

VOLUME V DA COLEÇÃO
MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PRÁTICAS TRANSVERSAIS NO DIREITO DA MINERAÇÃO

COORDENADORES:

Marcelo Mendo
Maurício Pellegrino
Paula Azevedo

ORGANIZADORAS:

Fabiane Sousa
Natália Marques

DIVERSOS AUTORES

CESCON
BARRIEU



IBRAM
MINERAÇÃO DO BRASIL

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Práticas transversais no direito da mineração / Coordenação Marcelo Mendo Gomes de Souza, Maurício Pellegrino de Souza e Paula Azevedo de Castro; Organização Fabiane Sousa Pinto e Natália Marques – 1. ed. – São Paulo: Cescon Barrieu, 2024.

il., color. ; 21 x 29 cm -- (Coleção Mineração & Desenvolvimento Sustentável; v. 5)

E-book

Vários autores

ISBN: 978-65-998982-2-8

1. Mineração. 2. Direito Ambiental. 3. Desenvolvimento sustentável

CDDir: 342.1245

Bibliotecário: Marcos Lima da Silva, CRB-8 / 8622

Capa: Gabriel Antonio Lindo da Silva e Anna Carolina Gorski Boresztein

Revisão Bibliográfica: Marcos Lima da Silva

Diagramação: Karyn Mathuiy

VOLUME V DA COLEÇÃO
MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PRÁTICAS TRANSVERSAIS NO DIREITO DA MINERAÇÃO

COORDENADORES:

Marcelo Mendo
Maurício Pellegrino
Paula Azevedo

ORGANIZADORAS:

Fabiane Sousa
Natália Marques

AUTORES:

Adriano Drummond Cançado Trindade
Alice Fulgêncio Brandão
Aline Fonseca Franco da Silva
Amanda Frederico Lopes Fernandes
Ana Carolina Monteiro
Ana Luiza Pereira Coelho
Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria
Ana Sanches
André Alves de Melo
André Ricardo Lima Ferreira
Carla Oberdiek
Carlos Vilhena
Carolina Mariza Pereira da Silva
Carolina Teixeira Piñeira
Cássia Bacellar
Cinthia de Paiva Rodrigues
Daniel Ribeiro Pettersen
Daniel Mendes Souza
Daniela Bessone
Daniela Cristina Alves Fagundes
Danielle Farah Ziade
Dario Abrahão Rabay
Delano Geraldo Ulhôa Goulart
Douglas Dias Vieira de Figueiredo
Eugênia Maria Menezes Pedroso
Fabiane Sousa Pinto
Felipe Bellini Caldas Soares
Fernanda Abreu Tanure
Fernando Facury Scaff
Filipe Henrique Vergniano Magliarelli
Filipe Moraes Cunha
Flávia Gomes Santolin Perim
Frederico Bedran Oliveira
Frederico Viana Rodrigues

Gabriela Maciel
Gabriela Nasser de Freitas Borges
Gabriella Fernandes Vial Absi Freitas
Guilherme Fonseca Lima
Guilherme Murari Souza
Guilherme Simões Ferreira
Haniele Almeida Coelho
Helena Penna Marchi
Henrique Oliveira de Magalhães
Hugo Andrade Vidal
Isabela Cunha
Isabela Monteiro de Oliveira
Isabella Oriolo Pollari
Izabella Reis
Jéssica Rubiale Batista
João Henrique de Carvalho Raso
José Henrique Ballini Luiz
Júlia Barreto Lobo Dutra
Júlia Campos de Oliveira Cordeiro
Júlia Silva Crauford
Julia Davet Pazos Tabata
Julio Cesar Nery Ferreira
Júlia Nunes
Lilíam Fernanda Yoshikawa
Lorena Varão
Luciano Inácio de Souza
Luiz Carlos de Moura
Luiz Philipe Nardy Nascimento
Luiza de Paula Santos Cazassa
Luiza Mello
Marcelo Mendo Gomes de Souza
Marcio Augusto Maia Medeiros
Márcio Silva Pereira
Maria da Graça Montalvão
Maria Fernanda Guatimosim
Maria Raquel Campos Ferreira
Maria Teresa Ramos Pontes Silva
Mariana Melo Botelho
Marina Bertucci Ferreira
Marina Diniz Candido Araujo
Maurício Barros
Maurício Pellegrino de Souza
Maurício Pereira Vasconcelos
Mayara Alves Bezerra
Natália Calixto Marques
Paula Azevedo de Castro

