



Parecer N.º 1059/2022/CCJR

Referente à Mensagem N.º 179/2022 – PL N.º 955/2022 que “Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM e o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM, e dá outras providências.”.

NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO INTEGRAL N.º 02

Autor: Poder Executivo.

Relator (a): Deputado (a) Wielmar Dal Bosco

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 12/12/2022, sendo aprovado o requerimento de dispensa de pauta na sessão plenária na mesma data.

O projeto em referência visa instituir a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários TFRM, bem como o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM.

O Autor apresentou justificativa com a seguinte fundamentação que abaixo transcrito:

“A atividade mineradora tem papel fundamental no desenvolvimento e no crescimento econômico do Estado. Porém esse crescimento, quando desordenado, gera intensos passivos ambientais, sociais, demográficos, os quais atraem a necessidade de serviços públicos de infraestrutura, saúde, educação, entre outros.

A Constituição Federal previu a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia. No entanto, a mesma Carta previu competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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

Com efeito, a fim de exercer a competência estabelecida pelo artigo 145, II e artigo 23, XI da Constituição Federal, o presente Projeto de Lei busca instituir, no âmbito estadual, o Cadastro Estadual de Controle e fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM, e a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM.

O Cadastro Estadual de Controle e fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM impõe obrigação de registro estadual específico das pessoas físicas e jurídicas autorizadas, a qualquer título, a realizarem a pesquisa, a lavra, a exploração ou o aproveitamento de recursos minerais no Estado.

Por sua vez, a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerais, realizadas no território mato-grossense, figurando como sujeito passivo da obrigação tributária a pessoa física ou jurídica autorizada, a qualquer título, a realizar a pesquisa, a lavra, a exploração ou o aproveitamento de recursos minerais no território mato-grossense.

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à constitucionalidade de taxa de idênticos fundamento e natureza instituídos pelos Estados de Minas Gerais, Amapá e Pará quando do julgamento das ADI 4785, 4786 e 4787, com esteio na competência comum prevista no artigo 23 da CF.

Em termos práticos, estima-se que a medida ora proposta ocasiona impacto positivo na arrecadação em R\$ 158.878.090,28 (cento e cinquenta e oito milhões, oitocentos e setenta e oito mil, noventa reais e vinte e oito centavos), valores suficientes para fazer frente ao dever de fiscalização acima abordado.

São essas razões que nos levam a propor o Projeto de Lei em apenso, solicitando, na oportunidade, que seja observado na respectiva tramitação regime de urgência.

Colocando-nos à disposição para esclarecimentos, aproveitamos para já registrar agradecimentos pela acolhida dada à proposição anexa, externando nossa consideração e apreço.”

Na data de 14/12/2022, os autos foram enviados a Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação.





Na data de 15/12/2022 foi apresentada a Emenda nº 01 de autoria do Deputado Valdir Barranco, bem como as Emendas nºs 02, 03 e 04 todas de autoria do Deputado Wilson Santos.

Na data de 19/12/2022 fora apresentado o **Substitutivo integral nº 01** e o **Substitutivo integral nº 02**, bem como as **Emendas nºs 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 14**, com efeito os autos retornaram para Comissão de Mérito, a qual exarou parecer favorável, **nos termos do Substitutivo Integral nº 02, acatando a Emenda nº 09, rejeitando o Substitutivo integral nº 01 e as emendas nº 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 e 14**, tendo sido aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis, na sessão do dia 19/12/2022.

Com efeito, os autos foram enviados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, onde esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Em breves palavras a proposta visa instituir a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários TFRM, bem como o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que o projeto de lei em questão fora aprovado em 1º votação no Plenário desta Casa de Leis, **nos termos do Substitutivo Integral nº 02, acatando a Emenda nº 09.**

O Substitutivo Integral nº 01 e as Emendas nº 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 e 14, foram rejeitadas pela Comissão de Mérito, restando prejudicada sua análise nesta Comissão.

