensurado da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada um, por decorrência da relação de contraprestação inerente à atividade do Poder Público, de modo que os elementos pertinentes à fixação legal das alíquotas e da base de cálculo fixadas devem seguir esse parâmetro (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 02.4.2003).

10. Desse modo, a instituição de taxa sem razoável equivalência recíproca entre o valor exigido do contribuinte e o efetivo custo da atividade estatal acarreta grave violação da Constituição Federal (ADI 5.374, sob minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 24.02.2021; ADI 6.211, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 04.12.2019).

11. Na hipótese em análise, segundo o art. 5º da Lei nº 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso, o valor da taxa de polícia (TFRM) corresponderá ao resultado da multiplicação dos coeficientes ali indicados sobre o valor da Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPFMT, vigente na data da extração do minério,

independentemente de sua destinação. Apresento a integralidade do dispositivo para melhor compreensão:

> "Art. 5º O valor da TFRM corresponderá ao resultado da multiplicação dos coeficientes adiante indicados sobre o valor da Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso - UPFMT, vigente na data da extração do minério, independentemente de sua destinação, conforme o que segue:
>
> I - 0,003 (três milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de:
>
> a) filito;
>
> b) gabro;
>
> c) granito;
>
> d) quartzito;
>
> II - 0,25 (vinte e cinco centésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de mármore;
>
> III - 0,003 (três milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de rocha ornamental não arrolada nos incisos I e II deste artigo;
>
> IV - 0,005 (cinco milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de laterita;
>
> V - 0,005 (cinco milésimos de inteiro) da UPFMT por quilograma de cassiterita;
>
> VI - 0,005 (cinco milésimos de inteiro) da UPFMT por quilate de diamante industrial;
>
> VII - 0,032 (trinta e dois milésimos de inteiro) da UPFMT por quilate de diamante;
>
> VIII - 0,015 (quinze milésimos de inteiro) da UPFMT por grama de ouro;
>
> IX - 0,082 (oitenta e dois milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de ferro;
>
> X - 0,05 (cinco centésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de manganês;
>
> XI - 0,43 (quarenta e três centésimos de inteiro) da UPFMT por quilograma de prata;
>
> XII - 0,854 (oitocentos e cinquenta e quatro milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de chumbo;
>
> XIII - 0,326 (trezentos e vinte e seis milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de zinco;
>
> XIV - 1,876 (um inteiro e oitocentos e setenta e seis milésimos) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

de cobre;

XV - 0,117 (cento e dezessete milésimos de inteiro) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de titânio;

XVI - 2,742 (dois inteiros e setecentos e quarenta e dois milésimos) da UPFMT por tonelada de concentrado de minério de níquel.

§ 1º Nos casos em que a quantidade extraída corresponder à fração da unidade de medida adotada, o montante devido será proporcional.

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, o contribuinte considerará, em relação ao material extraído, somente a parcela livre de rejeitos.

§ 3º Quando, no exercício da fiscalização da movimentação da substância minerária, não for possível identificar a data da respectiva extração, os coeficientes previstos nos incisos do caput deste artigo serão aplicados sobre o valor da UPFMT vigente na data da constatação da infração.

§ 4º Quando os minerais descritos nesse artigo forem utilizados como insumo ou matéria-prima para a fabricação de agregados para a construção civil ou insumos para a correção ou fertilização de solos, estarão isentos do pagamento da taxa, exceto mármore.

§ 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.

§ 7º A cobrança de TFRM às demais substâncias minerais não tratadas nesta Lei somente poderão ser instituídas mediante lei.

§ 8º 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".

12. Extrai-se da dicção legal que a base de cálculo da taxa leva em conta a quantidade de recursos minerários extraídos pelos

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

contribuintes, enquanto a alíquota é definida por espécie de minério e considera a unidade fiscal do Estado (UPFMT).

13. Entendo, sob o prisma formal, que não há incompatibilidade da base de cálculo eleita pela lei da taxa mato-grossense com a disposição constitucional (art. 145, § 2º) que veda a coincidência com base de cálculo própria de impostos discriminados na Constituição Federal. Isso porque, a extração minerária não é materialidade específica de imposto discriminado na Constituição Federal. Além disso, é possível que, no cálculo do valor da taxa, haja a utilização de um ou mais elementos que componham a base de cálculo de determinado imposto, desde que não ocorra identidade integral entre ambos (RE 576.321-QO-RG/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 04.12.2008, DJe 13.02.2009, *v.g.*) [3].