Paulo Henrique Silva dos Anjos
Paulo Macedo Garcia Neto
Pedro Ataíde
Pedro Henrique Garzon Ribas
Pedro Henrique Jardim
Rafael Benke
Raphael Alessandro Penteado Rodrigues
Raul Jungmann
Renata Ferrari Padilha
Renato Mascarenhas Alves
Ricardo Lara Gaillard
Ricardo Vicente Bastos
Roberta Demange
Roberta Jardim de Moraes
Rodrigo Roso
Solange Costa
Stéfani M. Garzon Campos de Pinho
Tagie Assenheimer de Souza
Talden Farias
Tania Karina Liberman
Tatiane Simões da Silva
Thiago Maia
Thiago Passos de Castro e Santos
Thiago Thomaz Siuves Pessoa
Túlio Franco Cunha Caldeira
Victor Guita Campinho
Vinícius Soares Scheid Mascarenhas
Virgílio Borba
William Freire

EQUIPE DE EDITORAÇÃO:

Ana Vitória Machado
Anna Carolina Gorski Boresztein
Gabriel Antonio Lindo da Silva
Karyn Mathuiz
Marcos Lima da Silva

SUMÁRIO

VOLUME V

Coleção Mineração e Desenvolvimento Sustentável: Práticas Transversais no Direito da Mineração

Para ir para o capítulo desejado, click no título ou no número da página.

9 **PREFÁCIO**

Mineração sustentável e o arcabouço regulatório

Ana Sanches e Raul Jungmann

14 **APRESENTAÇÃO**

Marcelo Mendo

25 **INTRODUÇÃO**

Cinthia Rodrigues e Julio Nery

35 **Breves considerações sobre o atual ordenamento jurídico da mineração**

Fabiane Sousa, Stéfani Pinho, Marcelo Mendo e Thiago Passos

56 **Meios de integração e métodos de interpretação: estudo de caso no Direito Minerário**

Ana Maria Damasceno e William Freire

72 **O imposto seletivo sobre os bens minerais e sua exportação**

Fernando Scaff

84 **O imposto seletivo e mineração: o pecado de se tributar o consumo do bem mineral**

Gabriela Maciel Duarte Santos e Pedro Henrique Garzon Ribas

96 **O polêmico imposto seletivo na atividade mineradora**

Maurício Barros, Raphael Penteado

-
- 115** A DIF-CEM e os seus desdobramentos práticos relevantes
Flávia Perim, André Melo e Thiago Passos
-
- 128** O espaço sideral como nova fronteira da exploração mineral e a urgência da criação de um “Direito Mineral Espacial”
Maria Montalvão e Filipe Cunha
-
- 138** Mineração submarina e suas repercussões globais
Luiza Mello, Maria Raquel Ferreira, Natália Marques e João Raso
-
- 154** Mineração em terra indígena, decisões do supremo tribunal federal e desenvolvimento sustentável
Marina Ferreira, Roberta Demange e Carlos Vilhena
-
- 171** Mineração em terras indígenas, licenciamento ambiental e participação dos povos
Lorena Varão e Talden Farias
-
- 193** Tratamento legal do fechamento de mina: o que foi feito, o que resta fazer
Daniela Bessone e Virgílio Borba
-
- 207** A legitimação da mineração: uma breve análise da relação entre a licença social para operar e as bases do ESG
Jéssica Rubiale, Maria Teresa Silva e Felipe Bellini
-
- 219** O desafio de implantar o ESG na mineração de agregados para a construção civil
Tatiane Simões da Silva, Guilherme Fonseca Lima e Ricardo Vicente Bastos
-
- 230** Questões regulatórias e ambientais em zona de amortecimento de áreas restritivas à mineração
Mariana Melo Botelho, Frederico Bedran Oliveira e Luiz Carlos de Moura Adami
-
- 246** Aproveitamento de rejeitos e estéreis pelo titular do direito minerário: produtos da lavra
Gabriela Nasser, André Ricardo e Guilherme Simões
-
- 261** Perspectiva jurídica sobre o reaproveitamento de rejeitos na mineração para produção de remineralizador de solo
Isabela Cunha
-
- 273** Aspectos legais das modalidades de garantias financeiras admitidas pelo decreto que regulamenta a exigência de Caução Ambiental para Barragens em Minas Gerais
Cássia Bacellar de Nazareth e Maurício Vasconcelos
-
- 288** Impactos resultantes da impossibilidade de garantias fiduciárias sobre direitos minerários em casos de recuperação judicial
Lilium F. Yoshikawa e Pedro Jardim
-

