



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.925-A, DE 2010

(Do Sr. Valdir Colatto)

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; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (Relator: DEP. FERNANDO FERRO e Relator Substituto: DEP. SARNEY FILHO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I – Projeto Inicial

II – Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- Parecer dos Relatores
- Parecer da Comissão
- Voto em Separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera 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*”, para explicitar a responsabilidade do órgão seccional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) quanto à fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, além de excluir a aplicação sobre esse tipo de atividade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Art. 2º O art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 11.

§ 3º A fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo compete ao órgão seccional competente do Sisnama, que poderá delegar parte de suas responsabilidades nesse sentido ao órgão local. (NR)”

Art. 3º O item 18 do Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que lista atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais para fins de aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), passa a vigorar com a seguinte redação:

18	Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio	- transporte de cargas perigosas, transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos; comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos, excetuado o comércio varejista.	Alto
-----------	--	---	-------------

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem dois objetivos básicos: (i) explicitar que a fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo compete em regra ao órgão seccional do Sisnama, ou seja, à esfera estadual de governo; e (ii) excluir o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo da aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A Lei 6.938/1981 institui um importante sistema nacional, articulado, de controle dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), composto por entes públicos federais, estaduais e municipais.

Como regra, no âmbito do Sisnama, a esfera federal deveria ter atuação apenas subsidiária na fiscalização ambiental. O próprio texto da lei determina isso, ao dispor no art. 11, § 1º, que *“a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo Ibama, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes”*. Essa determinação decorre da própria natureza de uma organização sistêmica. A esfera federal deve focar somente as intervenções de maior escala, com impacto nacional ou, pelo menos, supraestadual.

Ocorre que essa norma relevante não tem sido observada na prática. Tanto é assim que se cobra a TCFA de uma atividade localizada como o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo. Ora, em relação a esse tipo de atividade, o Ibama nem responde pelo licenciamento, nem tem estrutura para exercer a fiscalização ambiental. Como justificar nessa situação a cobrança de um tributo cujo fundamento jurídico está no exercício regular do poder de polícia? Não há caminho possível para balizar cobrança nesse sentido.

Se fosse exercida pelo Ibama a atividade que lastreia a TCFA, ela poderia ser exigida. Para a cobrança de uma taxa não basta se invocar o poder de polícia. Impõe-se que seja praticada a atividade estatal relacionada a esse poder. Ela tem de ser efetivamente prestada em relação ao contribuinte. Se a atividade estatal não existir, não haverá exercício do poder de polícia e, assim, não haverá fato gerador da obrigação tributária. Esse é o caso da TCFA, pelo menos no que se refere ao comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo.

Em face da inaceitável distorção existente na cobrança da TCFA do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, conta-se com o pleno apoio de nossos ilustres Pares na rápida aprovação desta proposição legislativa.

Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2010.

Deputado Valdir Colatto

<p align="center">LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</p>
--

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

.....

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.

.....

Art. 11. Compete à IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. ([*Expressão “SEMA” alterada pela Lei nº 7.804, de 18/7/1989*](#))

§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. ([*Expressão “SEMA” alterada pela Lei nº 7.804, de 18/7/1989*](#))

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no “caput” deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

.....

(Anexos VIII e IX acrescidos pela Lei nº 10.165, de 27 de Dezembro de 2000)

ANEXO VIII
ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS E UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
01	Extração e Tratamento de Minerais	- pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	AAalto
02	Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos	- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados a extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto, vidro e similares.	MMédio
03	Indústria Metalúrgica	- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos, produção de fundidos de ferro e aço, forjados, arames, relaminados com ou sem tratamento; de superfície, inclusive galvanoplastia, metalurgia dos metais não-ferroso, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados, ligas, artefatos de metais não-ferroso com ou sem tratamento de superfície, inclusive ligas, produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive; galvanoplastia, fabricação de artefatos de ferro, aço e de metais não-ferroso com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, tempera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície.	AAalto
04	Indústria Mecânica	- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico ou de superfície.	MMédio
05	Indústria de Material Elétrico, Eletrônico e Comunicações	- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores, fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos.	MMédio
06	Indústria de Material de Transporte	- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem e aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes.	MMédio
07	Indústria de Madeira	- serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis.	Médio
08	Indústria de Papel e	- fabricação de celuloses e pasta mecânicas; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão,	Alto

