

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ITALLO GEORGE PINHO CABRAL
SAVIO HENRIQUE OLIVEIRA MARIA

AS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERÁRIOS: quem exerce o
poder de polícia sobre a mineração?

BELÉM

2023

ITALLO GEORGE PINHO CABRAL
SAVIO HENRIQUE OLIVEIRA MARIA

AS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERÁRIOS: quem exerce o
poder de polícia sobre a mineração?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau em
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário
do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Me. Luciano Cavalcante De
Souza Ferreira

BELÉM
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do CESUPA, Belém – PA

C117t Cabral, Itallo George Pinho.

As taxas de fiscalização de recursos minerários: quem exerce o poder de polícia sobre a mineração? / Itallo George Pinho Cabral, Savio Henrique Oliveira Maria. — Belém, 2023.

20 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário do Estado do Pará, Bacharelado em Direito, Belém, 2023.

Orientador: Prof. Me. Luciano Cavalcante de Souza Ferreira.

1. Direito tributário. 2. Mineração - Fiscalização. I. Maria, Savio Henrique Oliveira. II. Ferreira, Luciano Cavalcante de Souza (orient.). III. Título.

CDD 341.39

ITALLO GEORGE PINHO CABRAL
SAVIO HENRIQUE OLIVEIRA MARIA

AS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERÁRIOS: quem exerce o poder de polícia sobre a mineração?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Me. Luciano Cavalcante De Souza Ferreira

Data de aprovação: ____/____/____

Conceito:

Banca Examinadora:

Prof. Me. LUCIANO CAVALCANTE DE SOUZA FERREIRA - Orientador
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Nome com titulação
Instituição a que pertence

Nome com titulação
Instituição a que pertence

AS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERÁRIOS: QUEM EXERCE O PODER DE POLÍCIA SOBRE A MINERAÇÃO?

MINING RESOURCES INSPECTION FEES: WHO EXERCISES POLICE POWER OVER MINING?

Itallo George Pinho Cabral¹
Savio Henrique Oliveira Maria²
Luciano Cavalcante De Souza Ferreira³

RESUMO

Este artigo aborda a complexa questão da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais (TFRM), cobrada por Estados brasileiros para viabilizar a realização de pesquisas no setor de mineração. A contextualização do tema destaca a relevância econômica da atividade minerária e a necessidade de fiscalização para garantir o cumprimento das legislações ambientais e minerárias. O problema de pesquisa centraliza-se na legalidade dessa taxa, considerando a alegada natureza arrecadatária e possíveis desdobramentos para outros entes federativos. A hipótese sugere que a criação das taxas pode representar uma extrapolação das competências estaduais, configurando um possível desvirtuamento da natureza tributária. Os objetivos gerais e específicos buscam identificar a legalidade da cobrança da TFRM pelos Estados e analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nesse contexto. A justificativa da presente pesquisa se destaca pela importância do tema para o cenário jurídico e econômico nacional, considerando os impactos para as empresas mineradoras, a gestão ambiental e a receita pública. Por fim, concluiu-se que a metodologia adotada compreende uma análise aprofundada da doutrina, legislação e jurisprudência, visando oferecer uma contribuição significativa para o entendimento da constitucionalidade da TFRM criada pelos Estados.

Palavras-chave: Taxa de fiscalização de mineração; TFRM; Direito Tributário.

ABSTRACT

This article addresses the complex issue of the Mineral Resources Inspection Fee (TFRM), charged by Brazilian States to enable research in the mining sector. The contextualization of the topic highlights the economic relevance of mining activities and the need for inspection to ensure compliance with environmental and mining legislation. The research problem centers on the legality of this fee, considering the alleged collection nature and possible consequences for other federative entities.

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. E-mail: itallogcabral@gmail.com.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. E-mail: saviohenriqueoliveiramarina@gmail.com.

³ Mestre em Direito. Professor orientador do Trabalho de Conclusão. E-mail: luciano.ferreira@prof.cesupa.br

The hypothesis suggests that the creation of taxes may represent an extrapolation of state powers, configuring a possible distortion of the tax nature. The general and specific objectives seek to identify the legality of the collection of TFRM by the States and analyze the position of the Federal Supreme Court in this context. The justification for this research stands out due to the importance of the topic for the national legal and economic scenario, considering the impacts on mining companies, environmental management and public revenue. Finally, it was concluded that The methodology adopted comprises an in-depth analysis of doctrine, legislation and jurisprudence, aiming to offer a significant contribution to the understanding of the constitutionality of the TFRM created by the States.

Keywords: mining inspection rate; TFRM; Tax law.