-
- 302** Desafios e perspectivas jurídicas da *due diligence* ambiental e social na cadeia de suprimentos da mineração
Carolina Piñeira e Luciano Souza
-
- 312** O indispensável caminhar para uma mineração sustentável – o TSM como uma importante ferramenta de gestão
Carla Oberdiek, Isabella Pollari, Mauricio Pellegrino de Souza e Rafael Benke
-
- 324** A importância das práticas de ESG: O papel da diversidade e inclusão feminina no setor de mineração
Renata Padilha, Haniele Almeida Coelho e Paula Azevedo de Castro
-
- 334** Minerais críticos e transformações no setor mineral: como governos e empresas vêm alterando sua forma de atuação na mineração
Eugênia Pedroso e Adriano Drumond
-
- 353** Minerais críticos e estratégicos e sua importância no contexto de uma transição energética adequada e justa
Solange Costa e Rodrigo Roso
-
- 364** Geopolítica dos minerais críticos e estratégicos: reflexões sobre políticas públicas internacionais
Izabella Reis e Thiago Maia
-
- 378** Regulamentação europeia sobre mudanças climáticas e seus impactos na mineração
Julia Crauford, Mayara Alves Bezerra e Roberta Jardim
-
- 390** O grupamento mineiro como uma das formas de auxiliar a redução das emissões de GEE's na mineração
Tagie Assenheimer de Souza e Mauricio Pellegrino de Souza
-
- 405** Impacto da Transição Energética nas Fusões e Aquisições no Setor Mineral Brasileiro: Principais Premissas Legais a Serem Observadas nas Estruturações de Operações de Fusões e Aquisições no Âmbito dos Negócios para Aproveitamento de Minerais Críticos e Estratégicos no Brasil dentro da Busca Global por um Sistema Energético mais Sustentável
Douglas Dias Vieira de Figueredo, Stéfani M. Garzon Campos de Pinho e Thiago Thomaz Siuves Pessoa
-
- 424** Mineração, financiamento híbrido fusões e aquisições (M&A): desafios e oportunidades no Brasil
Alice Brandão, Hugo Vidal, João Raso e Vinícius Mascarenhas
-

-
- 437 A oportunidade da mineração no mercado de capitais de renda variável**
Julia Lobo e Victor Guita Campinho
-
- 444 Direito minerário no CADE: uma análise da jurisprudência no setor de mineração**
Ana Carolina Monteiro, Isabela Monteiro de Oliveira e Ricardo Lara Gaillard
-
- 458 Cláusulas típicas de M&A nos contratos associativos na mineração: perspectivas e tendências futuras**
Daniela Fagundes, Luiza Cazassa, Frederico Viana e João Raso
-
- 472 Principais mecanismos de financiamento da atividade mineral**
Renato Mascarenhas
-
- 481 Contratos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor de mineração no Brasil**
Julia Pazos, Tania Liberman, Daniel Pettersen, Ana Luiza Coelho e Henrique Magalhães
-
- 495 Recuperação ambiental e reparação de dano na mineração**
Fernanda Tanure e Márcio Pereira
-
- 516 Lavra ilegal em áreas de preservação e unidades de conservação: a confluência das esferas administrativa, civil e penal na tutela do meio ambiente**
Maria Raquel Ferreira, Filipe Magliarelli e José Henrique Luiz
-
- 530 Arbitragem na mineração**
Danielle Farah Ziade e Delano Geraldo Ulhoa Goulart
-
- 540 Soluções extrajudiciais nos territórios da mineração**
Amanda Fernandes, Daniel Pettersen e Paulo Macedo
-
- 551 Responsabilidade social corporativa e mineração: desafios e oportunidades**
Marina Diniz Candido Araújo e Túlio Franco Cunha Caldeira
-
- 567 A (in)compatibilidade da nova redação da norma regulamentadora nº 22, do ministério do trabalho e emprego, com o regramento legal de segurança de barragens em vigor**
Aline Fonseca, Fabiane Sousa, Paula Azevedo e Dario Rabay
-
- 580 Compensação Ambiental em Projetos de Mineração: a Relevância da Auditoria Imobiliária**
Júlia Nunes, Maria Fernanda Guatimosim e Daniel Ribeiro Pettersen
-
- 596 Responsabilidade civil das mineradoras em decorrência de desvalorização imobiliária: uma análise acerca da comprovação do dano**
Helena Penna Marchi e Luiz Philipe Nardy Nascimento
-

610 A Declaração de Utilidade Pública (“DUP”) emitida por estados e municípios em favor de projetos minerários

Gabriella Vial, Guilherme Murari e Paulo dos Anjos

623 A (im)possibilidade de sobreposição de direitos minerários: desmembramento de limite de jazida em profundidade por superfície horizontal e P.L. nº 2.973/2023

Pedro Ataíde

634 Do papel das políticas públicas na redução do aquecimento global

Márcio Medeiros

660 A nova política industrial brasileira: um olhar para o setor mineral

Carolina Silva, Júlia Cordeiro, Paula Azevedo e Daniel Souza



Artigo

O IMPOSTO SELETIVO SOBRE OS BENS MINERAIS E SUA EXPORTAÇÃO

Fernando Facury Scaff

O IMPOSTO SELETIVO SOBRE OS BENS MINERAIS E SUA EXPORTAÇÃO

Fernando Facury Scaff¹

Resumo: Este texto analisa a incidência do IS – Imposto Seletivo sobre os bens minerais, instituído pela EC 132/23, concluindo que: **(a)** não incide sobre a exportação de bens minerais, e **(b)** que o minério de ferro não faz mal à saúde e nem ao meio ambiente, motivo pelo qual o PLP 68, que se propõe a implementar esta incidência no âmbito de competência da lei complementar, atua em desconformidade com a previsão constitucional.