	Celulose	cartolina, cartão e fibra prensada.	
09	Indústria de Borracha	Beneficiamento de borracha natural, fabricação de câmara de ar, fabricação e acondicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex.	Pequeno
10	Indústria de Couros e Peles	- secagem e salga de couros e peles, curtimento e outros preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros de peles; fabricação de cola animal.	Alto
11	Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados.	Médio
12	Indústria de Produtos de Matéria Plástica.	- fabricação de laminados plásticos, fabricação de artefatos de material plástico.	Pequeno
13	Indústria do Fumo	- fabricação de cigarros, charutos, cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo.	Médio
14	Indústria Diversas	- usinas de produção de concreto e de asfalto.	Pequeno
15	Indústria Química	- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo, produção de óleos, gorduras, ceras, vegetais e animais, óleos essenciais, vegetais e produtos similares, da destilação da madeira, fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos, fabricação de pólvora, explosivos, detonantes, munição para caça e desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares.	Alto
16	Indústria de Produtos Alimentares e	- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de	Médio

	Bebidas	conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; beneficiamento e industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino e preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas, chopes e maltes; fabricação de bebidas não-alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação e águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas.	
17	Serviços de Utilidade	- produção de energia termoeleétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas.	Médio
18	Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio	- transporte de cargas perigosas, transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos; comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos.	Alto
19	Turismo	- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticas.	Pequeno
20	Uso de Recursos Naturais	Silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. (<i>Descrição com redação dada pela Lei nº 11.105, de 24 de Março de 2005</i>)	Médio
21	(VETADO)		
22	(VETADO)	(Vide Retificação no DO - Seção I – Eletrônico, de 09/01/2001, p.1)	

ANEXO IX
VALORES, REAIS DEVIDOS A TÍTULOS DE TCFA POR ESTABELECIMENTO POR
TRIMESTRE

Potencial de Poluição, Grau de Utilização de Recursos Naturais	Pessoa Física	Microempre sa	Empresa de Pequeno Porte	Empresa de Médio Porte	Empresa de Grande Porte
Pequeno	—	—	112,50	225,00	450,00
Médio	—	—	180,00	360,00	900,00
Alto	—	50,00	225,00	450,00	2.250,00

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

Na reunião deliberativa desta Comissão realizada na data de hoje, 12/06/2013, em virtude da ausência do relator, Deputado Fernando Ferro, no momento da apreciação desta matéria, fui designado como Relator Substituto do Projeto de Lei 7.925, de 2010, de autoria do Senhor Deputado Valdir Colatto.

Por concordar com o Parecer apresentado pelo nobre Deputado Fernando Ferro, acatei-o na íntegra, conforme abaixo transcrito:

“O Projeto de Lei (PL) nº 7.925, de 2010, de autoria do ilustre Deputado Valdir Colatto, altera a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, com dois objetivos básicos:

1º) mediante a introdução de um § 3º ao art. 11 da norma citada, explicitar que a fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo compete em regra ao órgão seccional do Sisnama, ou seja, à esfera estadual de governo, que poderá delegá-la ao órgão municipal; e

2º) mediante uma nova redação do item 18 do Anexo VIII da citada lei, excluir o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo da aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Na Justificação, o Autor alega que, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a esfera federal deveria ter atuação apenas subsidiária na fiscalização ambiental, conforme dispunha o próprio § 1º do art. 11 da Lei 6.938/1981 – recentemente revogado pelo art. 21 da Lei

Complementar nº 140, de 2011 –, segundo o qual “a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo Ibama, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes”. Assim, não caberia ao órgão federal cobrar a TCFA de uma atividade localizada, como é o caso do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, uma vez que não é ele que, de fato, exerce a fiscalização ambiental desses estabelecimentos.