INTRODUÇÃO

A atividade minerária, destacada como uma das principais fontes de riqueza nos Estados, tem sido objeto de crescente exploração por parte de empresas privadas ao longo dos anos. Entretanto, essa exploração muitas vezes ocorre sem a devida fiscalização por parte dos entes federativos, que enfrentam desafios financeiros para direcionar servidores e fiscais às áreas mineradas. A necessidade de acompanhar e garantir a conformidade com as legislações ambiental, estadual e federal relacionadas à mineração torna-se uma tarefa complexa e dispendiosa.

A Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso XI, atribui a competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para realizar a fiscalização das atividades minerárias. No entanto, a efetiva implementação dessa fiscalização esbarra na carência de recursos financeiros, levando os Estados a buscarem alternativas para custear esse acompanhamento. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) validou a cobrança de taxas de fiscalização de mineração por parte de alguns estados, como Minas Gerais, Amapá e Pará.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) contesta essa cobrança, argumentando que a constitucionalidade dessas taxas pode abrir precedentes para a propagação de tributos semelhantes por outros estados e municípios. A CNI sustenta que essas taxas, ao invés de terem um caráter meramente fiscalizatório, possuem características de impostos, devendo o seu valor ser suficiente para custear integralmente as atividades de fiscalização.

Diante desse impasse, a pesquisa proposta tem como problema central identificar a legalidade da cobrança da taxa de mineração pelos Estados da Federação. A discussão doutrinária que emerge gira em torno da possível criação de um imposto, de competência da União, camuflado sob a forma de taxa, dada a alegada natureza arrecadatória desta. Assim, a hipótese da pesquisa sugere que a criação dessas taxas pode representar uma extrapolação das competências estaduais, configurando um possível desvirtuamento da natureza tributária.

Os objetivos gerais desta pesquisa são, portanto, identificar a legalidade da cobrança da taxa de mineração pelos Estados e analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nesse contexto. Os objetivos específicos incluem a análise das disposições legais e doutrinárias relacionadas à criação das referidas taxas, assim como a verificação se tais disposições foram observadas no julgamento que reconheceu a licitude da cobrança por parte dos Estados.

1. MEIO AMBIENTE E A ATIVIDADE DA MINERAÇÃO

1.1 O QUE É A ATIVIDADE MINERÁRIA?

A atividade minerária assim como seus recursos são definitivamente essenciais para a realização da maioria das atividades de uma civilização, desde sua relevância econômica o qual seguramente é considerado um pilar na economia, quanto às necessidades mais básicas até a produção de equipamentos com tecnologia moderna. A produção de alimentos está repleta destes minerais, eles formam os fertilizantes agrícolas e as ferramentas, são a base para a fabricação de veículos, aviões, navios, sem falar nos meios eletrônicos, como diz o sr. Fernando Facury Scaff, não possui civilização sem mineração (Ataíde, 2019).

Outra característica intrínseca à mineração é sua rigidez locacional, onde se encontram inseridas de forma desigual pelo globo, com abundância em determinados continentes, e por sua vez escassos em outras, esta dispersão geográfica acaba gerando um grande desenvolvimento econômico quanto social e político, instigando o comércio e as interações internacionais, disputando essas riquezas, “O Brasil, por exemplo, detém a maior parte das reservas de nióbio do planeta” (Ataíde, 2019).

1.2. QUEM REGULA A ATIVIDADE DA MINERAÇÃO?

A atividade de mineração atualmente no Brasil é regulamentada pela Agência Nacional de Mineração (ANM), de acordo com o Art. 176 da Constituição Federal de 1988, o subsolo é propriedade da União. Portanto a lavra e pesquisa mineral só poderá ser realizada com a devida autorização da ANM. O Estado regula esse trâmite em subdivisões, sendo eles, a de autorização, concessão, licenciamento, permissão de lavra garimpeira, registro de extração, monopolização, e regimes especiais sucessivamente (Feigelson, 2018, p 120):

O conceito de recursos naturais tem que ser entendido historicamente, em conformidade com o padrão tecnológico de cada momento. A parte da natureza considerada recurso natural muda com o tempo tanto através da incorporação de novos como com a obsolescência de outros recursos. Até cem anos atrás o petróleo não era um recurso. Da mesma forma, até poucas décadas o urânio tampouco era um recurso natural. Do ponto de vista econômico, o conceito de natureza também é mutável no tempo, só interessando a economia aquela parte que compõe os recursos. Por outro lado, só compõem os recursos aquelas partes que, além de serem insumos de algum processo tecnológico, tiverem sua disponibilidade limitada e controlável por proprietários" (Feigelson, 2018, *Apud* BUARQUE, 1990, p. 113).

