V O T O

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): O deslinde da controvérsia exigirá a resposta do Tribunal às seguintes questões:

(i) De acordo com a Constituição da República, Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos minerais, de modo a justificar a instituição de taxa referente ao exercício do poder de polícia sobre a atividade extrativa?

(ii) Em caso afirmativo, a base de cálculo do tributo criado pela lei impugnada revela-se desproporcional, haja vista o imperativo de referibilidade das taxas ao custeio da atividade estatal correlata?

(iii) Ainda pressupondo a afirmação da competência tributária, é possível a distinção tributária criada no art. 7º, I, do diploma legal atacado e repercutido em outros dispositivos normativos, em função do local de industrialização dos recursos minerais, ao fundamento de redução das desigualdades regionais?

Nesses termos, antes de propor solução às inquirições delineadas, convém versar sobre a preliminar de perda superveniente do objeto suscitada pelo Governador do Estado de Minas Gerais e expor brevemente as premissas constitucionais por mim adotadas, notadamente o regime constitucional da mineração e o federalismo patrimonial brasileiro.

Para fins de exposição nítida e especificada do núcleo das teses aqui sustentadas, adianto desde logo as possíveis respostas às questões supracitadas:

(i) O Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro, como já expus iterativamente em sede plenária desta Corte. Assim, em atuação subsidiária, é possível ao ente federativo 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. Diante dessa atividade administrativa, a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, assim como ao conceito legal de poder de polícia para fins tributários,

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;

(ii) Com assento na jurisprudência do STF, conclui-se não ser desproporcional a base de cálculo referente à TFRM imposta pela lei impugnada, haja vista que traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes; e

(iii) Há apenas conhecimento parcial desta ADI, eis que houve revogação do art. 7º, I, do diploma legal impugnado, o que prejudica a cognoscibilidade da discriminação tributária em função do local de industrialização dos recursos minerais.

PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO

De plano, impende examinar a preliminar de prejuízo da demanda, em razão da revogação superveniente do objeto da ADI. Nesse sentido, constata-se que na Mensagem 282/2012, encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa mineira, em 22 de agosto de 2012, justificou-se a alteração do diploma legal ora impugnado. Nessa linha, o Secretário de Estado da Fazenda expôs os motivos dessa iniciativa e propôs as seguintes medidas legiferantes: (i) retirar da hipótese de incidência do tributo algumas atividades administrativas que não se enquadram no conceito de "poder de polícia"; (ii) autorizar o Poder Executivo a reduzir o valor do tributo, de modo a compensar a redução das atividades custeadas pela taxa; (iii) autorizar a dedução do montante já pago no âmbito da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais; e (iv) revogar a isenção concedida aos recursos minerários destinados à industrialização na territorialidade do Estado-membro.

Nesse sentido, ressalta-se tanto na iniciativa do governo estadual, quanto nos debates travados no curso do processo legislativo, a existência de preocupação em relação ao julgamento da presente ADI, a qual fora ajuizada quase três meses antes do envio da proposta de mudança legislativa. Nesse ponto, chegou a constar no Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, publicado em 18.10.2012, a argumentação de que as alterações propostas serviriam para " *poupar o Supremo Tribunal Federal do trabalho de analisar norma com os já tão comentados vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade*".

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

A respeito das inovações geradas pela Lei 20.414/2012 na Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários do Estado de Minas Gerais, reproduz-se o pensamento sistematizador de Paulo de Castro Júnior:

> "Em síntese, as inovações introduzidas na TFRM pela referida lei foram as seguintes:
>
> I) No critério material da hipótese de incidência:
>
> Quanto às atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDE, excluiu-se as expressões 'planejamento, organização, direção e coordenação' das ações setoriais relativas à utilização de recursos minerais, à gestão e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais;
>
> Em relação às atividades do complexo de órgãos que compõem o sistema Estadual de Meio ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA: (a) no item relativo à identificação de recursos naturais do Estado incluiu-se que isso será feito 'mediante o mapeamento por imagens espaciais de toda a área de abrangência das atividades minerárias e seu entorno, com o objetivo de fornecer subsídios à fiscalização do setor'; (b) no item que trata das atividades de controle e fiscalização do uso dos recursos naturais no Estado, substituíram-se os termos 'planejamento, organização e promoção' por 'realização'.
>
> Todas as atividades da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e ensino Superior – SECTES foram excluídas.
>
> II) No critério quantitativo do consequente da norma:
>
> Inclui-se disposição autorizando o Poder Executivo a conceder desconto de até 70% (setenta por cento) do valor da taxa;
>
> Determinou-se a dedução dos valores pagos a título de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TFAMG do valor a ser recolhido a título da TFRM.
>
> III) Previu-se aplicação retroativa da redução da alíquota da taxa, a ser implementada pelo Poder Executivo, de modo que (a) os valores não recolhidos até a redução serão pagos considerando a nova alíquota, apenas com o acréscimo de juros, dispensadas as penalidades; e (b) o contribuinte que tenha recolhido a taxa em seu valor original, poderá compensar a diferença entre este valor e aquele calculado à nova alíquota em recolhimentos futuros.
>
> IV) Foi instituída norma (de eficácia limitada, por depender de de regulamentação) que dispõe sobre a possibilidade de, por substituição tributária, o adquirente de recursos minerais ser responsável pela apuração e recolhimento da TFRM, desde que se trate de operação

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

entre estabelecimentos mineradores localizados no Estado de Minas Gerais.

V) a norma que concedia isenção da taxa aos produtos destinados à industrialização no Estado de Minas Gerais foi revogada."

Em relação à preliminar suscitada, sabe-se que a jurisprudência do STF é firme no sentido de que a revogação ulterior da lei impugnada pode ter o condão de esvaziar o objeto do processo de índole objetiva, o que leva, ao fim e ao cabo, à prejudicialidade do mérito da ADI, sendo que eventuais efeitos residuais devem ser resolvidos pelas vias ordinárias.