Proposição em regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), foi ela, primeiramente, distribuída a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

Aberto o prazo regimental de cinco sessões, entre 12 e 26 de maio de 2011, transcorreu ele *in albis*, sem a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Este PL 7.925/2010, ao pretender modificar a Lei 6.938/1981, com redação dada pela Lei 10.165/2000 no que tange à TCFA, coloca em dúvida a competência do IBAMA para o controle e a fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, como é o caso do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo. Isso tem sérias implicações tributárias e ambientais.

Do ponto de vista tributário, e pedindo vênias ao ilustre Autor, trata-se de questão muito discutida e já vencida¹. É que, quando a então Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA) federal foi instituída pela Lei 9.960/2000, ela foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ainda em processo cautelar proposto pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 2178-8-DF.

É de registrar que a Suprema Corte não considerou inconstitucional o tipo de cobrança pretendida (taxa pelo exercício do poder de polícia), mas a inexistência de três elementos essenciais para que tal taxa pudesse ser exigida: definição do serviço prestado, especificação dos contribuintes potencialmente poluidores que deveriam ser fiscalizados e definição de alíquotas ou valor devido (tributo fixo), em face da expressão econômica do contribuinte, ferindo o princípio da isonomia.

¹ Ver, a respeito, artigo do eminente tributarista Ives Gandra da Silva Martins, disponível no *site* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_21/artigos/art_ives.htm, acesso em 13/11/2012.

À ocasião, um dos Ministros da Egrégia Corte até sugeriu que a nova lei fosse promulgada com as devidas correções, em clara demonstração de que a instituição e cobrança da taxa pretendida eram possíveis, desde que superadas as carências mencionadas. O STF reconheceu, mesmo, que compete à União a instituição do tributo, visto se tratar de matéria abrangida pela competência concorrente, podendo ela legislar amplamente sobre direito econômico, financeiro e ambiental, não se restringindo, nessa matéria, apenas a ditar normas gerais.

Em função desse julgado, e a pedido do IBAMA, o eminente tributarista Sacha Calmon Navarro Coelho efetuou alterações na redação de alguns dispositivos da TCFA, que a escoimaram dos pontos atingidos pelo julgamento da Suprema Corte. Com isso, foi apresentado novo projeto de lei, que acabou se transformando em norma jurídica – exatamente a Lei 10.165/2000, que hoje dá redação a esse dispositivo da Lei 6.938/1981.

Posteriormente, em agosto de 2005, a TCFA teve a sua constitucionalidade confirmada pela Suprema Corte, no âmbito do Recurso Especial nº 416601/SC, interposto pela Associação Gaúcha de Empresas Florestais (Ageflor) e outros, em acórdão que ratificou decisão da Quarta Turma do Egrégio Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região².

Tais julgados confirmaram, portanto, que a TCFA prevista na Lei 6.938/1981, na forma da Lei 10.165/2000, tem por fato gerador o serviço prestado pelo exercício do poder de polícia, consistente no controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (art. 17-B) e, por sujeito passivo, quem exerce as atividades constantes em seu Anexo VIII (art. 17-C), entre as quais o comércio de combustíveis e derivados de petróleo, objeto deste projeto.

Além dessas questões tributárias – que, como dito, são matéria vencida –, é preciso lembrar que, do ponto de vista ambiental, enorme perda adviria da supressão da taxa de fiscalização do IBAMA, ainda que apenas para parte de um setor produtivo, como neste projeto de lei. É público e notório que o Instituto, como um dos principais integrantes do SISNAMA, está sempre pronto a intervir em defesa do ambiente – e ele o faz, diuturnamente, em especial nos casos em que os órgãos ambientais estaduais e municipais

² Ver, a respeito, transcrições no Informativo STF nº 397, de 15 a 19/08/2005, disponível no *site* <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo397.htm>, acesso em 13/12/2012.

integrantes do SISNAMA acabam se omitindo, por razões diversas, como costuma ocorrer com os desmatamentos clandestinos, tráfico de animais etc.