Desse modo, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição tão somente quanto aos termos do **Substitutivo Integral nº 02 e Emenda nº 09.**





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (MENDES, gilmar ferreira. Curso





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937)

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material. Neste sentido a Constituição Federal revela ser competência comum da União e Estados tratar da matéria em análise, *in verbis*:

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;

Cumpra ainda salientar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à constitucionalidade de taxa de idênticos fundamentos e natureza instituídos pelos Estados de Minas Gerais, Amapá e Pará quando do julgamento das **ADI 4785, 4786 e 4787**, com esteio na competência comum prevista no artigo 23 da CF, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO, FINANCEIRO E MINERÁRIO. TAXA. PODER DE POLÍCIA. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA E TRIBUTÁRIA. MINÉRIOS E RECURSOS MINERÁRIOS. MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS. CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO. LEI 19.976/2011. ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI 20.414/2012. PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE. VEDAÇÃO AO EFEITO CONFISCATÓRIO. REGIME CONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO. FEDERALISMO PATRIMONIAL. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a revogação ulterior da lei impugnada tem o condão de esvaziar o objeto do processo de índole objetiva, o que leva à prejudicialidade do mérito da ADI. Contudo, trata-se de regra excepcionável, quando se constata a possibilidade de inefetividade da jurisdição constitucional. Precedente: ADI 3.232, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2008. 2. Não há um esgotamento das competências administrativas fiscalizatórias relativas à mineração na figura da União, especialmente a partir do Departamento Nacional de Produção Mineral, sob pena de esvaziamento da significância normativa dos arts. 23, XI, e 24, VI, da





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Constituição da República. Doutrina. 3. Em consonância ao princípio federativo da subsidiariedade, é possível ao ente estadual desempenhar atividade administrativa, remunerada mediante taxa, desde que traduzível em serviço público ou poder de polícia, na forma e nos limites do art. 145, II, da Constituição da República. 4. O Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, nos termos do art. 23, IX, da Constituição da República, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro. Precedente: RE 416.601, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.09.2005. 5. Ante as atividades administrativas preconizadas no art. 3º da lei impugnada, a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, nem ao conceito legal de poder de polícia disposto nos arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional, sobretudo a disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público e o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. 6. **A taxa é tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado. Logo, trata-se de espécie tributária regida pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária em termos proporcionais à fiscalização a que submetido ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição. Doutrina. Precedente: ADI-MC-QO 2.551, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.04.2006. 7. Nos termos da vedação contida no art. 150, IV, da Constituição da República, o efeito confiscatório é conceito relativamente indeterminado no altiplano constitucional, assim se torna imprescindível perquirir heurísticamente os elementos fático-normativos essenciais à constatação ou não do caráter de confisco tributário. Precedente: RE-AgR 448432, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 28.05.2010. 8. **A taxa em questão não implica confisco às sociedades empresárias dedicadas à exploração do setor minerário na territorialidade do Estado-membro. Precedente: ADI 1.948, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 07.02.2003. 9. De acordo com as balizas jurisprudenciais, não é desproporcional a base de cálculo referente à TFRM imposta pela lei impugnada, uma vez que traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes. Precedentes. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida a que se nega procedência. (ADI 4785, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 13-10-2022 PUBLIC 14-10-2022)****

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.591/2011. ESTADO DO PARÁ. TAXA DE CONTROLE,



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS MINERÁRIOS. 1. A instituição de taxa em razão do exercício de poder de polícia por Estado-Membro, respeitadas as características essenciais do tributo, não afronta o art. 145, II, da Constituição Federal. 2. É admissível a utilização, a título de elemento para a quantificação tributária, do volume de minério extraído, porquanto razoável a conclusão de que, quanto maior a quantidade, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento e, assim, maior deve ser o grau de controle e de fiscalização do poder público. 3. A observância do princípio da proporcionalidade impõe não equivalência estrita, mas, sim, equivalência razoável entre o valor da taxa e os custos da atividade estatal. Surge aceitável, portanto, alguma folga orçamentária, a fim de que o custeio da fiscalização de atividade desenvolvida com fins lucrativos puramente particulares não seja arcado pela sociedade como um todo. 4. Pedido julgado improcedente, julgando-se constitucional a Lei n. 7.591, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Pará e prejudicado o pedido atinente à inconstitucionalidade, por arrastamento, dos arts. 13 e seguintes, daquela norma legal e do Decreto n. 386/2012. (ADI 4786, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 13-10-2022 PUBLIC 14-10-2022)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS MINERÁRIOS - TFRM. LEI Nº 1.613/2011. ESTADO DO AMAPÁ. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA QUE NÃO ALTERA A SUBSTÂNCIA DA NORMA. MANUTENÇÃO DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA INSTITUÍDA EM RAZÃO DO PODER DE POLÍCIA FISCALIZATÓRIO. INTELIGÊNCIA DO ART. 23, XI, DA CRFB/88. É POSSÍVEL AOS ESTADOS EXERCER A ATIVIDADE DE PODER DE POLÍCIA EM MATÉRIA DE FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Lei nº 1.613/2011, do Estado do Amapá, instituiu taxa de polícia sobre a atividade de exploração mineral, com fundamento no art. 145, inciso II, da CRFB, ao estabelecer uma base de cálculo fixa atrelada à tonelada de minério extraído, independentemente do tipo de minério e do método de extração - exceto no caso do ouro, em que a unidade de medida adotada é o grama. 2. A Lei 2.410, de 18 de junho de 2019, modificou o art. 6º da Lei 1.613/11, alterando sua redação, e revogando o § 3º do dispositivo. Acrescentado o art. 6º-A ao diploma legal. 3. A impugnação por ação direta de dispositivo legal revogado por legislação posterior ocasiona a perda de objeto da demanda (ADI 3502, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, DJe 12/03/2020). 4. O julgamento da impugnação a