Esses procedimentos estão inseridos na competência do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Mineração (ANM) antigo Departamento Nacional de Produção Mineral - ANM). mais o que se vê são as leis e decretos variando de acordo com a unidade da federação em que se pleiteia a pesquisa e exploração minerária. Atualmente a mineração recebe tratamento jurídico diferenciado, concebendo-se o Direito Minerário como disciplina autônoma de propriedade estatal (Feigelson, 2018, p. 121).

Contudo, é de se destacar a tendência da legislação brasileira a utilizar a expressão recursos ambientais nos termos em que definida pela Lei nº 6.938/19812 - "a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneos, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora" (art. 30, V). A partir da definição legal, vê-se que os minerais estão inseridos no grupo dos

recursos ambientais (que possuem o mesmo significado de recursos naturais), pois são encontrados no solo e no subsolo. Tanto é que o Anexo VIII da supramencionada Lei considera a extração, o tratamento e a indústria de minerais como atividade utilizadora de recursos ambientais (Feigelson, 2018).

Os dois primeiros regimes são os mais comuns, porque aplicados à maioria das substâncias minerais. A autorização é dedicada à fase de pesquisa, em que será verificada a viabilidade da jazida. Caso seja exitosa, haverá a etapa de concessão de lavra. Já nos regimes de licenciamento mineral, permissão de lavra garimpeira e registro de extração, não existe, em regra, a etapa prévia de pesquisa, pois são procedimentos válidos para número reduzido de substâncias minerais, encontradas em estágios que não exigem técnicas complexas de extração. Realizada a análise dos aspectos gerais da mineração, sua importância se dá no tratamento constitucional dado ao setor, e tendo em vista sua dominialidade estatal, faz-se necessário tratar da regulação econômica minerária.

Assim como, a mineração possui diversas peculiaridades quando comparada às demais atividades econômicas, a regulação minerária também é singular, sobretudo em virtude da natureza de bem público e da essencialidade dos recursos envolvidos. A mineração deve ser concebida sob o ponto de vista da harmonização do direito humano ao desenvolvimento e do direito econômico do desenvolvimento. Por outras palavras, o crescimento econômico deve ser combinado com o desenvolvimento humano e ambiental. É necessário esclarecer que as atividades mineiras estão sujeitas a diferentes tipos de regulação econômica, tais como impostos que afetam a indústria (Feigelson, 2018).

Devido à sua relevância para o tema da pesquisa, o título deste capítulo enfoca os mecanismos regulatórios da mineração e aborda a regulação ambiental. Esta última é exercida principalmente pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que exercem competências de polícia ambiental por meio de fiscalizações e concessão de títulos ambientais. O objetivo deste modelo é controlar atividades efetivas ou potencialmente poluidoras para fins de proteção ambiental. O regime regulatório da mineração é muito especial e possui uma entidade reguladora

própria (ANM). Os espólios federais geralmente são administrados pela Secretaria dos Estados Federais (SPU) (Feigelson, 2018).

1.3. MINERAÇÃO E SEUS IMPACTOS AO MEIO AMBIENTE

A análise dos projetos não deve limitar-se aos aspectos do impacto ambiental, pois existe o risco de outro impacto negativo, esse que se resume a novos projetos não implementados, dificultando o desenvolvimento econômico e o progresso. Portanto, esse problema fica mais fácil de entender se você o relacionar com a ciência econômica, a economia ambiental seria uma abordagem que aplica meios econômicos para controlar atividades degradantes. Estes, combinados com instrumentos legais, desenvolveram soluções econômicas para a gestão ambiental (Feigelson, 2018).

É importante ressaltar que a mineração tem seu interesse protegido pelos órgãos ambientais e entidades que efetuam o controle minerário, uma vez que o minério é dotado de prerrogativas, como por exemplo as áreas de preservação permanente, é necessário que a área de minério seja rentável economicamente desde a fase de pesquisa, pois a retirada de recursos não renováveis causa diversos impactos socioambientais, sendo inerentes a área do local que ocorra a extração, pois essa atividade está pautada na retirada de parte do solo ou do subsolo ou ainda nas várzeas dos corpos de água.

A mineração é atividade necessariamente causadora de impacto ambiental, pois é pautada na extração de recursos naturais não renováveis. Assim, imperioso é a reabilitação da área degradada por parte do explorador com o objetivo de se manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção é dever do poder público e da coletividade. Pois é visto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal. Por outro lado, o art. 176 da Constituição Federal assegura que a mineração é atividade de interesse nacional, assim como o Código Florestal reconhece a utilidade pública e o interesse social (art. 8º) (Oliveira Neto; Petter, 2005).