Palavras-chave: Imposto Seletivo; mineração; exportação.

Summary: *This text analyzes the incidence of IS – Selective Tax on mineral goods, established by EC 132/23, concluding that: (a) it does not apply to the export of mineral goods, and (b) that iron ore is not harmful health or the environment, which is why PLP 68, which proposes to implement this incidence within the scope of the complementary law, acts in disagreement with the constitutional provision.*

Keywords: *Selective Tax; mining; export.*

¹ Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo. Sócio de *Silveira, Athias, Soriano de Mello, Bentes, Lobato & Scaff – Advogados*. Email: scaff@silveiraathias.com.br

1 | O IMPOSTO SELETIVO

Foi aprovada pela *EC 132* a criação de um Imposto Seletivo – IS sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar”, de competência da União (art. 153, VIII).

À primeira vista, parece algo bastante positivo, pois sua incidência corresponderá àquilo que na doutrina se identifica como imposto sobre externalidades, também conhecido pelo nome de *excise tax* ou *tributo sobre o pecado* – embora a denominação não esteja completamente adequada à descrição normativa proposta.

Este tipo de tributo é conhecido como imposto pigouviano, em homenagem ao economista britânico Arthur C. Pigou, que expôs seus fundamentos teóricos na primeira metade do século XX. A ideia de Pigou se baseava na seletividade, tributando mais fortemente atividades que gerassem externalidades negativas, tais como poluição ou malefícios à saúde, e privilegiando externalidades positivas, como as que se referem a bens e serviços de primeira necessidade para a população. Na origem, discutia-se fortemente sua incidência sobre a renda e apenas lateralmente sobre o consumo, tendo havido intenso debate teórico acerca de sua mensuração. No Brasil, conforme redigido, atingirá apenas as externalidades negativas, e poderá incidir sobre bens e serviços em diversas etapas do ciclo econômico.

Consta ainda que o IS: **1)** não incidirá sobre as exportações; **2)** nem incidirá sobre as operações com energia elétrica e com telecomunicações; **3)** incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço; **4)** não integrará sua própria base de cálculo, embora integre a do ICMS, do ISS do IBS e da CBS; **5)** poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos; **6)** terá suas alíquotas fixadas em lei ordinária, podendo ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*; **7)** e na extração de petróleo ou de minério, o imposto será cobrado independentemente da destinação (o que será analisado adiante), caso em que a alíquota máxima corresponderá a 1% (um por cento) do valor de mercado do produto. Sua receita será compartilhada com Estados e municípios.

É pernicioso que o IS integre a base de cálculo de outros tributos, ou seja, será um tributo que incide sobre outros, o que já ocasionou muita discussão judicial (vide, por todos, o debate sobre o ICMS na base de cálculo do Pis e da Cofins, e as teses filhotes).

Além disso, como se fosse pouco, o IS ainda “poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos”, o que abre um leque para superposições tributárias inadequadas e indevidas.

Embora conste que “incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço”, não ficou claro se no processo produtivo a incidência sobre um ou alguns insumos (bens) afastará a tributação sobre o produto final.

Observa-se ainda que a expressão “prejudicial à saúde ou ao meio ambiente” é amplíssima, permitindo sua incidência tanto sobre bens em qualquer etapa da cadeia econômica, quanto sobre o produto que dela resultar. Esse aspecto pode gerar incontáveis judicializações. Por exemplo, a industrialização da cana pode resultar em etanol ou em açúcar. Caso venha a ser considerado o açúcar como um produto prejudicial à saúde, apenas ele será objeto do IS ou sobre todos os demais da cadeia produtiva? Ainda, será considerado prejudicial à saúde o produto “açúcar” ou os produtos que resultarem em bebidas açucaradas, como os refrigerantes? Ou incidirá sobre o açúcar e também sobre os refrigerantes? Estas possibilidades tornam sua incidência vaga e imprecisa, com múltiplas possibilidades, o que é inadequado.

A pretensa tributação das exportações de minério e de petróleo se constituem em outro aspecto negativo desse imposto – embora essa incidência não seja pacífica, como pretende o governo federal, conforme será exposto.