Desta forma, seria injusto retirar-lhe a possibilidade da cobrança dessa taxa, decorrente de seu exercício regular do poder de polícia, pois ele, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas, vem buscando garantir qualidade ambiental ao nosso País. A isso se soma o fato de que, atualmente, provém dessa fonte boa parte dos recursos de que dispõe o IBAMA para o desempenho de suas nobres funções.

Além disso, seria insustentável se, doravante, caso esta proposição fosse aprovada, todos os demais setores produtivos inseridos no Anexo VIII da Lei 6.938/1981, com atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, também pleiteassem sua exclusão do pagamento da TCFA. Haveria discussões sem-fim sobre até aonde iria a competência fiscalizatória do IBAMA, com efeitos deletérios inevitáveis. E, quanto a esse aspecto, normas constitucionais e legais, doutrina e jurisprudência estão assentes em garanti-la.

Por fim, cabe ainda citar o fato de que as atribuições e normas de cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental foram recentemente estabelecidas pela Lei Complementar nº 140, de 2011. Especificamente quanto à fiscalização ambiental, o *caput* do art. 17 estatui que *“compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada”*.

Entretanto, o § 2º do art. 17 prevê que, *“nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis”* e, o § 3º, que *“o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”*.

Portanto, em matéria de fiscalização ambiental, continua previsto o exercício regular do poder de polícia pelos três níveis federativos, incluindo ações como o embargo da atividade ou empreendimento para a cessação imediata do dano ambiental – e, conseqüentemente, a possibilidade da cobrança de taxas de fiscalização –, embora, ao final, prevaleça o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização ambiental.

Ante todo o exposto, e solicitando vênua ao ilustre Autor, sou pela **rejeição do Projeto de Lei nº 7.925, de 2010.**

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2012.

Deputado **FERNANDO FERRO**
Relator”

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2013.

Deputado **SARNEY FILHO**
Relator **Substituto**

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou do Projeto de Lei nº 7.925/2010, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fernando Ferro, e do Relator Substituto, Sarney Filho. O Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Penna - Presidente, Sarney Filho, Arnaldo Jordy e Antônio Roberto - Vice-Presidentes, Augusto Carvalho, Giovani Cherini, Leonardo Monteiro, Márcio Macêdo, Marco Tebaldi, Oziel Oliveira, Ricardo Tripoli, Valdir Colatto, Fernando Ferro, Fernando Jordão e Lira Maia.

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2013.

Deputado **PENNA**
Presidente

VOTO EM SEPARADO
(Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos)

Pedimos licença ao nobre Deputado Fernando Ferro para discordar, pelos motivos e razões que serão expostos a seguir, do parecer de V. Exa, exarado na condição de Relator do Projeto de Lei nº 7.925, de 2010 neste órgão técnico especializado, o qual conclui pela sua rejeição.

I – Relatório

A proposição epigrafada tem como objetivos básicos:

- 1) Explicitar que a fiscalização do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo compete em regra ao órgão seccional do Sisnama, ou seja, à esfera estadual de governo;
- 2) Excluir o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo da aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

O autor justifica a apresentação da proposição pela necessidade de sanar um equívoco decorrente da não observância dos limites de competência dos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, pelo qual foi conferido ao IBAMA o recebimento da TCFA pelo exercício de poder de polícia do comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo, pelo exercício do controle e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, quando na verdade, esse exercício compete legalmente ao órgão seccional do Sisnama.

Em sua justificativa alerta o autor que:

“Tanto é assim que se cobra a TCFA de uma atividade localizada como o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo. Ora, em relação a esse tipo de atividade, o Ibama nem responde pelo licenciamento, nem tem estrutura para exercer a fiscalização ambiental. Como justificar nessa situação a cobrança de um tributo cujo fundamento jurídico está no exercício regular do poder de polícia? Não há caminho possível para balizar cobrança nesse sentido.