Isto posto, percebe-se que não há dúvidas de que no desenvolvimento da atividade minerária o maior contraponto é a aplicação do princípio da proteção ambiental. Contudo, essa antinomia estrutural não deve levar à conclusão da

inviabilidade de nenhum dos princípios, uma vez que vários são os instrumentos normativos que vêm sendo editados como forma de aproximá-los.

Nota-se cotidianamente que conforme se dá o os lançamentos de detritos em solo e ar, gradativamente o meio ambiente se tornará escasso, ou seja, incapaz de absorver quantidades crescentes de resíduos. Com base nesta situação, os recursos ambientais estão a tornar-se cada vez mais escassos e valiosos, tornando-se eles próprios de mercadorias econômicas. O meio ambiente é visto como um conjunto de bens e serviços consumidos pelas atividades e pode, portanto, ser visto como um recurso escasso cuja utilização se destina a proporcionar o máximo benefício à sociedade. No processo de mineração, além desses resíduos, a extração do minério também provoca a degradação do ambiente natural. Surge, portanto, um segundo tipo de escassez, considerando que as jazidas minerais são como commodities não renováveis (Oliveira Neto; Petter, 2005).

2 COMPETÊNCIA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A competência para a proteção do meio ambiente no Brasil é designada pela CRFB/88. Onde a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios anseiam esta responsabilidade de forma cooperativa. A União possui competência para estabelecer normas gerais, enquanto Estados e Municípios podem legislar sobre assuntos específicos, desde que não conflitem com as normas federais. Essa distribuição de competências visa promover a proteção ambiental de maneira abrangente e integrada em todo o território nacional.

Os mineradores somente poderão realizar pesquisas minerais após obterem autorização de pesquisa, que tem como título uma cópia autêntica da licença de pesquisa, publicada no DOU e transcrita em livro próprio da ANM. O alvará de pesquisa contém a indicação da propriedade contida na área correspondente, definida pela sua localização, limites e superfície em hectares (Ataide, 2019).

O artigo 22, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, tem importância ímpar no direito tributário brasileiro ao estabelecer as competências exclusivas da União, o referido dispositivo define claramente a responsabilidade federal pela definição de regras fiscais sobre jazidas, minas e outros recursos minerais relacionados, bem como a metalurgia, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Sendo assim, além da competência responsável pela proteção do meio ambiente, a União também é competente na autorização e regulação fiscal da Mineração.

2.1. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL COMUM

A competência comum para a proteção do meio ambiente é compartilhada entre os entes federativos no Brasil, conforme estabelecido no Artigo 23, inciso VI e XI da Constituição Federal de 1988. União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm responsabilidades neste âmbito.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

De acordo com Ataíde (2019), essa abordagem descentralizada visa a efetiva proteção e preservação ambiental, possibilitando a atuação conjunta e integrada dos diferentes níveis de governo.

Há uma incoerência na afirmativa que dispõe considerar válido a taxa de fiscalização de mineração, estão sendo colocados no mesmo balaio de dois diferentes institutos, o da proporcionalidade e o do confisco. É inegável que as taxas não são confiscatórias, pois representam um valor muito baixo em comparação com o patrimônio da maior parte das empresas, porém isso nada tem a ver com a questão da proporcionalidade, uma vez que esta não tem correlação com o referido patrimônio (Ataíde, 2019).

A proporcionalidade, na questão das taxas, está correlacionada à questão da equivalência, isto é, a arrecadação tem que ser suficiente para cobrir os custos fiscalizatórios, e não relacionado ao quanto se extrai, que isso seria imposto sobre a renda o que faz com que a correlação seja interna *corporis* ao Poder Público que a arrecada.

2.2 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

Em razão da competência comum ambiental atribuída aos Entes Federativos a eles é concedido o exercício do poder de polícia.

O poder de polícia é todo e qualquer ato restritivo do Estado em relação aos direitos individuais, visando a defesa do interesse coletivo e se caracteriza uma atividade administrativa, que se desenvolve em quatro fases, correspondendo a atuação do Estado na esfera de fiscalização e restrição, a ordem de polícia; o consentimento de polícia; a fiscalização de polícia e a sanção da polícia.

Diogo Moreira Neto, renomado jurista e professor emérito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, oferece uma análise perspicaz acerca do conceito de “ordem de polícia” em seu destacado trabalho. Nas palavras de Moreira Neto (2014, p. 440/444), a compreensão aprofundada da ordem de polícia revela-se essencial para desvendar as nuances das relações entre o Estado e o contribuinte, delineando o papel crucial desempenhado por essa prerrogativa na consecução dos objetivos estatais.