Confira-se a ementa da ADI 709, de relatoria do Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 20.05.1994:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVERSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Parana, revogada no curso da ação, se julga prejudicada."

Contudo, também é assente na jurisprudência do STF que essa regra geral é excepcionável, quando se constata a possibilidade de inefetividade da jurisdição constitucional.

Nesse sentido, reproduz-se a questão de ordem apresentada pelo Ministro Cezar Peluso e acolhida por unanimidade no julgamento conjunto das AADDI 3.232, 3.983 e 3.990, de relatoria de Sua Excelência, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2008:

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

" **O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (RELATOR)** - Senhor Presidente, além de elogiar a fervorosa manifestação do ilustre advogado, tenho por correta sua afirmação de que, no dia 7 do corrente mês, isto é, quando já em pauta as três ações conexas, a Assembléia Legislativa do Tocantins aprovou, sendo sancionada e promulgada, a Lei nº 1.950, que revogou a lei impugnada nas presentes causas.

Mas a mim me parece, - aliás, em conformidade com tese reafirmada em recente julgamento, de que foi Relator o Ministro Carlos Alberto Menezes Direito - que o fato de a lei objeto da impugnação ter sido revogada, não diria, no curso dos processos, mas já quase ao cabo deles, não subtrai à Corte a jurisdição nem a competência para examinar a constitucionalidade da lei até então vigente e suas conseqüências jurídicas, que, uma vez julgadas procedentes as três ações, não seriam, no caso, de pouca monta.

De modo que, a respeito, meu voto é no sentido de que as ações não estão prejudicadas e, por isso, vou avançar exame de mérito."

Trata-se, portanto, de hipótese vertida nos presentes autos, uma vez que a indigitada questão (i) relativa à competência tributária do ente estadual não sofreu qualquer abalo com o advento do novel diploma legislativo. Ademais, a questão (ii) atinente à proporcionalidade da base de cálculo do tributo não perdeu seu substrato normativo na medida em que apenas faculta ao Poder Executivo a concessão de descontos na ordem de até 70% e determina o desconto do já arrecado com a TFAMG, logo ainda há utilidade do processo quanto ao ponto.

Porém, em processo de diálogo institucional levado a efeito em múltiplos níveis da Federação brasileira, revogou-se a isenção da taxa aos produtos destinados à industrialização no Estado de Minas Gerais. Nesses termos, não há mais proveito processual na solução da questão (iii) anteriormente enunciada, quanto ao art. 7º, I, do diploma legal em pauta, de modo que não é mais cognoscível nesse aspecto.

Ante essas razões, firmo convicção no acerto do parecer ministerial e encaminho proposta no sentido do conhecimento parcial da presente ADI em relação ao complexo normativo ainda vigente.

REGIME CONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

Desde o advento do Decreto-Lei 1.985/1940, que institui o Código de Minas, substancialmente reformulado pelo Decreto-Lei 227/1967, parcela relevante da dogmática jurídica tem se articulado no sentido de relativa autonomia e especialização do Direito Minerário como ramo jurídico do ordenamento brasileiro.

Nesses termos, argumenta-se, com base nas identidades legislativa, doutrinária e jurisprudencial pelo tratamento diferenciado da mineração, em razão da qualificação das relações jurídicas travadas nessa atividade setorial.

À luz do Direito Minerário na condição de microssistema normativo que rege o domínio, o acesso, a exploração e o aproveitamento econômico dos recursos minerais e respectivas relações jurídicas originadas, prestou-se especial atenção à mineração no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, de modo a ser possível haurir do Texto Constitucional um regime constitucional da mineração. Logo, passa-se a abordar uma plêiade de normas relevantes à compreensão da controvérsia posta em juízo.

Em primeiro lugar, torna-se cabível esquadrinhar os princípios do interesse nacional e da soberania permanente sobre os recursos naturais, como depreendidos do §1º do art. 176 da Constituição da República de 1988, *in verbis:*

> "A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o 'caput' deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas."

Nesse sentido, a mineração traduz-se em interesse nacional, uma vez que imputa ao Estado domínio eminente sobre os recursos minerais presentes em seu território, sendo que esses devem receber tratamento de ativos em prol do desenvolvimento econômico sustentável do país.

Aliás, em relação à questão da soberania permanente, a juridicidade do princípio extrai fundamento nas Resoluções 523, de 12 de janeiro de 1952, e 626, de 21 de dezembro de 1952, editadas pela Assembleia Geral da ONU.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

Nesse quadro, recorre-se ao escólio doutrinário do professor da Universidade de Brasília Adriano Drummond Cançado Trindade:

> "No Brasil, o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais está presente na Constituição Federal, que estabelece que os recursos minerais são considerados bens de propriedade da União e, segundo o artigo 176, §1º, devem ser explorados no interesse nacional. Como já considerado anteriormente, o interesse nacional reflete a dimensão da exploração mineral, cabendo ao Estado, na qualidade de legítimo representante de seus administrados, decidir como e quando proceder à exploração mineral. Nessa esteira, ao recepcionar o Código de mineração, a Constituição Federal consagrou o livre acesso e a livre exploração dos recursos naturais."

Ademais, impede ressaltar o princípio da dualidade da propriedade dos recursos minerais, tal como preconizado no *caput* do art. 176 da Constituição da República de 1988: " *As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.*"

Nesse ponto, a propriedade dos recursos minerais e a do solo distinguem-se, desde a Constituição da República de 1934, a qual pôs fim ao regime de acessão ou fundiário dos referidos recursos naturais. A propósito, essa diferenciação também se apresenta no Título "Da Propriedade" do Código Civil de 2002, que assim dispõe em seu art. 1.230, *caput* : " *A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.*"

Esses recursos não podem ser alçados à categoria de *res nullius*. A propósito, extrai-se dos arts. 5º, XXIII, e 170, III, da Constituição da República, a noção de função social da propriedade, inclusive dos recursos minerais, em consonância à compatibilidade da atividade econômica em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa senda, o Ministro Carlos Velloso assim articula em artigo doutrinário: "A *nota-se, desde logo, que a exploração dos recursos naturais constitui atividade de interesse nacional, da mesma forma que a proteção do meio ambiente onde ela será exercida, cabendo ao Estado conciliar essas duas atividades aparentemente antagônicas*".

