

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO - CFT

PROJETO DE LEI Nº 7.925, DE 2010

Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, para explicitar a responsabilidade do órgão seccional do Sistema Nacional do Meio Ambiente quanto à fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, e dá outras providências.

Autor: Deputado Valdir Colatto

Relator: Deputado Evair Vieira de Melo

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) em análise modifica a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Acresce um novo parágrafo (§ 3º) ao art. 11, atribuindo aos órgãos seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) a competência para fiscalizar o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo. Modifica, ainda, o item 18 do Anexo VIII da referida Lei, incluindo a expressão “excetuado o comércio varejista” ao final da descrição nele contida.

De acordo com justificação do Autor – o Sr. Dep. Valdir Colatto –, os objetivos do PL são: (a) tornar explícito na lei que a fiscalização do setor varejista de combustíveis e produtos derivados de

petróleo compete à esfera estadual de governo; e, com isso, (b) afastar a cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) feita pela União, por intermédio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

O feito foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CMADS, o PL nº 7.925, de 2010, foi rejeitado nos termos do parecer do Relator – o Sr. Dep. Fernando Ferro –, acolhidos integralmente pelo Relator-Substituto – o Sr. Dep. Sarney Filho –, com voto em separado, pela sua aprovação, do Sr. Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos.

A matéria chega esta Comissão para análise preliminar de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e de mérito, não constando a apresentação de emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, apreciar a proposição em relação aos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

O Projeto de Lei nº 7.925, de 2010, conforme retro mencionado, busca explicitar na Lei nº 6.938, de 1981, que a fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo compete ao órgão seccional do Sisnama, ou seja, à esfera estadual de governo, e também excluir o referido setor do pagamento de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental cobrada pelo IBAMA.

Dessa forma, fica claro que, não obstante a proposição prever a redução de receita pública, especificamente a relativa à referida taxa, há determinação para que o serviço de fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo seja de competência exclusiva do órgão seccional do Sisnama, ou seja, de órgãos dos governos estaduais.

Fica assegurado, assim, que tanto a receita quanto os encargos administrativos e financeiros suportados pela União sejam transferidos da esfera federal para a estadual, preservando-se a necessária neutralidade fiscal da proposição, motivo pelo qual o voto é pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PL nº 7.925, de 2010.

Quanto ao mérito, somos pela aprovação da matéria.

O debate sobre os aspectos tributários que cercam o assunto foi, em grande medida, antecipado na CMADS. O voto vencedor naquela Comissão prega a legitimidade da cobrança da TCFA, baseando-se, inclusive, em decisões do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 416.601-SC). O voto em separado, por outro lado, defende a constitucionalidade da referida taxa, pois ela assemelha-se a um imposto geral, com objetivos meramente fiscais, segundo artigo do Sr. Rafael Matthes, especialista em Direito Tributário e Ambiental, que serviu de apoio ao voto em separado pela aprovação da matéria naquela Comissão.

Com o devido respeito às posições em contrário, registro que nos alinhamos aos argumentos expostos no voto em separado, apresentado pelo Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos na CMADS.

Com efeito, parece fazer mais sentido permitir a cobrança de taxa de fiscalização apenas por parte dos governos estaduais, responsáveis pelo licenciamento ambiental da ampla maioria dos empreendimentos, haja vista que a União e os Municípios executam essa tarefa administrativa apenas em casos especiais, conforme estabelecido nos arts. 7º, XIV; 8º, XIV e XV; e 9º, XIV; todos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, cujo objetivo é exatamente delimitar a atuação de cada ente federativo no exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente.

A discussão tributária havida na CMADS, rica e esclarecedora, ressalte-se, esteve centrada na juridicidade, ou não, da cobrança da TCFA por parte do Governo Federal. Privilegiou, no entanto, a análise da justificação do Autor em detrimento da proposta normativa em si, qual seja: a de isentar do pagamento da taxa o comércio varejista de combustíveis e, ao mesmo tempo, delegar expressamente aos governos estaduais, por meio das seccionais do Sisnama, a competência para fiscalizar o setor desonerado.