A ordem de polícia é o preceito legal básico, que possibilita e inicia o ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfazendo a reserva constitucional (art. 5º, II), para que se não faça aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público, apresentando-se, portanto, sob duas modalidades (...), em que ambos os casos, a limitação é o instrumento básico da atuação administrativa de polícia. Essas modalidades, referem-se, portanto, respectivamente, a restrições e a condicionamentos. (...) O consentimento de polícia, em decorrência, é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, em todas as hipóteses legais em que a ordem de polícia se apresenta sob a segunda modalidade: com a previsão de reserva de consentimento, a provisão pela qual o legislador exige um controle administrativo prévio da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público. (...) Segue-se, no ciclo, a fiscalização de polícia, a função que se desenvolverá tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia, e não apenas quanto à observância daquelas absolutamente vedatórias, que não admitem exceções, como para constatar se, naquelas que foram consentidas, não ocorrem abusos do consentimento nas utilizações de bens e nas atividades privadas, tanto nos casos de outorga de licenças como de autorizações. A utilidade da fiscalização de polícia é, portanto, dupla: porque, primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do adequado cumprimento, por parte dos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; e, em

segundo lugar, porque prepara a repressão das infrações pela constatação formal da existência de atos infratores. (...).

Finalmente, falhando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infrações às ordens de polícia e às condições de consentimento, desdobra-se a fase final do ciclo jurídico em estudo, com a sanção de polícia - que vem a ser a função pela qual se submete coercitivamente o infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasórias) impostas pela Administração.

Assim, o poder de polícia é um ato administrativo praticado pelo Estado que tem a finalidade de controlar e fiscalizar o cumprimento de ações por particulares de interesse público com fim de se observar o cumprimento da norma jurídica reguladora e impor sanções em caso de sua violação.

O poder de polícia, portanto, se apresenta como instrumento de garantia do interesse da coletividade, em razão da supremacia do interesse público sob o interesse particular. Deste modo, não há de se cogitar em violação de direitos fundamentais individuais quando do exercício do poder de polícia. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, reconhece ao Estado um papel mais amplo e ativo da atividade de polícia administrativa, senão vejamos:

(...) sem desconhecer o caráter eventualmente repressivo da polícia administrativa (...) a atividade administrativa preordenada à proteção do todo social e de suas partes, mediante uma ação, ora de observação, ora de prevenção, ora de repressão contra os danos que a eles poderiam ocorrer em razão da atividade dos indivíduos (...) a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhe os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo". (Mello, 2013, p. 851 e 853).

Vale ressaltar, que a constituição federal prevê a possibilidade da instituição de taxas em razão do exercício do poder de polícia no Artigo 145, II da CF, assim como a definição legal de poder polícia também consta no Artigo 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula prática de ato ou abstenção de fato, em razão de

interesse 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 tranquilidade pública ou só respeito a 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 no processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”

Ainda, o exercício do Poder de Polícia tem por finalidade limitar os excessos no exercício das liberdades individuais, sendo instrumento de garantia do interesse da coletividade.

Desta feita, para que o ente público possa exercer o Poder de Polícia, a lei permite a criação de Taxa, que é a espécie tributária adequada para cobrar valores das partes envolvidas, a fim de custear as despesas que o Poder Público terá para disciplinar, fiscalizar e restringir direitos individuais, com fito à proteção ambiental.

2.3 TRIBUTAÇÃO E O PODER DE POLÍCIA

Como já referido, o poder de polícia é uma atividade da administração pública de limitar ou condicionar o exercício de direitos e liberdades individuais em nome do interesse público em prol da coletividade, fazendo valer os atos normativos editados de caráter geral e abstrato, como leis, decretos e regulamentos, bem como por meio de atos concretos e específicos como licenças, autorizações e fiscalização (Santos Bisneto, 2014).

A taxa é uma espécie de tributo que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, que tem por finalidade remunerar a atividade fiscalizatória do Estado sobre os atos praticados pelos particulares que possam atingir a coletividade ou interesse público. A taxa pelo exercício do poder de polícia visa remunerar a atividade fiscalizatória do Estado sobre as atividades dos particulares que possam afetar o interesse público, a coletividade.

A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios possuem competência para instituir taxas, decorrente da sua competência comum prevista no artigo 145, II, da Constituição Federal. Contudo, cada ente público só pode cobrar taxas pelo

exercício do poder de polícia que lhe compete, sob pena de invasão de competência e bitributação.

Neste sentido é o disciplinamento do art. 80 do Código Tributário Nacional, que diz:

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

Quando os atos praticados pelos indivíduos envolver direito ambiental, o poder de polícia é exercido pelos órgãos ambientais, como o IBAMA, o ICMBio, os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, entre outros, sendo que esses órgãos possuem competência para normatizar, fiscalizar, licenciar, autorizar, monitorar e quando houver violação das normas aplicar as sanções e outras medidas administrativas relacionadas à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais (Santos, 2011).