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

Enfim, a doutrina e a jurisprudência desta Corte apontam no sentido da submissão da propriedade mineral ao regime de bens dominiais, como se depreende da ementa do RE-AgR 140.254, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 06.06.1997:

> " DIREITO DE PROPRIEDADE - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL - INSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO DE PASSAGEM DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - GARANTIA DE INDENIZAÇÃO PLENA - JAZIDAS MINERAIS EXISTENTES NO IMÓVEL AFETADO PELA SERVIDÃO DE PASSAGEM - RESSARCIBILIDADE DOS DIREITOS INERENTES À CONCESSÃO DE LAVRA - A QUESTÃO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE DO SOLO E DA PROPRIEDADE MINERAL - RECURSO IMPROVIDO. RECURSOS MINERAIS E DOMÍNIO CONSTITUCIONAL DA UNIÃO - O sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil - fiel à tradição republicana iniciada com a Constituição de 1934 - instituiu verdadeira separação jurídica entre a propriedade do solo e a propriedade mineral (que incide sobre as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais existentes no imóvel) e atribuiu, à União Federal, a titularidade da propriedade mineral, para o específico efeito de exploração econômica e/ou de aproveitamento industrial. A propriedade mineral submete-se ao regime de dominialidade pública. Os bens que a compõem qualificam-se como bens públicos dominiais, achando-se constitucionalmente integrados ao patrimônio da União Federal. CONCESSÃO DE LAVRA - INDENIZABILIDADE - O sistema minerário vigente no Brasil atribui, à concessão de lavra - que constitui verdadeira res in comercio -, caráter negocial e conteúdo de natureza econômico-financeira. O impedimento causado pelo Poder Público na exploração empresarial das jazidas legitimamente concedidas gera o dever estatal de indenizar o minerador que detém, por efeito de regular delegação presidencial, o direito de industrializar e de aproveitar o produto resultante da extração mineral. Objeto de indenização há de ser o título de concessão de lavra, enquanto bem jurídico suscetível de apreciação econômica, e não a jazida em si mesma considerada, pois esta, enquanto tal, acha-se incorporada ao domínio patrimonial da União Federal. A concessão de lavra, que viabiliza a exploração empresarial das potencialidades das jazidas minerais, investe o concessionário em posição jurídica favorável, eis que, além de conferir-lhe a titularidade de determinadas prerrogativas legais, acha-se essencialmente impregnada, quanto ao título que a legitima, de valor patrimonial e de conteúdo econômico. Essa situação subjetiva de vantagem atribui, ao concessionário da lavra, direito, ação e pretensão à indenização, toda vez que, por ato do Poder Público, vier o

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> particular a ser obstado na legítima fruição de todos os benefícios resultantes do processo de extração mineral."

Logo, os recursos minerais são bens dominiais da União, o que acarreta o regime jurídico pertinente a essa espécie de bem.

FEDERALISMO PATRIMONIAL BRASILEIRO

No âmbito de meu voto proferido no MS 34.023, de minha relatoria, em que se controverte acerca da metodologia de cálculo das dívidas estaduais perante a união, tive a oportunidade de discorrer a respeito do federalismo fiscal brasileiro e respectivos dilemas. Nesse sentido, remeto à fundamentação ali adotada e aqui exponho considerar o federalismo fiscal um sistema institucional de rateio espacial e temporal de receitas, despesas e créditos públicos; aqui se discute a dimensão vertical (entre governo central e governos locais) do pacto federativo.

Contudo, impende ressaltar que o planejamento estatal da política fiscal, independe tanto da Federação (forma de Estado), quanto da fonte precípua de custeio da atividade financeira do ente estatal (Estado Financeiro), sendo essas escolhas prévias de uma comunidade política autodeterminada em momento constituinte.

Aliás, a expressão "Estado Fiscal" surge da Economia do Setor Público em meados da Primeira Guerra Mundial, para descrever o Estado financiado pelos tributos incidentes sobre os contribuintes e respectiva crise decorrente da saturação da carga tributária na lógica do liberalismo econômico, em contraposição ao Estado Patrimonial com a fonte principal de receitas oriunda de recursos naturais.

Nesse sentido, ambos os ideais de Estado remanescem hodiernos, a partir de constantes significações conceituais, estruturais e conjecturais, porquanto não se observa na experiência comparada uma trajetória unidirecional voltada à transição de um tipo estatal para o outro.

Com base no critério da natureza do vínculo que origina a receita pública, o professor da USP Fernando Facury Scaff conceitua o Estado Patrimonial como "aquele em que as receitas públicas são predominantes extraídas da exploração de seu patrimônio (…) o que corresponde aos três setores básicos da atividade econômica".

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

Portanto, considerando que 10% do PIB do Brasil decorre de receitas patrimoniais, pode-se daí extrair uma dimensão financeira do que se traduz em um Federalismo de índole patrimonial, o que inclui a mineração e respectivas receitas, repartidas em termos geográficos entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como em sentido temporal entre as passadas, presentes e futuras gerações no que tange à exploração de recursos naturais finitos e locacionais.

Trata-se, então, de condição de possibilidade do presente julgamento interpretar as escolhas socialmente feitas em um determinado momento histórico (processo constituinte), no que diz respeito ao fenômeno financeiro subjacente ao feito.