Além disso, mesmo nas operações internas, a incidência do IS sobre derivados de petróleo, combustíveis e minerais acarretará o aumento do preço desses bens essenciais.

Observemos o impacto desses produtos nessas cadeias produtivas em geral, e aos consumidores. Não se trata da mesma dúvida acima exposta, usando o exemplo dos refrigerantes, pois mais ampla. A incidência sobre minerais em geral é relevante, pois basta olhar ao redor e ver que nosso cotidiano está repleto deles, desde os chips do computador e celulares, até a areia, cimento e tijolos das construções que nos abrigam. Tudo isso será impactado, independente de se tributar o produto ou algum bem da cadeia produtiva. O mesmo se pode dizer sobre os produtos derivados de petróleo, o que engloba inclusive os plásticos.

Independentemente do debate acima exposto, por si só extremamente preocupante, existe outro, específico sobre petróleo, relativo aos combustíveis fósseis.

Há quem defenda que é imprescindível estabelecer a incidência do IS sobre esses produtos, pois são perniciosos ao meio ambiente, devendo o Brasil aderir às boas práticas internacionais. Não se pode contestar esse argumento, sob pena de se negar a ciência, mas, no âmbito tributário, o que fazer com a CIDE-Petróleo, que já cumpre essa função, inclusive destinando os recursos arrecadados para gastos de preservação ambiental? Não foi previsto pela *EC 132* a hipótese de que, incidindo a CIDE, não incidiria o IS, ou vice-versa. Haverá dupla incidência, com a mesma finalidade.

Em segunda instância, haverá aumento de preço, o que implicará diretamente nos custos e impactará na inflação. Cabe lembrar que o IS terá em sua base de cálculo o IBS e a CBS, repetindo a perversa dinâmica de tributo sobre tributo, já vastamente contestada, além de ser cumulativa, isto é, não abater o valor que foi pago referente às operações anteriores.

O grande mérito da *EC 132* está em suas intenções de propor um sistema mais simples, conectado com o que há de melhor no mundo em matéria de tributação, encerrando a fratricida guerra fiscal interna, com não-cumulatividade plena e tributação no destino, sem onerar as exportações. Tudo isso é meritório e deve ser buscado e implementado pelas normas que virão e pelos procedimentos fiscais necessários à sua implantação e execução.

O problema principal da *EC 132* está no método que foi adotado, pois optou-se por uma verdadeira revolução tributária constitucional, com mais de 37 páginas acrescidas à Carta apenas sobre essa matéria. Ao invés, poderiam ter sido utilizados meios infraconstitucionais, como leis complementares (art. 146, CF), leis ordinárias e resoluções do Senado, com baixa alteração na Constituição. As possibilidades de judicialização são amplas, pois cada palavra pode gerar um contencioso enorme, entupindo o Judiciário de alto a baixo, como foi pontualmente mencionado ao longo do texto. Alertas nesse sentido foram feitos maciçamente pela doutrina tributária (mas solenemente ignorados), a qual foi excluída dos debates, exceto em um ou outro ponto das audiências públicas realizadas. Deu a entender que quem criticasse a reforma proposta poderia falar, mas não seria escutado.

No que se refere ao Imposto Seletivo, constata-se que o IPI, parcialmente extinto pela *EC 132/23*, poderia simplesmente ter tido todas suas alíquotas zeradas por ato interno do Poder Executivo federal, e, a partir daí, regular incidências sob a mesma lógica do Imposto Seletivo, sem a complexidade que irá se instaurar.

Porém, *Inês é morta*, e só nos resta analisar o direito posto e prosseguir no debate.

2 | BREVES NOTAS SOBRE A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

A interpretação jurídica deve ser despregada da intenção do legislador, sendo esta utilizada apenas como um dos diversos métodos indicativos da busca do seu sentido, conforme leciona Tércio Sampaio Ferraz.

Deixando de lado a função *zetética* da interpretação jurídica e passando diretamente à função *dogmática*, se pode falar em três diferentes *métodos* interpretativos:

- ◆ O método *gramatical, lógico e sistemático*;
- ◆ O método *histórico e sociológico*; e
- ◆ O método *teleológico e axiológico*.

O 1º método interpretativo é o *gramatical, lógico e sistemático*², apresentando três tipos de problemas:

- (1) Os problemas *sintáticos*, que se referem a questões *lexicais*, isto é, à conexão das palavras em uma sentença;
- (2) Os problemas *lógicos*, que se referem à conexão de uma expressão com outras expressões dentro de um contexto; e
- (3) Os problemas *sistemáticos*, que se referem a conexão das sentenças em um todo orgânico.

Diz Tercio que a doutrina usualmente denomina de *interpretação gramatical* os **(1) problemas sintáticos** (lexicais) identificados, sendo este apenas um ponto de partida da análise do *problema*, e não seu ponto de chegada. É insuficiente parar nesse aspecto, devendo ser utilizados outros métodos interpretativos para solucionar o impasse.