14. E ainda, identifica-se aderência da base de cálculo eleita pelo legislador tributário com a atividade estatal ensejadora da taxa. Nesse sentido, sendo objeto do poder de polícia que fundamenta a instituição da taxa em questão as atividades de pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento dos recursos minerários, pode-se inferir que, à medida que aumenta a quantidade de minério extraído ou explorado torna-se mais elevada a demanda e o custo da correlata atividade estatal de fiscalização.

15. Ultrapassada essa primeira análise formal, cumpre investigar a razoável equivalência recíproca que deve existir entre os valores exigidos dos contribuintes, estimados na arrecadação do ente tributante, e o efetivo custo da atividade estatal. Tenho que, neste ponto, a taxa padece de desproporcionalidade. Em linha com o conhecimento convencional aqui já aduzido, a taxa, é um tributo vinculado e, portanto, tem como fato gerador, na hipótese em julgamento, o exercício regular do poder de polícia. Esse é seu fundamento legítimo. A extensão do exercício do poder de polícia é que dá validade à taxa. Como consequência, deve existir uma proporcionalidade - claro que não há de se invocar uma equivalência plena - entre o valor cobrado em sede de taxa e o custo da atividade estatal de fiscalização.

16. A inicial traz informações sobre previsão orçamentária do Estado acerca das estimativas de arrecadação com a taxa questionada e

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

dos gastos correlatos à atividade fiscalizatória do poder público (doc. 1, fls. 6 a 9). A Mensagem n.º 179, de 09 de dezembro de 2022, do Senhor Governador do Estado do Mato Grosso, que encaminha ao parlamento estadual o projeto de lei da taxa em debate (TFRM), informa que a estimativa positiva de arrecadação com o novo tributo é da ordem de R$158.878.090,28 (cento e cinquenta e oito milhões, oitocentos e setenta e oito mil, noventa reais e vinte e oito centavos) [4].

17. Segundo o art. 3º da Lei Estadual nº 11.991, de 23 de dezembro de 2022, o poder de polícia relacionado à exigência da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, será exercido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC do Estado do Mato Grosso, com o apoio operacional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA e da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ.

18. Conforme se extrai dos documentos juntados aos autos pela requerente, bem como por meio de consulta às informações constantes dos repositórios eletrônicos oficiais do Estado do Mato Grosso [3], na esteira do quanto aduzido, os custos com o dispêndio global da atividade fiscalizatória, nos termos da lei orçamentária (Lei Estadual nº 12.012/23), estariam estimados e R$ 97.350.117,00 (noventa e sete milhões, trezentos e cinquenta mil, cento e dezessete reais) para a própria Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, órgão indicado como o responsável pelo exercício do poder de polícia relacionado à taxa (TFRM).

19. Pelo quadro síntese de funções e subfunções especificado na lei orçamentária estadual, 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), valor que deve ser utilizado para todas as suas atribuições relacionadas à atividade minerária do órgão, e não somente para a fiscalização.

20. Verifica-se, assim, por simples cálculos aritméticos que a projeção de arrecadação indicada pelo Governador do Estado no projeto de lei da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

Minerários – TFRM ultrapassa cerca de 12 (doze) vezes a despesa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC com atividades vinculadas à mineração.

21. A desproporção se verifica ainda que se considere eventual apoio operacional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, para a qual a despesa projetada na lei orçamentária para todas as suas funções de "Realização de Fiscalização Ambiental" é de R$ 5.398.808,00 (cinco milhões trezentos e noventa e oito mil, oitocentos e oito reais), bem como da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, cuja atividade de aperfeiçoamento da fiscalização e da inteligência fiscal tem previsão global de rubricas orçamentárias de R$ 2.692.270,00 (dois milhões seiscentos e noventa e dois mil, duzentos e setenta reais) e não são específicas para a atividade de fiscalização da exploração de recursos minerários.