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA FISCALIZATÓRIA DOS ENTES FEDERATIVOS

De saída, recorro aos seguintes dispositivos constitucionais, na qualidade de *topoi,* para a resolução da questão (i) enunciada em introito:

> "Art. 20. São bens da União:
> IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
> (…)
> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
> (…)
> 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;
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

(...)

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o 'caput' deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas."

Com espeque em sua competência legislativa privativa da União, recepcionou-se o Código de Mineração (DL 227/67), o qual assim dispõe, no que interessa:

"Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são:

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.

(…)

Art 3º Êste Código regula:

III - a fiscalização pelo Govêrno Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da industria mineral.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

§2º. Compete ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM a execução deste Código e dos diplomas legais complementares."

Em relação ao Departamento Nacional de Produção Mineral, a Lei 8.876 /94 autorizou a sua instituição como autarquia federal e estabeleceu as seguintes competências no art. 3º do diploma legislativo:

"Art. 3º A autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial:

I - promover a outorga, ou propô-la à autoridade competente, quando for o caso, dos títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais, e expedir os demais atos referentes à execução da legislação minerária;

II - coordenar, sistematizar e integrar os dados geológicos dos depósitos minerais, promovendo a elaboração de textos, cartas e mapas geológicos para divulgação;

III - acompanhar, analisar e divulgar o desempenho da economia mineral brasileira e internacional, mantendo serviços de estatística da produção e do comércio de bens minerais;

IV - formular e propor diretrizes para a orientação da política mineral;

V - fomentar a produção mineral e estimular o uso racional e eficiente dos recursos minerais;

VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária;

VII - baixar normas, em caráter complementar, e exercer fiscalização sobre o controle ambiental, a higiene e a segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente e pela higiene, segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores;

VIII - implantar e gerenciar bancos de dados para subsidiar as ações de política mineral necessárias ao planejamento governamental;

IX - baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição Federal;

Plenário virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

X - fomentar a pequena empresa de mineração;

XI - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da garimpagem em forma individual ou associativa."

Nesse sentido, as professoras Silvia Helena Serra e Cristina Campos Esteves assim descrevem a estrutura regulatória do setor da mineração no Brasil, à luz do sistema de concessão administrativa:

> "Neste contexto, a estrutura regulatória atual do Estado no setor de mineração é composta pelo Ministério de Minas e Energia – MME, pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM, sendo as últimas duas pessoas jurídicas vinculadas ao MME. Enquanto toca à CPRM o mapeamento geológico básico das riquezas minerais do Brasil, ao MME e ao DNPM cabe a outorga dos títulos minerários para a realização do aproveitamento mineral."

A despeito do Poder Constituinte ter reservado competência aos Estados para fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, assim como legislar sobre defesa dos recursos naturais, observa-se que no ordenamento jurídico brasileiro atualmente vigente há limitado espaço para a atuação suplementar dos demais entes federativos, ante a centralização das incumbências administrativas na esfera federal.

Também nesse sentido, verifica-se a abalizada doutrina da professora da USP Fernanda Dias Menezes de Almeida:

> "Assim, apesar de já no art. 21, XII, 'b' ter sido previsto que a atividade da união haveria de se desenvolver em articulação com os Estados, é de pressupor que na fiscalização da exploração de recursos hídricos e minerais, será preponderante, sem dúvida, o papel da União, com diminuta participação de Estados, Municípios e Distrito Federal."

Contudo, não se consegue daí extrair 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.

A esse respeito, transcreve-se excerto doutrinário do professor Ives Gandra da Silva Martins:

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> "Na competência comum, isto é, na competência de atribuições e legislativa, todos os entes federativos podem atuar, cuidando, portanto, o constituinte, de 'esferas' de competência e não de 'níveis' de competência. Há, portanto, a mesma hierarquia legislativa.
>
> Nenhuma restrição foi colocada a seu exercício. Nem mesmo o parágrafo único, na nova redação da EC 53/2006, introduziu qualquer limitação hierárquica, pois cuida de que a lei complementar, ainda não produzida, será para regular tão somente a cooperação e não a hierarquização ou dependência de uma entidade a outra.
>
> Nas matéria definidas no texto constitucional podem as entidades federativas agir livremente, não havendo, pois, qualquer espécie de barreira a seu exercício ou de subordinação de uma a outra entidade federativa. Todas são iguais, justificando seu exercício sempre que o interesse público o imponha."

Conclui-se, portanto, que o Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro, como já expus iterativamente em sede plenária desta Corte. Assim, em atuação subsidiária, é possível ao ente federativo 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.

Em julgamento mais recente, a tese aqui desenvolvida no sentido de que possui o Estado-membro competência administrativa fiscalizatória sobre recursos minerais, inclusive para a instituição de taxa referente ao poder de polícia sobre a atividade extrativa, está em consonância ao assentado pelo Plenário desta Suprema Corte quando do julgamento da ADI 5.512, de relatoria do e. Ministro Alexandre Moraes, DJe 20.04.2020, (a taxa foi declarada inconstitucional por outro fundamento, o qual será objeto de distinção adiante). Veja-se:

> "Ementa: 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-

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

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.

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.

Nesse sentido, embora sensibilizado pelas razões e conclusão esposadas em parecer da lavra do professor Marco Aurélio Greco aduzido nos autos no sentido de que do inciso XI do art. 23 do Texto Constitucional não autoriza a criação de uma taxa de polícia voltada à mineração, não focalizo a mesma conclusão, haja vista a normatividade constitucional que vocaliza a possibilidade dessa instituição tributária como forma de institucionalização de uma concepção de Federalismo Patrimonial cooperativo no Brasil.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:10

Acredita-se que dessa inferência não se distancia a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente a partir das razões de decidir adotadas pela Corte para o juízo de constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do IBAMA - TCFA.

Veja-se a ementa do RE 416.601, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.09.2005:

> "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido."