Quando são identificados **(2) problemas lógicos**, a doutrina costuma denominar de *interpretação lógica*, que lida com as palavras da norma sob a forma de *conceitos*. Também aqui, tal como nos problemas *sintáticos*, apenas é *identificado* o problema, o que é insuficiente para uma solução.

Por fim, os **(3) problemas sistemáticos** enfrentam a pressuposição hermenêutica da unidade sistêmica do ordenamento, que tem em seu ápice a Constituição, que estabelece os princípios gerais do sistema, *devendo a norma ser interpretada de forma harmônica com todos eles e não de forma isolada em seu contexto* e nem em sua concatenação imediata (devem-se considerar os parágrafos e incisos, bem como sua correlação com outras referências correlatas).

O 2º método exposto por Tercio é o da *interpretação histórica e sociológica*³, no qual se identifica a **(1) ambiguidade** e a **(2) vaguidade** das normas.

Nesse sentido, é útil identificar aspectos *históricos* (referentes à *gênese* da norma) e *sociológicos* (referentes ao contexto social da norma), que são interconectados.

² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 252-257.

³ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 261-265.

Para o uso do método *histórico*, Tercio recomenda ao intérprete a análise dos *precedentes normativos*, “isto é, de normas que vigoraram no passado e que antecederam à nova disciplina para, por comparação, entender os motivos condicionantes de sua gênese”.

Já no âmbito sociológico, o intérprete deve “verificar as funções do comportamento e das instituições sociais no contexto social em que ocorrem”.

Nesse sentido, a utilização do *método* interpretativo *histórico* e *sociológico* pode assumir duas formas:

- (1) Pelo controle da *ambiguidade* (que expressa um conceito jurídico *indeterminado*) por meio de *interpretação conotativa*, isto é, conferindo um *conceito* quanto à *intenção* do uso do termo genérico; ou
- (2) Pelo controle da *vaguidade* (que expressa um conceito jurídico *valorativo*) por meio de *interpretação denotativa*, isto é, estabelecendo *quais* os objetos estão abarcados pelo conceito.

Nesse sentido, se a expressão normativa é vaga ou ambígua, usa-se o método *histórico* para identificar a *gênese* de sua inclusão na norma, bem como o método *sociológico* para identificar o *contexto social* em que tal expressão deve ser analisada quando estiver sendo aplicada.

Tercio expõe o 3º método, denominado de *interpretação teleológica e axiológica*⁴, que diz respeito a questões pragmáticas *stricto sensu*, se reportando fortemente à carga emocional das palavras. Pressupõe-se que sempre é possível atribuir um propósito às normas, que podem ser “os fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”, como consta da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

A interpretação (1) *teleológica* busca a *finalidade* e (2) a *axiológica* busca os *valores* do ordenamento jurídico, e dão margem ao intérprete para a configuração de um sentido. Diferente da interpretação *sistemática*, que também busca uma cabal e coerente unidade no sistema, a interpretação teleológica e a axiológica:

Partidas consequências avaliadas das normas e retornar para o interior do sistema. É como se o intérprete tentasse fazer com que o legislador fosse capaz de mover suas próprias previsões, pois as decisões dos conflitos parecem basear-se nas previsões de suas próprias consequências. Assim, não importa a norma, ela há de ter, para o hermeneuta, sempre um objetivo que serve para controlar até as consequências da previsão legal⁵

⁴ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 265-267.

⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 266-267.

3 | O IMPOSTO SELETIVO SOBRE A ATIVIDADE MINERAL NA EC 132 E SUA INTERPRETAÇÃO

Exposta a doutrina de Tércio Sampaio Ferraz sobre os métodos interpretativos, verifica-se que o governo federal propõe que o IS incida sobre a extração de bens minerais que sejam danosos ao meio ambiente ou à saúde. Para bem compreender seu alcance, é necessário analisar os textos jurídicos, o que foi aprovado pela *EC 132/23*, e o que está sendo proposto pelo *PLP 68*.

Entende-se que a norma constitucional aprovada não permite sua incidência sobre a exportação de bens minerais. Além disso, observando o *PLP 68*, verifica-se que a proposta de tributar o minério de ferro está em descompasso com a Constituição, pois este bem mineral não faz mal à saúde e nem ao meio ambiente.

Iniciemos pela análise constitucional. A *EC 132* inseriu o inciso VIII ao art. 153, atribuindo competência à União para instituir o Imposto Seletivo sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar”.

Ao art. 153 foi inserido o §6º e o inciso VII, onde consta que, “na extração, o imposto será cobrado independentemente da destinação, caso em que a alíquota máxima corresponderá a 1% do valor de mercado do produto.”