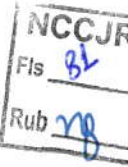
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



dispositivos cuja alteração legislativa não ocasionou mudança substancial em controle concentrado é possível, independentemente de emenda à petição inicial,. Precedentes: ADI 2501, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2008 e ADI 2418, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2016. 5. As modificações legislativas promovidas pela Lei 2.410/19, do Estado do Amapá, impõem a perda do objeto da ação em relação ao art. 6º, § 3º da Lei 1.613/11. **6. A Constituição estabelece competência administrativa aos Estados, Distrito Federal e Municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as “concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais”, nos termos do inciso XI do seu art. 23.** 7. A exegese do dispositivo adotada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal possibilita aos entes federados o exercício do poder de polícia sobre as atividades descritas na assim chamada “competência constitucional comum”. São constitucionalmente formais a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH do Estado do Amapá (ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, DJe 05/05/2020) e a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG do Estado do Rio de Janeiro (ADI 5480, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, DJe 04/09/2020). 8. Os impostos são regidos pela capacidade contributiva do sujeito passivo e seus fatos geradores são situações da vida relacionadas aos contribuintes, ao passo em que as taxas são regidas pelo princípio da comutatividade ou retributividade, devendo o seu fato gerador necessariamente corresponder a uma atividade estatal, seja ela correspondente ao exercício regular do poder de polícia ou a prestação de um serviço público específico e divisível prestado ou colocado à disposição do contribuinte. 9. A taxa exigível pelo exercício regular do poder de polícia impõe ao particular o financiamento da atividade estatal que lhe limita direitos, mas que beneficia toda a coletividade. O ônus é aceito em virtude dos ganhos obtidos com a exploração da atividade fiscalizada. 10. No final do século XIX, os constitucionalistas e financistas norte-americanos construíram uma distinção entre os tributos cobrados com fundamento no “poder de tributar” e os exigidos sob a égide do “poder de polícia”. 11. Hodiernamente, doutrina e jurisprudência albergam sob a denominação de “extrafiscalidade” as exigências financeiras que induzem ou desincentivam comportamentos dos cidadãos, antes reconhecidas como uma tradução econômica do poder de polícia 12. O tributo dotado de extrafiscalidade pode exorbitar algumas restrições constitucionais ao poder de tributar, desde que justificada a política administrativa adotada, v. g., o que se passa com os impostos do comércio exterior, em que a calibragem das alíquotas ultrapassa, por vezes, parâmetros usuais de mercado unicamente para a preservação da balança comercial do país. 13. A ideia de wealth maximization, formulada à luz de uma Análise Econômica do Direito, determina que a riqueza (wealth) a ser maximizada é a totalidade da satisfação das preferências moralmente relevantes e financeiramente sustentadas. A premissa, a princípio utilitarista, é aprimorada pelas limitações financeiras e os meios a serem





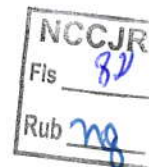
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