Igualmente, a respeito dos interesses diretos dos demais entes federativos na exploração dos recursos minerários, remete-se aos debates levados a cabo no MS 24.312, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 19.12.2003, assim ementado:

> "MANDADO DE SEGURANÇA. ATO CONCRETO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO BETUMINOSO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO, EM SEU RESULTADO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 20, § 1º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTA EXPLORAÇÃO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE. 1 - Não tendo sido atacada lei em tese, mas ato concreto do Tribunal de Contas da União que autoriza a realização de auditorias nos municípios e Estado do Rio de Janeiro, não tem aplicação a Súmula 266 do STF. 2 - Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). 3 - É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais. 4 - Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevalecentes. 5 - Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991."

Diante dessa constatação em abstrato, compete-nos avaliar a lei impugnada em sua concretude com parâmetro na normatividade constitucional e nas balizas jurisprudenciais do STF. É o que se realizará a seguir.

TAXA DE PODER DE POLÍCIA ESTADUAL SOBRE A MINERAÇÃO

A partir do pensamento doutrinário do saudoso Geraldo Ataliba, construiu-se a definição de taxa com base na categoria jurídica do fato gerador. Segundo o tributarista, " *TAXA é o tributo vinculado cuja h.i. [hipótese de incidência] consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado*".

Aliás, referida definição perpassou o Código Tributário Nacional, como se haure de seus arts. 77 e 78:

> "Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
>
> Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto nem ser calculada em função do capital das emprêsas.
>
> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interêsse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
>
> Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder."

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

Aliás, não houve incompatibilidade material com o advento da nova ordem constitucional, uma vez que o art. 145, II, da Constituição da República, assim define as taxas:

> "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;"

Nesse sentido, na ADI 447, de relatoria do Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 05.06.1991, percebe-se a recepção também na jurisprudência desta Corte dessa teoria do fato gerador no voto do Ministro Carlos Velloso a seguir reproduzido:

> "A taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipóteses de incidência (Hipótese de incidência tributária, Ed. Rev. dos Tribs. 4. ed., 1991, p. 128 et seq.), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF, art. 145, II). A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, 'sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado' (Geraldo Ataliba, Sistema Trib. na Constituição de 1988, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou 'uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte', que 'pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia' (Roque Antônio Carrazza, Curso de Dir. Const. Tributário, Ed. R.T., 2. ed., 1991, p. 243). As taxas de polícia, conforme mencionamos, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78 do CTN, e as de serviço, de um serviço público prestado ao contribuinte, serviço público específico e divisível (CF, art. 145, II). Os serviços públicos, ensina Roque Carrazza, 'se dividem em gerais e específicos', certo que os primeiros, ou gerais, 'são os prestados uti universi, isto é, indistintamente a todos os cidadãos', alcançando 'a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas.' (Ob. cit., p. 243). Esses serviços não constituem fato gerador de taxa, não podem, portanto, ser custeados por meio de taxa, mas pelos impostos. 'Já os serviços específicos', acrescenta Carrazza, 'são os prestados uti singuli. Referem-se a uma pessoa ou a um

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

número determinado (ou, pelo menos, determinável, de pessoas). São de utilização individual e mensurável."

No sentido da comutatividade das taxas de poder de polícia, tem-se como marco o RE 220.316, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJe 29.06.2001, assim ementado:

> "MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. ALEGADA OFENSA AO ART. 145, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Exação fiscal cobrada como contrapartida ao exercício do poder de polícia, sendo calculada em razão da área fiscalizada, dado adequadamente utilizado como critério de aferição da intensidade e da extensão do serviço prestado, não podendo ser confundido com qualquer dos fatores que entram na composição da base de cálculo do IPTU, razão pela qual não se pode ter por ofensivo ao dispositivo constitucional em referência, que veda a bitributação. Serviço que, no caso, justamente em razão do mencionado critério pode ser referido a cada contribuinte em particular, e de modo divisível, porque em ordem a permitir uma medida tanto quanto possível justa, em termos de contraprestação. Recurso não conhecido."

Em relação à taxa de localização e funcionamento de titularidade de entes municipais os quais fiscalizam o mercado local, verifica-se que sua constitucionalidade foi reafirmada, em sede de repercussão geral, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício.

Eis o teor da ementa do RE-RG 588.322, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 03.09.2010:

> "Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento."

Com assento nesse arcabouço normativo, passo a analisar os aspectos da hipótese de incidência da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) instituída pelo Estado de Minas Gerais.

O fato gerador do tributo é o exercício regular de poder de polícia sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, realizado no Estado de Minas Gerais, da bauxita, metalúrgica ou refratária, terras-raras e minerais ou minérios que sejam fonte, primária ou secundária, direta ou indireta, imediata ou mediata, isolada ou conjuntamente com outros elementos químicos, de chumbo, cobre, estanho, ferro, lítio, manganês, níquel, tântalo, titânio, cinco e zircônio, nos termos do art. 1º do diploma atacada. Além disso, o art. 6º dispõe que a taxa não incidirá sobre o estéril.

De acordo com o art. 5º da lei impugnada, o aspecto temporal da TFRM é o momento da venda ou da transferência entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular do mineral ou minério extraído.

Por evidente, o sujeito ativo da obrigação tributária é o Estado-membro mineiro e o passivo é a pessoa, física ou jurídica, que esteja, a qualquer título, autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento de recursos minerários na territorialidade do sujeito ativo, conforme o art. 4º do objeto deste feito.

Por fim, o aspecto quantitativo da hipótese de incidência é o valor de uma Ufemg por tonelada de mineral ou minério bruto extraído, ou seja, o

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

quantum debeatur da obrigação é a resultante da multiplicação da unidade fiscal pela quantidade de minério extraído.

Para o deslinde do presente processo, importa, ainda, analisar as atividades administrativas desenvolvidas em contrapartida à taxa de polícia cobrada.

Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico as seguintes incumbências: (i) controle e avaliação das ações setoriais relativas à utilização de recursos minerários, à gestão e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais; (ii) registro, controle e fiscalização de autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários; (iii) controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários; e (iv) defesa dos recursos naturais.

Ademais, dos arts. 15 a 18 da lei impugnada, consta a previsão de um cadastro estadual de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários, sob a responsabilidade administrativa da Subsecretaria de Desenvolvimento Minerometalúrgico e Política Energética da Secretaria supracitada.

Trata-se de competência dos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente o que se segue: (i) aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais, entre os quais o solo e o subsolo, e zelo pela observância dessas normas, em articulação com outros órgãos; (ii) identificação dos recursos naturais do Estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais de toda a área de abrangência das atividades minerárias e seu entorno, com o objetivo de fornecer subsídios à fiscalização do setor, compatibilizando as medidas preservacionistas e conservacionistas com a exploração racional, conforme as diretrizes do desenvolvimento sustentável; (iii) realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos naturais do Estado, entre os quais o solo e o subsolo; e (iv) defesa do solo e dos recursos naturais.

Nessa linha, percebe-se que as competências administrativas dirigidas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente dividem-se em dois grupos.

Por um lado, há uma translação ao plano estadual das atividades já levadas a efeito em escopo federal, como, por exemplo, o mapeamento

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

geológico básico, a cargo do Serviço Geológico do Brasil em nível federal, e um cadastro estadual similar ao existente no governo federal, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Produção Mineral. No entanto, essa situação não provoca a inconstitucionalidade do diploma legal atacado, mas sim representa uma omissão, por todos conhecida, em relação à cooperação administrativa dos entes federativos em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional no que toca às competências comuns, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição da República.

Por outro lado, as demais atividades representam uma preocupação com a compatibilidade ambiental da mineração, à luz da chamada ecofiscalidade, em que a tributação serve de instrumento para a realização de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acerca disso cabem dois comentários. A defesa do solo, dos recursos naturais e do meio ambiente são atividades atribuídas a todos as instâncias federativas, contando, inclusive, com competência legislativa para fazer valer essa proteção. Impende registrar a sobreposição das atividades de polícia administrativa custeadas pela Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais podem ser deduzidas da taxa em comento, em consonância ao preconizado no art. 9º-A do objeto da presente demanda.

Por conseguinte, diante dessas atividades administrativas, a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, assim como ao conceito legal de poder de polícia para fins tributários, 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.

A PROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO DA TAXA DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Torna-se cabível, ainda, responder se a base de cálculo do tributo criado pela lei impugnada revela-se desproporcional em relação ao custeio da atividade estatal correlata.

Nessa seara, é indiscutível o caráter paradigmático da ADI-MC-QO 2.551, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.04.2006, cuja ementa reproduz-se a seguir:

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO- -CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO 'PERICULUM IN MORA' - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. - O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto,

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v. g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. **TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio**

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.
" (grifos nossos)

No particular, adota-se como ponto de partida o parecer do *Parquet* de lavra da então Vice-Procuradora-Geral da República Deborah Duprat, cujo excerto mais relevante transcreve-se a seguir:

> "A quantidade extraída é utilizada como critério para que haja correspondência entre o valor devido pelo concessionário e o custo da fiscalização por parte do Poder Público. É intuitivo que, quanto maior a quantidade de minério extraída, mais dispendiosa seja a fiscalização da atividade.
>
> (…)
>
> De mais a mais, não se verificam nem a violação ao princípio do não confisco nem a irrazoabilidade entre o custo da atividade de fiscalização e o valor da taxa cobrada.
>
> O Governo de Minas Gerais, em estudo que acompanha as informações prestadas, demonstra que a cobrança da taxa questionada representa menos de 1% da receita bruta e de 2,5% do lucro das empresas do setor minerário, percentual esse que é claramente suportável pelos contribuintes.
>
> Além disso, ao apresentar a estimativa de despesa anual equivalente a R$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais) com a nova atividade fiscalizatória, o requerido demonstra haver equivalência entre o custo da atividade e o valor da taxa (cuja arrecadação, segundo estimativa realizada pela autora, corresponderia a uma média anual de R$ 570.000.000,00 – quinhentos e setenta reais)." (eDOC 40, pp. 14-16)

Essa estimativa implica a distinção da ADI 5.512, citada alhures. Embora a ementa daquele acórdão sugira que a base de cálculo não teria referibilidade, na verdade, houve a declaração de inconstitucionalidade

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

pela verificação da desproporcionalidade, revelando, no entanto, uma estimativa de arrecadação bem mais vultosa que a presente, como se lê do voto do e. relator, Min. Alexandre de Moraes:

> "Na presente hipótese, relevante notar que a Lei 7.182/2015 determinou a cobrança da TFPG em valor fixo correspondente a uma UFIR/RJ incidente sobre o barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraída (art. 4º). Tal como afirmado nos últimos precedentes citados, o elemento material para a exigência não pode se identificar com o escolhido para a concretização da hipótese de incidência de imposto, o mais passível a tanto o ICMS, sob pena de se apresentar constitucionalmente maculada. A escolha do ato de extração dos recursos naturais, isto é, de petróleo extraído ou de unidade equivalente de gás extraída, não o valor da operação de venda de petróleo ou de gás, intrinsecamente atado à circulação do bem, resulta, com a incoincidência entre as bases de cálculo da TFPG e do ICMS, na tradução da higidez constitucional daquela.
>
> No entanto, a norma deve passar ainda pelo crivo da razoabilidade, no sentido de ser aferida tendo como baliza o cotejo entre o valor da taxa fixada em lei e os custos da atividade efetivamente realizada pelo ente fiscalizador, isto é, torna-se necessária a análise da proporcionalidade do valor da taxa em si mesma. (...)
>
> Como se viu, no presente caso, o valor da TFPG "corresponderá a R$ 2,71 (dois reais e setenta e um centavos) por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído a ser recolhida, até o 10° (décimo) dia do mês subsequente" (art. 4º). Segundo documentação anexada aos autos (peça 74), o comparativo entre o valor que seria arrecadado com a TFPG (R$ 3.215.008.220,18) e o orçamento anual do INEA (R$ 467.761.579,00), para o exercício de 2019, revela que a exação superaria em muito o orçamento anual do órgão de fiscalização, pelo que é evidente a desproporcionalidade no tocante ao valor da taxa e o custo da atividade fiscalizatória e o caráter meramente arrecadatório da taxa em questão.
>
> Nesses termos, por não cumprir seu papel como tributo contraprestacional, o reconhecimento da inconstitucionalidade material é medida que se impõe."