Esta frase, “independente da destinação”, vem criando muita celeuma, tendo sido entendido pelo Poder Executivo da União, responsável pela elaboração do *Projeto de Lei Complementar 68*, que se trata de destinação *territorial*, embora o texto não contenha essa determinação expressa, o que tem levado muitos comentaristas ao erro.

Melhor analisando, a palavra *destinação* pode significar tanto “direção, destino, rumo, caminho, rota, orientação, curso, trilho, meta”, quanto pode significar “finalidade ou serventia”, no sentido de “fim, objetivo, propósito, aplicação, emprego, uso, efeito, desígnio”. Assim, utilizar a expressão “destinação” no sentido unívoco de “destinação territorial”, é deveras apressado, sendo possível interpretar a palavra “destinação” no sentido de “finalidade ou serventia”, como exposto.

Sendo o texto plurívoco, e não unívoco, quanto à palavra “destinação”, como solucionar juridicamente essa diversidade de sentidos? Resposta: respeitando a Constituição, na qual foi igualmente inserido pela *EC 132* no art. 153, o §6º, inciso I, onde consta que o IS: “não incidirá sobre as exportações”.

Tal exegese normativa segue os diversos métodos interpretativos indicados por Tércio Sampaio Ferraz.

Pelo método interpretativo *gramatical, lógico e sistemático*, é identificado o problema *léxico e lógico*, solucionando-o pela via *sistemática*, conectando o inciso I ao inciso VII, ambos do §6º, art. 153, introduzidos pela *EC 132/23*. Logo, a interpretação sistemática faz com que os dois incisos sejam interconectados, e não isolados, em face da plurivocidade da palavra “destinação”, que não se refere apenas ao *território*, mas à *finalidade*. A conexão possível entre os dois incisos concede interpretação sistemática ao preceito, fazendo prevalecer o uso da palavra “destinação” no sentido de *finalidade*, e não *territorial*.

Pela via da *interpretação histórica e sociológica*, identifica-se a *ambiguidade* e a *vagueza* da norma, expressa pela palavra “destinação”, observando, por esse método, que a tributação das exportações não teve lugar em nosso país e é contra a regra geral que comanda as relações tributárias durante a vigência da *CF/88*, o que se destaca pelo advento da Lei Kandir (*LC 86/95*), e pela constatação de que a imunidade tributária das exportações tem por fundamento o princípio do país do destino, o que determina a exoneração do ônus tributário do produto/mercadoria com destino ao exterior.⁶

Nesse contexto, a *mens legislatoris* resta soterrada em segundo plano. Usando o método *interpretativo teleológico e axiológico*, verifica-se que esta interpretação jurídica se coaduna com a lógica econômica, que considera a exportação de tributos um procedimento nefasto para qualquer país e para o comércio internacional. No sentido *teleológico*, atinge-se a finalidade de ampliar e facilitar as exportações brasileiras, não as onerando fiscalmente. E no sentido *axiológico*, o intuito é valorizar negativamente a tributação das exportações.

Assim, para dar consistência e coerência à interpretação desse texto normativo, o sentido da expressão “destinação” deve ser lido de forma interconectada com todo o texto constitucional vigente, incluindo o inciso I, do mesmo artigo e parágrafo (art. 153, §6º), que veda a incidência do IS sobre toda e qualquer exportação de bens e serviços.

Com isso, a interpretação constitucional adequada para a expressão “destinação” é no sentido de que se refere à “finalidade ou serventia”, e não à “territorialidade”, com respeito à Constituição.

Sendo assim, qual o sentido de “destinação” enquanto “finalidade ou serventia”? Sem esgotar o rol, identificam-se as seguintes *finalidades* ou *serventias* em bens minerais que são utilizados na construção civil (areia, brita, calcário, granito, mármore), na indústria metalúrgica (minério de ferro, bauxita, cobre), na indústria energética (carvão mineral, urânio), na indústria química

⁶ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos Fiscais às exportações**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018. p.58.

(enxofre, sal-gema), na indústria eletrônica (silício, lítio, tântalo), na indústria de vidro e cerâmica (areia silicosa, argilas), na indústria farmacêutica e cosmética (talco, caulim), na indústria de joalheria e objetos de luxo (ouro, prata, platina, diamantes, esmeraldas e outras pedras preciosas), na agricultura (fosfato, potássio, calcário agrícola), na indústria automobilística (a aço e alumínio, platina, paládio, ródio), dentre outras.

A interpretação coerente e consistente da norma constante do art. 153, §6º, VII, é no sentido de que o IS incidirá na extração, sendo cobrado independentemente da finalidade ou de sua serventia, sendo a alíquota máxima de 1% do valor de mercado do produto, vedada sua incidência na exportação, conforme o inciso I do mesmo artigo e parágrafo – todos inseridos na Constituição pela *EC 132*.

