

# VI Encontro Nacional dos Municípios Mineradores

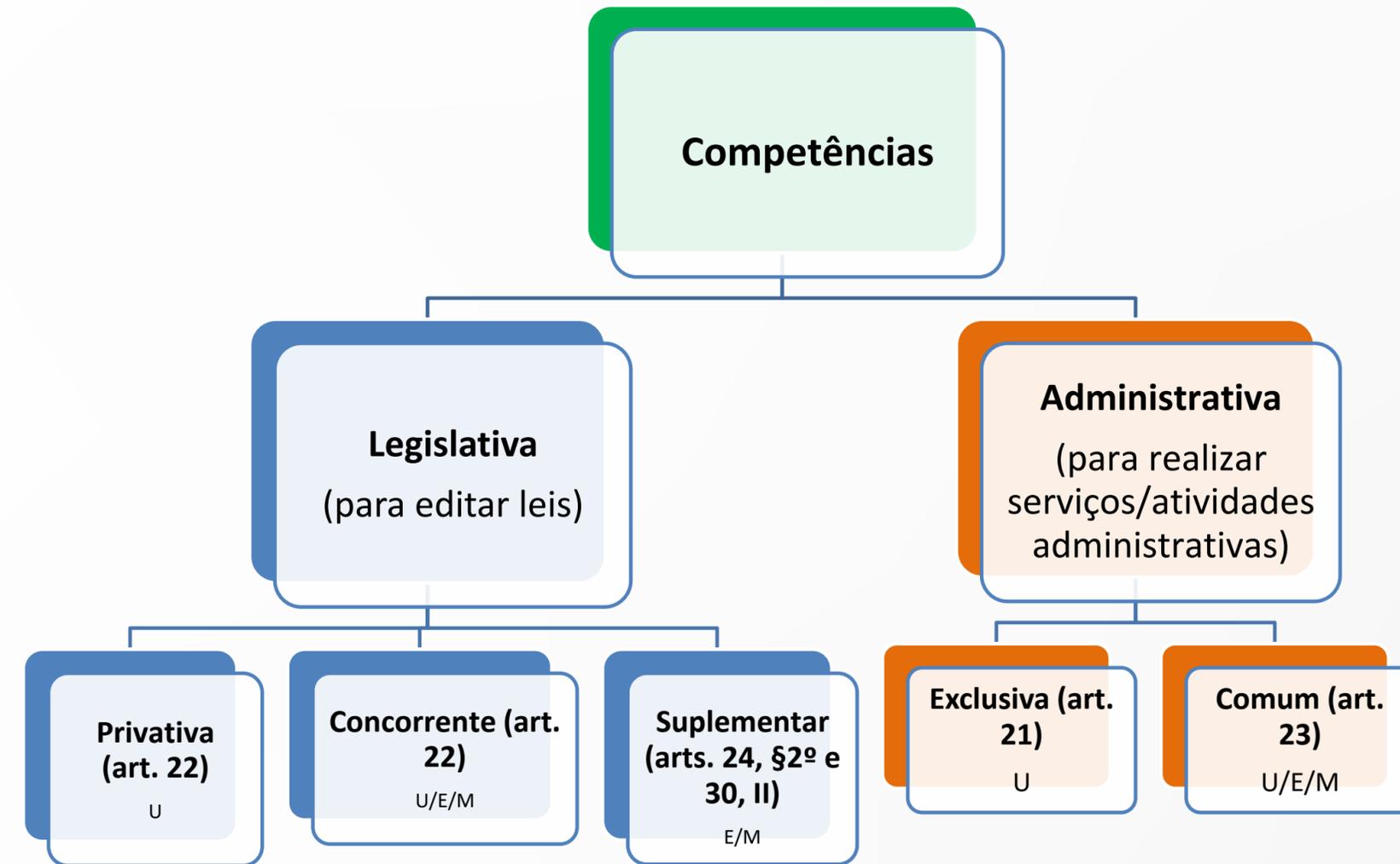
Marco Regulatório Municipal da Mineração

**Palestra: Taxa Municipal de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM Municipal**

# Premissas Federativas Importantes

A Constituição de 1988, ao estabelecer a repartição de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, fundou-se na técnica clássica de enumerar poderes à União e deixar os remanescentes aos estados, além de definir explicitamente, os poderes dos municípios, [...].

Mas a Constituição de 1988 não ficou apenas na técnica clássica de distribuição de competências. **Inspirando-se no constitucionalismo alemão, combinou a técnica acima descrita, com "possibilidades de delegação, [...]** áreas comuns em que prevêem atuações paralelas União, estados, Distrito Federal e municípios [...] setores concorrentes entre União e estados [...] e até aos municípios a competência suplementar. [...]