empregados encontram-se protegidos pelo sistema de direitos. 14. A função da base de cálculo é quantificar o montante do tributo a ser recolhido aos cofres públicos, portanto é essencial que ela mantenha uma relação de congruência com a hipótese de incidência tributária mas também com elementos outros que contribuam para a máxima efetivação dos efeitos pretendidos com a tributação. À luz de uma teoria dos jogos, a referência é ao chamado “jeu de domination avec paiement de tribut” em que o plano ótimo encontra concessões mútuas a partir de um dado pagamento, denominado prêmio (prime). 15. O modelo teórico configura-se, na prática, no momento em que há o interesse do particular de exercer determinada atividade lucrativa, ainda que para isso seja necessário o dispêndio de um valor financeiro. Sob a ótica do outro jogador, o Estado, o montante exigido deve ser bastante e suficiente para fazer face aos dispêndios com a fiscalização, mas também contribuir para a ausência ou mitigação de danos à coletividade. 16. A base de cálculo das taxas de polícia não é objetivamente apurável, mas estimada com base em critérios razoáveis de mensuração do custo da atividade estatal, que deverá ser rateado entre os sujeitos passivos que exploram o segmento fiscalizado. Para fins orçamentários há que se ter um planejamento mínimo em relação às despesas estatais, no que o mesmo planejamento é exigido para fins de fixação da base de cálculo de uma taxa que visa custear a atividade de polícia administrativa do Estado. Isso não quer dizer que a base de cálculo das taxas nunca poderá conter elementos relacionados aos contribuintes. 17. Os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, como corolários da justiça fiscal, não são obliterados quando em voga tributos contraprestacionais, tal qual as taxas. Nos autos do RE 177835, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/1999, DJ 25/05/2001, o Supremo Tribunal Federal entendeu não só legítima, mas desejável, a incidência da taxa de fiscalização das atividades das empresas de valores mobiliários baseada no patrimônio líquido das sociedades. O julgamento deu origem à Sumula 665, verbis: “É constitucional a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários instituída pela Lei 7.940/89”. 18. O Tribunal também atestou a constitucionalidade da exigência de taxa de polícia sobre as atividades dos auditores independentes, calculada a partir do tamanho da carteira de clientes na ADI 453, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2006, DJ 16/03/2007. Há equidade na retribuição pelo poder de polícia exercido em vista da maior complexidade na fiscalização de um número de clientes mais numeroso. 19. A TFRM do Estado do Amapá, tal como prevista pela Lei nº 1.613/11, a princípio, não leva em consideração a capacidade contributiva do sujeito passivo, mas, ao determinar um valor fixo por tonelada de minério produzida, está a refletir os custos da fiscalização sobre a atividade de pesquisa, lavra e exploração do minério, que podem variar em função do volume da produção. 20. O tipo de minério não faz diferença para fins de fiscalização da atividade de extração, mas há, de fato, uma relação entre o volume de minério extraído e o aumento do custo da fiscalização in loco, conforme se pode presumir da regra editada pela Unidade Federada. 21. A TFRM tributa o patrimônio de empresas dotadas de enorme capacidade econômica.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Em matéria publicada pelo Jornal Valor Econômico, datada do dia 29 de julho de 2022, aponta-se que a maior mineradora do país, VALE, registrou lucro líquido de US\$ 4,09 bilhões apenas no primeiro semestre de 2022. Outra empresa mineradora que opera em profusão no território nacional, a Anglo American, registrou lucro líquido de US\$ 3,68 bilhões de dólares também no primeiro semestre de 2022. 22. A garantia do não confisco em matéria tributária, insculpida no art. 150, IV da CRFB, está diretamente associada à condição do sujeito passivo da obrigação tributária. A proteção dirige-se ao seu direito de propriedade. Para as pessoas jurídicas, o confisco está presente quando o tributo, de tão gravoso, dificulta-lhes sobremodo a exploração de suas atividades econômicas habituais. É dizer que o tributo deve ser dosado com razoabilidade, de modo a valorizar a livre iniciativa. (CARRAZZA, Roque Antônio, Curso de Direito Constitucional Tributário, São Paulo: Malheiros Editores, p – 102/103). 23. O lucro auferido por pessoas jurídicas de direito privado é necessário, desejável e protegido pelo próprio ordenamento constitucional. Ademais, o lucro não se constitui de hipótese de incidência da TFRM, haja vista a existência de impostos e contribuições de competência da União que incidem exatamente sobre este signo presuntivo de riqueza. 21. Consectariamente, partindo de um pressuposto de Análise Econômica do Direito, em que se busca a maximização da riqueza, afere-se que a exigência fiscal já datada de quase uma década não tem impactado os resultados das empresas que operam no mercado de mineração, mostrando-se exações suportáveis pelos contribuintes. Não há efeito confiscatório desproporcional. 22. À luz de uma teoria dos jogos, caso adotada a premissa do teto limite de recolhimento, é possível que o particular, assumindo uma posição agressiva, incremente sua capacidade produtiva, ultrapassando o teto que venha a ser fixado na legislação para recolhimento da taxa, momento em que o modelo tenderá a produzir a maximização de benefícios ao particular, em detrimento do outro jogador, no caso o Estado, e mesmo da própria coletividade, que conviverá com uma exploração da atividade mineral em escala exponencial. 23. A manutenção do sistema sem a fixação do teto tende a compor um equilíbrio ótimo para ambas as partes, na medida em que as empresas exploradoras da atividade são compelidas a limitar sua atividade produtiva em vista do quantum debeat da taxa. A exploração para além da capacidade de pagamento ensejaria uma atividade não lucrativa, e, portanto, não desejável. **24. O potencial lesivo ao ambiente que a atividade minerária encerra, torna necessário que o Estado tenha recursos para assegurar a saúde e o bem estar das populações diretamente envolvidas no exercício da atividade de exploração mineral.** Tragédias recentes como as dos municípios mineiros de Mariana/MG e Brumadinho/MG demonstram o quanto o poder de polícia administrativa nestas situações deve ser rigoroso e bem estruturado. 24. A ideia de se utilizar a tributação como forma de incentivo ou desincentivo à exploração de atividades nocivas ao meio ambiente é política de quase todos países do mundo, sugerida, inclusive, pela OCDE (Taxation, Innovation and the Environment, OECD, 2010). 25. As políticas ambientais que criam instrumentos que impõem um sobrepreço ao uso dos recursos