Logo, é incongruente e inconsistente a interpretação de que a Constituição contempla a possibilidade de incidência do IS na exportação de bens minerais.

4 | A MINERAÇÃO NO PLP 68

Ultrapassada a fase da interpretação constitucional, passa-se à análise do *PLP 68*, em debate no Congresso Nacional. Lê-se no item 264 e 265 de sua Exposição de Motivos, sob o título “Tributação sobre bens minerais extraídos”, que “o Projeto propõe a incidência do IS sobre a extração de minério de ferro, de petróleo e de gás natural. A proposta prevê a incidência do IS na primeira comercialização pela empresa extrativista, ainda que o minério tenha como finalidade a exportação”.

Isso espelha o que consta do art. 393 do *PLP 68*, assim redigido: “Fica instituído o Imposto Seletivo – IS, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”. E no Anexo XVIII consta apenas o minério de ferro como o único bem mineral a ser tributado pelo IS.

Cabe a pergunta: O bem mineral *ferro* é prejudicial à saúde ou ao meio ambiente?

A pergunta não é destituída de propósito. A redação do art. 153, VIII é clara ao determinar a incidência do IS sobre “bens” que sejam “prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”. Logo, o foco da norma é o “bem”, no caso o minério de ferro, e não a “atividade” de produção mineral ferífera.

Pode-se argumentar que a atividade de produção mineral é danosa ao meio ambiente, muito em face dos lamentáveis desastres ambientais ocorridos nos últimos anos, que se constituem em

pontos isolados na trajetória da produção mineral ao longo de séculos neste país, mas dizer que o bem mineral *ferro* faz mal ao meio ambiente ou à saúde é um completo e arrematado despropósito.

O que o *PLP 68* pretende é tributar a *atividade* produtiva do minério de ferro, o que é contra o que determina a Constituição, alterada pela *EC 132*, nos artigos e incisos acima transcritos. O texto da norma constitucional é delimitado: a incidência é sobre o *bem*, e *não* sobre a *atividade*.

O foco deve ser em bens minerais que fazem mal à saúde, tais como o asbesto (amianto), utilizado em construção e isolamento, que pode causar doenças pulmonares graves; o chumbo, que pode causar anemia e problemas renais; o mercúrio, usado na mineração de ouro, que pode causar danos ao sistema nervoso central, rins e outros órgãos; o arsênio, utilizado em alguns pesticidas, que pode causar câncer de pele, pulmão, bexiga e outros problemas de saúde; o cádmio, usado em baterias, que pode levar a danos renais, problemas ósseos e câncer; o urânio, utilizado em energia nuclear, que em sua forma radioativa, pode causar danos ao fígado e rins, bem como aumentar o risco de câncer, dentre outros minérios.

Estes bens minerais poderiam vir a ser objeto do Imposto Seletivo, a depender de análises físico-químicas relativas às propriedades específicas encontradas em território nacional, mas ficaram de fora do radar do governo federal ao propor o *PLP 68*.

Tudo indica que o propósito do governo federal no *PLP 68* foi, de um lado, arrecadatório, pois o ferro é uma das principais *commodities* minerais produzidas para o mercado interno e externo, o que, de outro lado, aponta para o desvirtuamento do IS, cuja principal função não é arrecadar, mas proteger a saúde e o meio ambiente.

De fato, observando o modelo apresentado, o IS mais parece uma espécie de alíquota adicional de Compensação Financeira para a Exploração Mineral (CFEM), instituindo uma partilha federativa desvantajosa para os demais entes federados.

5 | CONCLUSÕES

Conclui-se afirmando que o IS, instituído pela *EC 132/23*, não contém em seu texto a possibilidade de incidência sobre exportações, respeitando a regra geral da Constituição, uma vez que a interpretação jurídica não permite interpretar o texto normativo apenas por meio da vontade do legislador, devendo ser adotados diversos métodos interpretativos da norma escrita.

No mesmo sentido, o que o *PLP 68* estabelece é uma incidência sobre a *atividade* produtiva do minério de ferro, o que ultrapassa os limites normativos estabelecidos, que cingem a incidência a *bens* e *serviços*. Conforme exposto, o ferro, enquanto *bem mineral* não faz mal à saúde ou ao meio ambiente, o que o distingue do mercúrio, urânio e outros bens minerais.

É irônico, para dizer o mínimo, que o *PLP 68* que busca regulamentar a reforma tributária esteja desde logo propondo descumprir a *EC 132/23*, que aprovou no âmbito constitucional a reforma tributária.

■ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Atlas, 2003.

BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos Fiscais às exportações**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

CESCON
BARRIEU



IBRAM
MINERAÇÃO DO BRASIL