(Carlos Mário da Silva Veloso. Revista de Direito Administrativo, v. 187, 1992, p.1-36)

# Premissas Federativas Importantes

Em relação à mineração (art. 20, IX, §1º; art. 22, XII e parágrafo único; art. 23, XI e parágrafo único; art. 30, I e II; e art. 176, §1º, CRFB/1988):

Art. 20. São bens da União:

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

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

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

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**;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

(RE 194.704 STF)  
Princípio da **Predominância do Interesse**

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.

# Premissas Federativas Importantes

Ou seja, ....

No espectro constitucional, a União possui as mais amplas e diversas dimensões de competência, pois:

- é titular dos recursos minerais (art. 20, IX e art. 176);
- tem a competência privativa para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII);
- tem assegurada participação no resultado da exploração dos recursos minerais (art. 20, §1º);
- é responsável por conduzir os processos de autorização ou concessão da pesquisa e da lavra dos recursos minerais (art. 176, §1º); e
- possui competência comum para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais ( art.23, XI e art. 174)

# E os Estados e Municípios?

- **DIREITO SUBJETIVO ATUAR EM ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL**
  - sob à ótica territorial e urbanística (art. 30, VIII e art. 182, CRFB/1988);
  - sob à ótica ambiental (art. 225, CFRB/1988);
  - sob à ótica minerária (art. 23, XI, CRFB/1988)
- **DIREITO SUBJETIVO DE RECEBIMENTO DA CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral)**
  - natureza jurídica de participação no resultado da exploração (art. 20, IX, §1º, CF/1988 + RE 228.800/STF);
  - receita patrimonial originária (art. 20, IX, §1º, CF/1988 + MS 24.312 STF + Lei 4.320/1964);
  - renda obtida cuja titularidade não se confunde com as dos recursos naturais objetos de exploração (MS 24.312 STF + ADI 4606/STF)

# E os Estados e Municípios?

- **PRÓPRIA AUTONOMIA CONCEDIDA AOS ENTES SUBNACIONAIS**

- Arts. 18, 21 a 24, 30, 145, 149, parágrafo único, 156 e 158, da CRFB de 1988, autonomia essa que perpassa pelas dimensões política, administrativa, legislativa e financeira, delineado em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da autolegislação e o da auto-administração”, mas notadamente, sob à ótica constitucional minerária, pela previsão contida nos arts. 20, §1º e 174, da Magna Carta.

- **PELO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

- Fundamental assentar as questões de subsidiariedade em duas hipóteses: maior preparo do ente que deve desenvolver prioritariamente a ação; ou no caso de omissão e/ou insuficiência daquele ente que deveria prioritariamente desenvolver a atividade.

# O que o STF diz a respeito?

## Possibilidade de exercício de fiscalização, com limites (ADI 4606/BA; ADI 4785/MG)

### **Ementa: (ADI 4606)**

(...) 3. As providências enumeradas no art. 23, XI, da CF – *registro, fiscalização e acompanhamento* – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios. (...)

### **Ementa: (ADI 4785)**

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

# O que o STF diz a respeito?

**Possibilidade dos entes subnacionais instituírem taxas para realizar a fiscalização das atividades de registro, acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias em seus territórios (ADIs nº 4785, 4786, 4787, 7400)**

## **Ementa: (ADI 4785)**

(...) 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. (...)

# Estados e Municípios que criaram a TFRM

- MINAS GERAIS (Lei 19.976/2011)
- AMAPÁ (Lei 1.613/2011)
- TOCANTINS (Lei 4.045/2022)
- GOIÁS (Lei 20.942/2020)
- MATO GROSSO DO SUL (Lei 4.301/2012)
- MATO GROSSO ( Lei 12.370/2024\*)
- OURILÂNDIA DO NORTE/PA (Lei 800/2021);
- SÃO FÉLIX DO XINGU/PA (Lei 604/2021);
- MARABÁ/PA (Lei 18.172/2022);
- PRIMAVERA/PA (Lei 2.935/2021)
- COUTO DE MAGALHÃES/TO (Lei 318/2023)