A taxa cobrada pelos órgãos ambientais para o exercício do poder de polícia tem por finalidade não somente o custeio da atividade estatal para o desempenho dessa função, mas também a de incentivar o uso dos recursos naturais, devendo ser proporcional ao grau de impacto da atividade fiscalizada, sendo assim necessária sua cobrança, pois possibilita o exercício do poder de polícia para garantir o cumprimento da legislação ambiental e o equilíbrio ecológico.

Assim, a taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental pode ser instituída e cobrada por qualquer ente federativo, desde que respeitada a competência de cada um para exercer o poder de polícia sobre o meio ambiente. Por exemplo, a União pode cobrar a taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental sobre as atividades que afetem o patrimônio nacional, como as florestas, as águas, a fauna e a flora.

Os estados e o Distrito Federal podem cobrar a taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental sobre as atividades que afetem o patrimônio regional, como os rios, os lagos, as reservas e os parques estaduais. Os municípios podem cobrar a taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental sobre as atividades que afetem o

patrimônio local, como o saneamento básico, a arborização urbana, a poluição sonora e a coleta de resíduos sólidos (Souza, 2014).

Portanto, a tributação do poder de polícia ambiental e sua competência anexa é uma forma de assegurar a efetividade do princípio da prevenção, que visa evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente, e do princípio do poluidor-pagador, que visa atribuir ao responsável pela degradação ambiental o ônus de repará-la ou compensá-la. A taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental é um instrumento econômico e jurídico que visa internalizar os custos ambientais e incentivar o uso racional dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

3 TAXA MINERÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

É certo que a mineração é uma atividade econômica de grande relevância para o desenvolvimento do país, mas que também implica em impactos ambientais e sociais significativos, havendo necessidade, portanto que haja um efetivo exercício do poder de polícia para evitar que esses impactos ambientais e sociais venham a violar o interesse da coletividade.

O Estado do Pará, por possui uma considerável parcela mineral em seu solo, instituiu a taxa de controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários (TFRM), por meio da Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011, que tem como objetivo remunerar o exercício do poder de polícia ambiental pelo estado, bem como garantir uma compensação justa ao povo paraense pelos danos causados pela mineração (Scaff, 2022).

A TFRM é um tributo que se enquadra no conceito de taxa previsto no artigo 145, II, da Constituição Federal, uma vez que é cobrada em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Por se tratar de área minerária existente dentro do território paraense a competência para instituir e cobrar a TFRM é do Estado do Pará, conforme o artigo 145, II, da Constituição Federal (Doll, 2022).

Conforme o disposto no artigo 3 da lei 7.591/11, o poder de polícia a ser exercido pelo Estado do Pará tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos minerais e a gestão e ao desenvolvimento desses temas de produção,

transformação, expansão, distribuição e comércios de bens minerais; além de registrar, controlar e fiscalizar as autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários; e ainda, controlar, acompanhar e fiscalizar as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários (Doll, 2022).

3.1. DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DA TFRM

A TFRM tem como fato gerador para fins de cobrança o exercício regular do poder de polícia conferida ao estado do Pará sobre atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento, realizada dentro do Estado dos recursos minerários, onde o poder de polícia será exercido pela secretaria de estado de indústria, comércio e mineração - CEICOM, conforme artigo 2 da lei 7.591/11.

Na hipótese de incidência, observa-se alguns critérios a saber: critério material - é a própria materialidade do fato descrito na hipótese de incidência; critério temporal - indica o exato momento em que o fato imponible ocorre; critério espacial - é o espaço físico em que a relação jurídica pode passar a existir.

O critério Material está relacionado às ações de poder de polícia a serem desempenhadas pelo estado do Pará que legitimam a cobrança da Taxa Minerária, nos termos da Lei 7.591/11, que são àquelas relativas ao exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento, realizada no Estado, dos recursos minerários, nos termos da lei 7.591/11.

Já o critério espacial, é que essas ações devem ser praticadas dentro do território do Estado do Pará.

A taxa minerária deve ser paga mês a mês, nos termos do art. 7º da Lei 7.591/11, onde determina que a TFRM será apurada mensalmente e recolhida até o último dia útil do mês seguinte à extração do recurso minerário.

O Sujeito ativo da relação jurídica é o ESTADO DO PARÁ, enquanto que o sujeito passivo, é toda pessoa física ou jurídica, a qualquer título, que estejam autorizados a realizar pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários no estado do Pará, independentemente da titularidade do domínio mineral (art. 5º da Lei 7.591/11).