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

No mesmo sentido do parecer da Procuradoria-Geral da República, há a argumentação esposada pelo Advogado-Geral da União, nos seguintes termos:

> "Na hipótese, como visto, o critério eleito pela lei impugnada para mensurar o valor da taxa de polícia consiste na aplicação de 01 (uma) unidade fiscal por tonelada de minério extraído pela concessionária. Referido parâmetro relaciona-se com o exercício do respectivo poder de polícia, uma vez que a fiscalização estatal recai sobre as concessões de exploração de recursos minerais, sendo certo que a produção das concessionárias é capaz de indicar o maior ou menor esforço do Poder Público para desempenhar tal atividade.
>
> Com efeito, conforme mencionado na Informação n° 106/2012 /CONJUR-MME/CGU/AGU (cópia anexa), prestadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia, 'é evidente que uma maior movimentação de minérios, tendo em conta a sua tonelagem, independentemente do seu valor comercial, é capaz de revelar o porte da empresa de mineração sobre a qual recairá a fiscalização, despontando a necessidade de maior estrutura e aparelho estatal para que o exercício do poder de polícia seja possível.' (fi. 08).
>
> Ademais, cumpre salientar que o valor exigível a título de taxa de polícia pela lei impugnada não desrespeita os princípios constitucionais da proporcionalidade (artigo 5°, inciso LIV, da Carta) e do não confisco (artigo 150, inciso IV, da Constituição), mormente se considerado em relação ao lucro das concessionárias. De feito, segundo consta da manifestação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a cobrança da taxa questionada representa menos de 1% (um por cento) da receita bruta das empresas do setor minerário." (eDOC 35, p. 26)

Para o trato da questão, impende fazer algumas considerações. De início, como já tive oportunidade de expor com pretensões exaurientes no bojo do voto que proferi no RE-RG 601.314, de minha relatoria, concebo a igualdade como norte diretivo do Sistema Tributário Nacional. Nesse sentido, os princípios da capacidade contributiva e da progressividade são aplicáveis a todos os tributos.

Nessa linha, a capacidade contributiva representa o mecanismo mediante o qual se realiza a equidade tributária em perspectivas horizontal e vertical na convergência de esforços coletivos para a manutenção do Estado Fiscal. Contudo, uma distinção é necessária: as taxas são regidas 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/11/2020 00:00

Em suma, a informação de que se valeram o *custos legis* e o *defensor legis* no sentido de que a taxa em questão representaria apenas 1% da receita bruta das sociedades empresárias dedicadas à exploração do setor minerário importa somente na medida em que desmentem a alegação de efeito confiscatório, tal como vedado no art. 150, IV, da Constituição da República. Isto porque trata-se de conceito relativamente indeterminado no altiplano constitucional, assim se torna imprescindível perquirir heuristicamente os elementos fático-normativos essenciais à constatação do caráter de confisco da obrigação tributária.

Cito a ADI 1.948, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 07.02.2003, no qual o faturamento da sociedade empresária foi utilizado como critério para incidência de taxa de polícia, nos seguintes termos:

> "(1) Ação Direta de Inconstitucionalidade. (2) Art. 1º, II, da Lei nº 11.073, de 30.12.1997, que acrescentou os §§ 7º e 8º ao art. 6º da Lei nº 8.109, de 1985, do Estado do Rio Grande do Sul; Art. 1º, VI, da Lei nº 11.073, de 1997, que inseriu o inciso IX na Tabela de Incidência da Lei nº 8.109, de 1985; Decreto estadual nº 39.228, de 29.12.1998, que regulamentou a incidência da taxa impugnada. (3) Alegada violação aos arts. 145, II e 145, § 2º, da Constituição. (4) Taxa de Fiscalização e Controle de Serviços Públicos Delegados, instituída em favor da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, autarquia estadual. (5) O faturamento, no caso, é apenas critério para incidência da taxa, não havendo incidência sobre o faturamento. Precedente (RE 177.835, Rel. Min. Carlos Velloso) (6) Improcedência da ação direta quanto aos dispositivos legais e não conhecimento quanto ao Decreto nº 39.228, de 1988."

A respeito da caracterização do efeito confiscatório, vejam-se os seguintes julgados:

> "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. VEDAÇÃO DO USO DE TRIBUTO COM EFEITO DE CONFISCO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO - II. AUMENTO DE ALÍQUOTA DE 4% PARA 14%. DEFICIÊNCIA DO QUADRO PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE REABERTURA DA INSTRUÇÃO NO JULGAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A caracterização do efeito confiscatório pressupõe a análise de dados concretos e de peculiaridades de cada

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

operação ou situação, tomando-se em conta custos, carga tributária global, margens de lucro e condições pontuais do mercado e de conjuntura social e econômica (art. 150, IV da Constituição). 2. O isolado aumento da alíquota do tributo é insuficiente para comprovar a absorção total ou demasiada do produto econômico da atividade privada, de modo a torná-la inviável ou excessivamente onerosa. 3. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que se chegou no acórdão recorrido, também no que se refere à violação do art. 5º, XXXVI da Constituição, seria necessário o reexame de matéria fática, o que encontra óbice da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental ao qual se nega provimento." (RE 448432 AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe 28.05.2010)