Redirecionando o debate para o conteúdo do PL nº 7.925, de 2010, e circunscrevendo-o às competências desta CFT, verificamos que a proposição não apresenta problemas jurídicos de natureza tributária. Visto por outro prisma, trata-se de conceder, ou não, isenção da TCFA aos postos de combustíveis, medida que conta com inequívoco respaldo constitucional no art. 150, § 6º, da Carta Magna:

“§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão,

*relativos a impostos, **taxes** ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.” (g.n.)*

Portanto, eventuais tecnicidades do Direito Tributário relativas à cobrança de taxas pelos entes federativos no exercício de competência comum entre eles, como é o caso da proteção ao meio ambiente, são muito importantes do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, mas cedem por completo ante o direito de o Poder Legislativo conceder, se seus membros entenderem meritória, isenção da sua cobrança a determinado grupo de contribuintes. A Constituição Federal permite ao Congresso Nacional fazer, dentro dos limites do princípio da razoabilidade, distinção entre os contribuintes e estabelecer isenções para determinadas regiões, setores, atividades etc.

O Autor da proposição nem precisaria ir além da concessão do benefício tributário. Mas, juntamente com a isenção, o projeto propõe a descentralização da fiscalização do setor, diminuindo as correlatas despesas da União, o que garante, como já mencionado, a neutralidade fiscal das medidas em debate.

Então, o que nos resta avaliar nesta Comissão é se esse conjunto de medidas vai trazer impactos positivos, ou não, à atuação do Estado; se haverá mais racionalidade no uso do dinheiro público; se o federalismo fiscal, compreendendo não somente o balanço de receitas e despesas, mas também a realocação das responsabilidades de cada ente da Federação, sai fortalecido, ou não, com a aprovação da matéria. E, nessa ordem de ideias, parece-nos que a aprovação do PL nº 7.925, de 2010, será de grande auxílio para melhorar a atuação do setor público como um todo.

Do ponto de vista da gestão administrativa, não faz sentido atribuir ao Governo Federal o encargo de fiscalizar o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo quanto ao cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente, afinal são milhares de postos de gasolina espalhados ao longo do imenso território nacional, circunstância que recomenda a regionalização da tarefa.

De fato, é mais racional preservar a competência da União para estabelecer as diretrizes gerais da política de preservação ambiental e até mesmo para fiscalizar os grandes terminais e depósitos de petróleo e seus derivados, nos quais são feitas, em larga escala, a produção e estocagem desses produtos, atribuição federal que não foi alterada pelo projeto em análise.

Porém, o mesmo não se verifica quanto à fiscalização da rede de postos varejistas. Dada a pulverização dos estabelecimentos a serem controlados, é mais adequada a atuação de órgãos locais nessa tarefa, pois a proximidade entre fiscalizado e fiscalizador facilita a obtenção de informações e permite a adoção de planos mais focados de combate às agressões ao meio ambiente.

Os agentes da União não conseguiriam atuar com a mesma agilidade no desempenho de tal atribuição, motivo pelo qual é bem-vinda sua delegação aos órgãos dos governos estaduais, descentralização plenamente acolhida pelo nosso ordenamento jurídico, haja vista que é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, como estabelecido no art. 23, VI, da Constituição Federal.

E se a atribuição da fiscalização passa para a órbita estadual, não poderia o Governo Federal continuar a recolher a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, pelo menos em relação aos postos de

gasolina, pois essa cobrança desatenderia o disposto no art. 145, II, da Carta Magna.

Com efeito, o ente federativo somente pode cobrar taxas que estejam relacionadas ao exercício do poder polícia de sua alcada. Nessas circunstâncias, cabe à assembleia legislativa de cada Estado da Federação instituir, ou não, tributo semelhante ao que atualmente é recolhido a nível federal.

Seguindo esse princípio do Direito Tributário, talvez fosse até mesmo desnecessário estabelecer a isenção da TCFA. Contudo, para evitar insegurança jurídica, é mais prudente excluir do Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 1981, o setor que passará a ser fiscalizado pelos órgãos estaduais, tal como propõe o projeto de lei.

Então, por fortalecer o federalismo fiscal e racionalizar a atuação das administrações públicas na fiscalização das normas ambientais, tendo como repercussão o fim do pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental pelo comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, somos favoráveis à aprovação da proposição em análise.

Assim, nosso voto é pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7.925, de 2010, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO
Relator