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



naturais, à semelhança do que determina o princípio do “poluidor/pagador”, é legitimada sob a ótica de uma Análise Econômica do Direito, em linha com as chamadas “taxas pigouvianas”. 26. Em nosso ordenamento, a definição de extrafiscalidade alberga grande parte do modelo econômico exposto por economistas desde o início do século XX. A maximização de resultados entre o exercício regular do poder de polícia, materializado na fiscalização ambiental, e a exigência de tributação sobre a atividade econômica perpassa pela aferição da eficácia da política operada pelo Poder Público. 27. **A ordem constitucional brasileira consagra a relação entre a livre iniciativa e o meio ambiente, a partir da dicção do art. 170, no qual a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa caminha pari passu com a defesa ambiental (inciso VI).** 28. **O Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental devida pelas empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais em virtude do poder de polícia exercido pelo Ibama.** (RE 416601, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005, DJ 30/09/2005). 29. **Ação Direta julgada prejudicada pela perda de objeto em relação ao art. 6º, § 3º da Lei 1.613/11 e, quanto aos demais dispositivos impugnados, totalmente improcedente.** (ADI 4787, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 13-10-2022 PUBLIC 14-10-2022)

Além disso, sobre a inconstitucionalidade subjetiva, relacionado à iniciativa de Leis, a Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual, reserva a algumas autoridades a iniciativa de alguns assuntos sensíveis a suas atribuições.

Nesse Sentido, a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, preceitua que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça, ~~à Procuradoria Geral do Estado~~ e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único: São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
II - disponham sobre:
(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ainda, dispõe em seu artigo 25, inciso IX, que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre a matéria:

Art. 25 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas estaduais, anistia ou remissão envolvendo matéria tributária;

...

IX – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se a compatibilidade da Constituição quanto a Constitucionalidade formal.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a propositura está em conformidade e em linha com as normas e princípios Constitucionais, especialmente com os artigos 20, inciso IX, §1º e 155, inciso II da Constituição Federal, vejamos:

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

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;

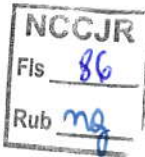
Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)





ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Por sua vez, os objetivos da propositura estão em conformidade com o disposto nos artigos 297, 298 e 299 da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Seção III

Dos Recursos Minerais

Art. 297 O Estado definirá, por lei, a Política Estadual sobre Geologia e Recursos Minerais, que contemplará a conservação, o aproveitamento racional dos recursos minerais, o desenvolvimento harmônico do setor com os demais, o desenvolvimento equilibrado das regiões do Estado, bem como instituirá um Sistema Estadual de Geologia e Recursos Minerais.

§ 1º Respeitados os princípios de participação democrática e popular, o Sistema referido no “caput” deste artigo deverá congregiar os Municípios, as entidades, os organismos e as empresas do setor, abrangendo a Administração Pública Estadual, a iniciativa privada e a sociedade civil.

§ 2º A Política Estadual de Geologia e Recursos Minerais desenvolver-se-á de modo integrado e ajustado com as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente.