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322 /2010) – PRETENDIDA VIOLAÇÃO AO PRECEITO INSCRITO NO ART. 150, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CARÁTER ALEGADAMENTE CONFISCATÓRIO DA MULTA TRIBUTÁRIA COMINADA EM LEI – CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUTO CONFISCATÓRIO – INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL, NO PLANO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DA NOÇÃO DE EFEITO CONFISCATÓRIO – DOUTRINA – NECESSÁRIA INDAGAÇÃO, EM CADA CASO OCORRENTE, DE ELEMENTOS FÁTICOS ESSENCIAIS À CONSTATAÇÃO DO CARÁTER DE CONFISCO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA – IMPRESCINDIBILIDADE DE REEXAME DE ÍNDOLE FÁTICO-PROBATÓRIA – INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF – INVIABILIDADE DE REFERIDA ANÁLISE EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA – AGRAVO IMPROVIDO." (ARE 712.285 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 28.06.2013)

Nesse quadro, remanesce o desafio imposto pela juridicidade dos princípios tributários da proporcionalidade e da retributividade. De todo modo, reputo que a lei impugnada não padece de vícios de inconstitucionalidade quanto a esses aspectos, ao fundamento de existir um liame razoável (ou "intuitivo" nas palavras de Deborah Duprat) entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio da atividade estatal para com a fiscalização dos contribuintes.

Das lições de Misabel Derzi, retiram-se as seguintes definições e implicações jurídicas da praticabilidade:

"Praticabilidade é o nome que se dá a todos os meios e técnicas utilizáveis com o objetivo de tornar simples e viável a execução das

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

leis. Como princípio geral de economicidade e exequibilidade inspira o Direito de forma global. Toda lei nasce para ser aplicada e imposta, por isso não falta quem erija a praticabilidade a imperativo constitucional implícito.

(…)

A praticabilidade afeta, em primeiro lugar, ao Poder Legislativo. A norma legal se utiliza, já o notamos, de abstrações generalizantes, esquemas e conceitos. Ela usa tipos e conceitos não só por razões de segurança mas, em muitos casos, para viabilizar a execução de seus comandos.

(…)

As presunções, ficções legais e quantificações estabelecem em lei, através de tetos e somatórios numericamente definidos, são meios a que recorre o legislador com vistas à praticabilidade. "

Por conseguinte, inspirado pelo modo de pensar tipificante, o Poder Legislativo tem se valido de critérios considerados verossímeis, isto é, aproveitáveis em uma parametrização de normalidade para a média dos casos juridicamente relevantes, para fins de instituição de taxas e respectivos critérios quantitativos da regra-matriz de incidência.

Nesse sentido, constata-se que a jurisprudência desta Corte leva em conta o princípio da praticabilidade e a lógica do razoável, em detrimento de um essencialismo exegético relativo ao comando da norma tributária, em seus juízos de constitucionalidade em seara tributária, notadamente na temática da quantificação das taxas.

No campo das taxas de serviço público, considera-se constitucional a taxa judiciária quantificada com base no valor da causa, desde que respeitadas balizas normativas e jurisprudenciais em respeito ao acesso à Justiça, a despeito da relação entre o proveito econômico da demanda e o dispêndio da máquina estatal para a prestação da tutela jurisdicional não ser direta, mas presumida.

Confira-se a ementa da ADI 2.078, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 13.04.2011:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Valor da taxa judiciária e das custas judiciais estaduais. Utilização do valor da causa como base de cálculo. Possibilidade. Precedentes. 3. Estipulação de valores máximos a serem despendidos pelas partes. Razoabilidade. 4.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> Inexistência de ofensa aos princípios do livre acesso ao Poder Judiciário, da vedação ao confisco, da proibição do bis in idem e da proporcionalidade. Precedentes. 5. Ação julgada improcedente."

Igualmente, considera-se razoável a presunção entre a área do imóvel e a produção de lixo, ao julgar-se constitucional a taxa de coleta de lixo domiciliar, cujo valor seja graduado em relação à metragem do bem.

Cita-se o RE 232.393, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 05.04.2002, assim ementado:

> "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S. P. I. - O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a metragem da área construída do imóvel - que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base imponível da taxa. Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota, utiliza-se a metragem da área construída do imóvel, certo que a alíquota não se confunde com a base imponível do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º. II. - R.E. não conhecido."

Em termos de exercício do poder de polícia, admite-se que a quantificação da taxa seja baseada em presunções, como se depreende do julgamento do RE 416.601 supracitado referente à constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do IBAMA instituída pela Lei 10.165/2000, porquanto o gravame tributário ao patrimônio do contribuinte é graduado de acordo com o faturamento do estabelecimento, assim como o grau de poluição potencial ou a utilização de recursos naturais.

A propósito, reproduz-se excerto do voto proferido na ocasião pelo eminente Ministro Joaquim Barbosa:

> "A efetividade do exercício do poder de polícia não depende tão-somente da realização de vistorias locais, mas compreende também todos os atos necessários à averiguação da conformação da atividade desempenhada pelo contribuinte às normas ambientais.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00

> Portanto, não há como vincular a incidência do tributo tão-somente ao exercício de poder de polícia que redunde em fiscalização ou diligências locais.
>
> A dificuldade de individualização da atividade do IBAMA para fins de confirmação, nestes autos, torna-se ainda mais aparente quando se observa que o recorrente é associação que representa os interesses de diversos contribuintes, sem que seja possível afirmar para todos e cada um desses contribuintes se houve ou não atividade de fiscalização."

Firme, portanto, na jurisprudência do STF, conclui-se não ser desproporcional a base de cálculo referente à TFRM imposta pela lei impugnada, haja vista que traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, nego-lhe procedência.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/10/2020 00:00