Nos termos da lei 7.591/11 a base de cálculo da TFRM é a quantidade de minério extraído, considerando-se somente a parcela livre de rejeitos.

O valor da taxa é de três Unidades Padrão Fiscal do Estado do Pará (UPF-PA) por tonelada de minério extraído, podendo ser reduzido pelo Estado para evitar onerosidade excessiva do contribuinte ou para atender as peculiaridades do setor minerário. A lei prevê ainda que em caso de a quantidade extraída corresponder apenas a uma fração de tonelada, o valor devido será proporcional (Morocco, S.D).

O microempreendedor individual, a microempresa e a empresa de pequeno porte estão isentas do pagamento da referida taxa nos termos do artigo 4 da lei 7.591/11.

A TFRM é um tributo constitucional e legítimo, que visa remunerar o exercício do poder de polícia ambiental pelo Estado do Pará, bem como garantir uma compensação ao povo paraense pelos danos causados pela mineração.

3.2 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA NA LEI 7591/11 DO ESTADO DO PARÁ

O poder de polícia regulado pela lei 7.591/11, será exercido pela Secretaria de Estado de Indústria, comércio e Mineração – SEICOM, que no exercício de suas atividades contará com o apoio operacional de outros órgãos da administração estadual, de acordo com sua competência, tais quais: Secretária de Estado da Fazenda – SEFA; Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA; Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI.

Neste sentido, a Secretária de Estado e Indústria, Comércio e Mineração exerce o poder de não somente de registrar, controlar e fiscalizar as autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração dos recursos minerários, mas também de planejar, coordenar, executar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização dos recursos minerais, conforme o Decreto 386/12.

Deste modo, todo poder de polícia descrito na lei 7.591/11 em seu artigo 3 não se refere ao poder de polícia de meio ambiente que decorre da competência comum do Estado do Pará, mas são poderes de polícia que decorrem da atividade de mineração, significar dizer que o Estado do Pará está dizendo que vai exercer fiscalização na atividade mineraria, porém está querendo cobrar uma taxa em razão do exercício do poder de polícia ambiental.

3.3 PODER DE POLÍCIA ESTADUAL NÃO PREVISTO NA COMPETÊNCIA COMUM

A Constituição Federal estabelece três tipos de competência entre os entes federativos, com base em suas atribuições constitucionais e legais, a saber: competência privativa, competência comum e competência concorrente.

A competência privativa é aquela que é atribuída exclusivamente a um ente federativo, sem possibilidade de delegação, prevista no artigo 22 da constituição federal, por exemplo, que enumera as matérias sob as quais somente a União pode legislar.

A competência comum é aquela que é atribuída a todos os entes federativos, de forma simultânea e cooperativa. A competência comum está prevista no artigo 23 da Constituição Federal, que enumera as matérias de interesse comum dos entes federativos.

A competência concorrente é aquela que é atribuída à União, aos estados e ao Distrito Federal, de forma hierarquizada e complementar. A competência concorrente está prevista no artigo 24 da Constituição Federal, que enumera as matérias sobre as quais a União, os estados e o Distrito Federal podem legislar.

Diante disso, o poder de polícia estadual não previsto na competência comum é aquele que decorre da competência privativa ou concorrente dos estados. Ou seja, é o poder de polícia que os estados exercem sobre as matérias que lhes são exclusivas ou suplementares.

Neste sentido, ainda que o Estado do Pará possa exercer o poder de polícia sob atividade de meio ambiente, por se tratar de uma competência comum a todos os entes federativos, (conforme dispõem os artigos 23, VI, e 24, VII da CF) e cobrar uma taxa por isso, a lei 7.591/11 em seu artigo 3 está criando um poder de polícia sob a taxa minerária, sendo assim o Estado do Pará tem apenas competência ambiental para exercer fiscalização, a forma que está descrito na lei está estabelecido um poder de polícia de mineração, existindo dessa forma um conflito entre a competência dada pela constituição ao Estado do Pará e a forma que está positivada na lei. Posto isto, é notório no próprio artigo da constituição federal que o Estado do Pará tem apenas competência para fiscalizar atividade ambiental e não

minerária, portanto não deve taxar a atividade de mineração em razão do poder de polícia ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, os resultados deste estudo proporcionaram resultados significativos para a compreensão da complexa relação entre a taxa de fiscalização de mineração, conhecida como Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais (TFRM), Ao atingir os objetivos propostos, evidenciamos que os Estados brasileiros, demonstram um cenário onde as questões ambientais, a competência constitucional comum e o exercício do poder de polícia se entrelaçam de maneira intrincada.