# Pontos fundamentais a serem observados pelos Municípios na criação da TFRM

Unidade Federativa/ Município		Fato Gerador	Base de Cálculo	Alíquota/ Valor da Taxa
Minas Gerais (Lei 19.976/2011)	Atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários	Exercício do poder de polícia sobre atividades minerárias no Estado	Tonelada de minério extraído, conforme nota fiscal e critérios do art. 8º do Decreto 45.936/2012	1 UFEMG/tonelada (com desconto de 60%, efetivamente 0,4 UFEMG/tonelada)
Pará (Lei 7.591/2012)	Atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários	Exercício do poder de polícia sobre atividades minerárias no Estado	Tonelada de minério extraído, livre de rejeitos	3 UPF-PA por tonelada (até 110 UPF-PA para cobre e valores maiores para ouro e cassiterita)
Mato Grosso (Lei 12.370/2023)	Atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários	Exercício do poder de polícia sobre atividades minerárias no Estado	Diversas unidades (tonelada, kg, quilate, grama), conforme coeficiente por tipo de minério	De 0,0024 a 2,1936 da UPFMT por unidade (conforme minério)
Marabá/PA ( Lei 18.172/2022)	Atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários	Exercício do poder de polícia sobre atividades minerárias no território municipal	Tonelada de minério extraído, livre de rejeitos	0,45 UFM por tonelada
Goiás ( Lei 20.942/2020)	Atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários	Exercício do poder de polícia sobre atividades minerárias	Tonelada de minério extraído,	11,5% da UFERMS por tonelada (5,75%, se houver transformação industrial).

# Pontos fundamentais a serem observados pelos Municípios na criação da TFRM

**1. Forma de cobrança do tributo por unidade de medida (ex. tonelada de minério) não é desproporcional aos custos da operação estatal e à capacidade contributiva dos contribuintes;**

**Risco:** dedução da taxa cobrada para fins de recolhimento de CFEM, quando fato gerador estiver vinculado à comercialização.

**Solução (sugestão):** Considerar ocorrido o fato gerador da TFRM no momento da extração do recurso mineral (como feito no art. 412, V, da LC 214/2025 – para o Imposto Seletivo). Precedente de constitucionalidade na ADI 7400.

**2. Base de cálculo a ser fixada tem que obedecer ao princípio constitucional da proporcionalidade - Possível a cobrança baseada na presunção do custo da fiscalização.**

**Solução (sugestão):** integrar como “estrutura suporte” de fiscalização as estruturas de governo com participação no processo (ex. Fazenda, Meio Ambiente, Defesa Civil, Desenvolvimento Econômico etc. – *vide* art. 3º, Lei Estadual 19.976/2011 MG).

# Sobre a proporcionalidade da cobrança

## 1. ADI 7400 ( MT)

Ementa:

(...) 3. *Desproporcionalidade da taxa.* Exação cuja expectativa de arrecadação extrapola excessivamente a totalidade da despesa realizada pelo órgão do Estado que, segundo a lei, exerce o poder de polícia. Desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo, o que implica a sua inconstitucionalidade. (...)

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

# Sobre a proporcionalidade da cobrança

## 1. ADI 7400 ( MT)

(...) a lei orçamentária do exercício de 2023, do Estado do Mato Grosso, prevê arrecadação, com a taxa em debate, cerca de dezesseis vezes maior que o valor estimado para custear a atuação do órgão público estatal responsável pelo controle e fiscalização relacionados à atividade de mineração, em descompasso com a proporcionalidade e a razoabilidade exigidas entre a carga tributária da taxa e os custos da atividade estatal que lhe dá suporte. (...)

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

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

# Outras ponderações / reflexões:

- Município que cobrar Taxa de Licença de Localização (TLL) ou Taxa de Fiscalização e Funcionamento (TFF), que têm como fato gerador, o poder de polícia, devem refletir (e optar) no momento de implementar a Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais;
- Município que cobrar Taxa de Fiscalização Ambiental podem/devem autorizar a dedução do pagamento desse valor no momento de pagamento da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais (como fez o Estado de Minas Gerais)
- **Além disso, o Município deve analisar (e mensurar) para tomar a melhor decisão.**
  - As receitas existentes (especialmente com TFF) com as receitas potenciais;
  - O custo da estrutura de fiscalização, definindo os papéis (das equipes) e os insumos (equipamentos, sistemas etc.)

**Obrigado !**

**Rogério de Souza Moreira**  
**[juridico@amig.org.br](mailto:juridico@amig.org.br)**  
**(31) 3275-3770**  
**(31) 99961-2785**



**Amig Brasil**

Associação Brasileira dos  
Municípios Mineradores



**VI Encontro Nacional dos  
Municípios Mineradores**

Marco Regulatório Municipal da Mineração