§ 3º O Sistema Estadual de Geologia e Recursos Minerais comportará três níveis articulados para atuação nas instâncias política, técnica e do meio ambiente.

§ 4º O Plano Estadual de Geologia e Recursos Minerais estabelecerá programas de trabalho plurianuais para os diversos subsetores, objetivando dotar o Estado de levantamentos geológicos básicos e aplicados, assim como proporcionar o aprimoramento técnico-científico necessário ao seu desenvolvimento harmônico.

§ 5º Nos planos a que se refere o parágrafo quarto deste artigo, deverão ser ressalvadas as aptidões do meio físico e a conservação ou a otimização do aproveitamento dos recursos naturais, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população.

§ 6º O Estado estimulará a atividade garimpeira, em forma associativa, nas áreas e segundo as normas definidas pela União.

Art. 298 Todo aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Art. 299 O produto dos recursos financeiros recolhidos ao Estado, resultante de sua participação na exploração mineral, nos termos da legislação federal, executada em Mato Grosso ou da competência financeira correspondente, será aplicado, preferencialmente, nos programas de desenvolvimento do setor mineral e para minimizar os custos ecológicos e sociais advindos.

A respeito da constitucionalidade material a doutrina especializada faz as seguintes e relevantes considerações:



O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. **(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed. , atual - São Paulo : Malheiros, 2016, p. 306)**

Nesse sentido, assim diz o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contencioso da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. fls. 91-92)

Logo, é possível inferir que a proposição é materialmente constitucional, pois a presente proposta que não colide com a Constituição Federal e a legislação em vigor.

II.V – Da Legalidade

A propositura, quanto à legalidade, está em consonância com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 que **“Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”**, a qual conceitua legal o poder de polícia disposto nos artigos 77 e 78 do Código Tributário Nacional, vejamos:





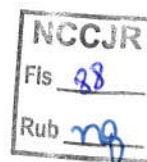
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a 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 ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

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.

(...)

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.

Ademais infere-se do artigo 3º da propositura que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento será o órgão de execução do poder de polícia do Estado. Desse modo, a proposta ainda coaduna-se com a Lei Complementar nº 612, de 28 de Janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências” a qual em seu artigo 16, determina:

Art. 19 À Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico compete:

I - administrar a política de desenvolvimento econômico industrial, comercial, turístico, mineral e de energia;

II - identificar as oportunidades de investimentos e tomar providências destinadas à atração, à localização, à permanência e ao desenvolvimento de iniciativas industriais, comerciais, minerais e de energia, de cunho econômico para o Estado;

(...)

XIV - executar as políticas fiscais, especialmente no que se refere à concessão e ao acompanhamento de benefícios fiscais de natureza programática, na forma do regulamento.





Assim sendo, a propositura, dá efetividade aos direitos das pessoas, tendo por finalidade articular, integrar e orientar as políticas e serviços destinados à promoção da igualdade étnico-racial.

II.VI – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Regimentalidade** (e também juridicidade), deve constar registrado que, em atenção à determinação dos Artigos 39 a 45 da CE/MT, está a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno e Constituição Estadual.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Por fim, reitera-se que o **Substitutivo Integral nº 01** as Emendas nºs **01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 e 14**, foram **rejeitadas** pela Comissão de Mérito, restando prejudicada sua análise nesta comissão.

Com relação a **Emenda nº 09** de autoria do Deputado Carlos Avalone, verificou-se que a mesma não merece prosperar neste Comissão, tendo em vista que a mesma infringe disposições constitucionais e legais, motivo pelo qual a Emenda nº 09 deve ser **rejeitada**.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais e legais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 955/2022, Mensagem N.º 179/2022, de autoria do Poder Executivo, **nos termos do Substitutivo Integral nº**



02, rejeitando a Emenda nº 09, restando prejudicado o Substitutivo Integral nº 01, bem como as Emendas nºs 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 e 14.

Sala das Comissões, em 18 de 12 de 2022.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 955/2022 – Mensagem N.º 179/2022 - Parecer N.º 1059/2022/CCJR
Reunião da Comissão em 18 / 12 / 2022
Presidente: Deputado Gilneir José Bosco
Relator (a): Deputado (a) Gilneir José Bosco

Voto Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 955/2022, Mensagem N.º 179/2022, de autoria do Poder Executivo, **nos termos do Substitutivo Integral nº 02, rejeitando a Emenda nº 09, restando prejudicado o Substitutivo Integral nº 01, bem como as Emendas nºs 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 e 14.**

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	