22. Corrobora a evidência de desproporcionalidade da TFRM a comparação com a estimativa de arrecadação de todas as demais taxas do Estado do Mato Grosso pelo exercício do poder de polícia, para as quais, consta o valor projetado de arrecadação de R$ 34.310.567,00 (trinta e quatro milhões, trezentos e dez mil, quinhentos e sessenta e sete reais), no item 1.1.2.1.00.00.00 do "Quadro de Detalhamento da Despesa" da lei orçamentária anual de 2023. Assim, a arrecadação estimada com a TFRM seria 5 (cinco) vezes superior à arrecadação com todas as demais taxas pelo exercício do poder de polícia pelo Estado.

23. Entendo impertinente a alegação de que o valor cobrado pela taxa representa percentual ínfimo em relação às receitas ou lucros dos agentes econômicos que exercem as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários. A lucratividade de uma empresa deve ser considerada para a mensuração de outros tributos, como o imposto sobre a renda, mas não repercute no valor da taxa que se vai cobrar. A taxa tem que ser proporcional, por ser tributo submetido à comutatividade e à referibilidade.

24. No caso em julgamento, parece-me haver nítida desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo, o que implica a sua inconstitucionalidade. Nesse sentido, o seguinte julgado:

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO EM MEDIDA CAUTELAR. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO.
>
> 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora).
>
> 2. Há plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará, por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo. Precedente: ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio.
>
> 3. Perigo na demora igualmente configurado, já que a cobrança do tributo em valores elevadíssimos tem o potencial de inviabilizar a atividade de exploração de recursos hídricos.
>
> 4. Situação jurídica e fática que não se alterou substancialmente com o advento de nova lei, que, modificando apenas um dispositivo da lei impugnada, limitou-se a reduzir a alíquota do tributo em uma de suas hipóteses de incidência, mas sem afastar a plausibilidade da violação ao princípio da proporcionalidade. Perda de objeto da ação não configurada.
>
> 5. Agravo regimental a que se nega provimento, referendando-se a decisão que concedeu a medida cautelar, para determinar a suspensão da eficácia da Lei nº 8.091/2014, com a modificação introduzida pela Lei nº 8.872/2019, do Estado do Pará, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade. Fixação da seguinte tese: "Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização".
>
> (ADI 5374-MC-AgR, sob a minha relatoria, Tribunal Pleno)

25. A desproporcionalidade da taxa de fiscalização de recursos minerários (TRFM), no caso, denota que sua instituição está mais voltada à finalidade arrecadatória. Nesse ponto chama atenção a múltipla incidência de taxas amparadas no poder de polícia ambiental do Estado.

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

Isso porque o Estado de Mato Grosso, por meio da Lei nº 11.096/2020, instituiu anteriormente a Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Mato Grosso – TFA/MT, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, conferido à Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/MT, para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

26. O art. 6º da citada lei determina que é sujeito passivo da Taxa de Fiscalização Ambiental no Estado de Mato Grosso - TFA/MT todo aquele que exerce atividade arrolada no seu Anexo Único. Dentre as atividades arroladas, encontra-se a "extração e tratamento de minerais pesquisa de mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural", qualificadas como de alto grau poluidor e de utilização de recursos naturais.

27. Sob o aspecto material, fica evidente que há, ao menos, parcial sobreposição de incidência tributária consideradas as duas taxas ambientais consideradas (TRMF e TFA/MT). Ainda que as leis tenham diferenciado os órgãos fiscalizadores, é possível concluir que eles possuem objetivos parcialmente coincidentes.

28. Por fim, analiso a impugnação às obrigações de inscrição e prestação de informações relacionadas ao Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM, previstas na Lei nº 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso. Nesse ponto, entendo que inconstitucionalidade nas exigências feitas pela lei. Isso porque uma vez reconhecida a competência material do Estado para exercício do poder de polícia sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, de recursos minerários, justifica-se a edição de norma que vise a organizar o exercício de tal atribuição.

CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, *caput*, exclusivamente no que diz respeito à instituição da Taxa de Controle,

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00

Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, bem como dos arts. 2º a 12 e dos arts. 15 a 19, todos da Lei nº 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso.

30. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: "1. O Estado-membro é competente para a instituição de taxa pelo exercício regular do poder de polícia sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, de recursos minerários, realizada no Estado. 2. É inconstitucional a instituição de taxa de polícia que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização".

31. É como voto.

[1]Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

[2] Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

[3] Súmula Vinculante º 29: 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.

[4] Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20221212103531221000.pdf

[5] Secretaria de Estado de Fazenda, https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/22718555-loa-2023

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/10/2023 00:00