Nesse contexto, as considerações finais deste estudo procuram destacar os principais aspectos discutidos ao longo do artigo, no qual consistem na análise da relação entre a atividade minerária e seus impactos ambientais, destacando a importância da regulação para mitigar danos, e como a competência constitucional comum para a proteção do meio ambiente, vem sendo usada pelos estados para tributar o exercício do Poder de Polícia como competência anexa.

Em resumo, este estudo não apenas preenche lacunas no conhecimento existente, mas também lança luz sobre Os objetivos específicos que incluem a análise da relação entre a atividade minerária e seus impactos ambientais, destacando a importância da regulação para mitigar danos, essa investigação da competência constitucional comum para a proteção do meio ambiente, explora o exercício do Poder de Polícia e sua tributação como competência anexa,

o exame da Lei Estadual 7.591/11 que institui a TFRM no Pará, detalha a hipótese de incidência quanto aos aspectos material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo, bem como avaliar o exercício do Poder de Polícia na referida lei, considerando sua aplicação no contexto da mineração e sua relação com a competência comum e por fim, analisar o Poder de Polícia estadual não previsto na competência comum, investigando possíveis conflitos ou desdobramentos dessa prerrogativa.

Esses objetivos gerais conduzem a pesquisa para uma abordagem aprofundada da relação entre a mineração, a proteção ambiental e a tributação, proporcionando assim uma análise crítica e abrangente da legalidade.

Como atestado, o Estado do Pará pode exercer poderes de polícia nas atividades ambientais, já que esta é competência comum de todos os entes federais como já foi constatado, e arrecadar taxas. Para tanto, o artigo 3º da Lei nº 7.591/11 estabelece poderes de polícia no âmbito do imposto minerário, de modo que o estado do Pará tem apenas competência ambiental para exercer poderes de fiscalização, na forma descrita na lei, que estabelece poderes de polícia minerária.

portanto, há um conflito entre os poderes conferidos ao Estado do Pará pela constituição vigente e a forma prevista em lei. Dito isto, as disposições constitucionais federais estabelecem claramente que o estado do Pará só tem competência para fiscalizar atividades ambientais e não-minerárias e, portanto, não deve tributar as atividades de mineração no âmbito de suas atribuições de polícia ambiental. no contexto do Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário: mineração e direito minerário**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. 288 p.

SANTOS BISNETO, Elias Saraiva dos Santos. **As taxas minerais estaduais - TFRM: um estudo sobre a Lei N. 7.591/2011 (Estado do Pará)**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33795/taxa-sobre-poder-de-policia-legislacao-e-forma-de-cobranca>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRITO, Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de. **As taxas minerais estaduais - TFRM: um estudo sobre a Lei N. 7.591/2011 (Estado do Pará)**. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

COÊLHO, Sasha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. **Inconstitucionalidades da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários instituída pelo Estado de Minas Gerais**. Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT), São Paulo, 2012. Disponível

em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2020/08/39-inconstitucionalidades-da-taxa-de-fiscalizacao.pdf>. Acesso em: 13 de set. 2023.

MAIA, Flávia. **STF valida taxas de fiscalização de mineração cobradas pelo estado**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/stf-valida-taxas-de-fiscalizacao-de-mineracao-cobrada-por-estados-brasileiros-01082022>. Acesso em: 13 de set. 2023.

SANTOS, Saulo Gonçalves. **A cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia e a necessidade ou não da efetiva fiscalização para a sua exigibilidade**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3103, 30 dez. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20750>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SOUZA, Paola Queiroz de. **Poder de polícia na administração pública**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34784/poder-de-policia-na-administracao-publica>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MAROCCO, Jair. **Constitucionalidade da Taxa Minerária do Estado do Pará**. [s.d.]. Disponível em: https://www.academia.edu/37741020/Constitucionalidade_da_Taxa_Minera%C3%A1ria_do_Estado_do_Par%C3%A1. Acesso em: 23 nov. 2023.

OLIVEIRA NETO, Raul; PETTER, Carlos Otávio. **A abordagem da economia ambiental no contexto da mineração**. Rem: Revista Escola de Minas, [S.L.], v. 58, n. 1, p. 71-75, mar. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0370-44672005000100012>.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de Direito Minerário**. 3. ed. São Paulo: Sraiva Jur, 2018. 368 p.

SCAFF, Fernando Facury. **Aspectos controvertidos sobre a CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (royalties da mineração)**. Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração. Tradução . São Paulo: Quartier latin, 2009. Acesso em: 23 nov. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Os erros do Supremo Tribunal Federal no julgamento das taxas minerárias**. ConJur. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-08/erros-stf-julgamento-taxas-minerarias>. Acesso em: 23 nov. 2023.