Se fosse exercida pelo Ibama a atividade que lastreia a TCFA, ela poderia ser exigida. Para a cobrança de uma taxa não basta se invocar o poder de polícia. Impõe-se que seja praticada a atividade estatal relacionada a esse poder. Ela tem de ser efetivamente prestada em relação ao contribuinte. Se a atividade estatal não existir, não haverá exercício do poder de polícia e, assim, não haverá fato gerador da obrigação tributária. Esse é o caso da TCFA, pelo menos no que se refere ao comércio varejista de combustíveis e produtos derivados de petróleo.”

O nobre relator, Deputado Fernando Ferro, em seu parecer, informa que embora a TCFA tenha tido sua constitucionalidade questionada à época de sua instituição, foram feitos ajustes no texto legal, no sentido de sanar os vícios de constitucionalidade.

Desta feita, a TCFA teve sua constitucionalidade confirmada pela Suprema Corte, no sentido de que o fato gerador do exercício do poder de polícia consiste no controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais previstas no Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 1981.

Quanto à competência do IBAMA em receber os valores pertinentes à TCFA, alerta que a aprovação da proposição abriria precedentes para questionamentos por outros setores produtivos quanto ao âmbito de competência fiscalizatória do IBAMA, acarretando uma perda significativa e injusta para o mesmo, considerado um dos principais órgãos do Sisnama, sempre pronto a intervir em prol da defesa ambiental.

Por fim, o relator faz remissão aos dispositivos insertos no art. 17 da Lei Complementar nº 140, de 2011, pelo qual afirma que embora seja expresso que compete ao órgão de licenciamento ou autorização lavrar auto de infração e instaurar o devido processo administrativo para apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade por ele licenciada, os §§2º e 3º do citado artigo, possibilitam que em caso de iminente degradação ambiental haja fiscalização pelos demais entes federativos. Assim, justifica que a fiscalização ambiental continua sendo exercitada pelos três níveis federativos, com aplicação da TCFA pelo exercício regular do poder de polícia.

II – Voto

Inicialmente, no que concerne à afirmação do ilustre autor de existência de grave distorção na cobrança de TCFA pelo IBAMA, tendo como fato gerador o exercício de poder de polícia pelo citado órgão sobre o comércio varejista de combustíveis e produtos derivados do petróleo, cuja fiscalização e controle compete órgão seccional (órgão estadual) integrante do Sisnama e não ao IBAMA, sendo sua atuação, quando porventura existente, meramente subsidiária, não só coaduno com a preocupação expendida, como alerta que essa situação caótica estende-se a todos os demais empreendimentos ou atividades potencialmente poluidores cujo controle e fiscalização seja de competência dos órgãos estaduais integrantes do Sisnama.

Neste contexto, verificamos que os sujeitos passivos declarados pelo art. 17-C da Lei nº 6.938, de 1981, como sendo todos aqueles que exercem as atividades constantes do Anexo VIII da citada Lei deparam atualmente com um quadro alarmante de insegurança jurídica conjugada com injusta bitributação incidente sobre um mesmo fato gerador, visto que, com fulcro na Lei nº 6.938, de 1981, recolhem uma Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental para o IBAMA, ao mesmo tempo, em que se veem obrigados a recolher, em âmbito estadual e municipal, uma mesma Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental para o órgão estadual ou municipal a quem compete efetivamente o exercício do controle e fiscalização ambiental de suas atividades ou empreendimentos nos termos preceituados nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Neste sentido, discordo respeitosamente da justificativa do nobre relator de que a manutenção do recolhimento da TCFA em favor do IBAMA denota-se primordial pela sua relevância na estrutura hierárquica do Sisnama, pela sua condição de órgão federal de defesa ambiental e pela possibilidade que lhe é atribuída, como aos demais entes da federação, de evitar, cessar ou mitigar casos

de ocorrência ou iminência de degradação da qualidade ambiental. Não se trata, neste último caso, de fato gerador justificável para cobrança de taxa tributária, bem como abre precedente para que os demais entes federados façam o mesmo que o IBAMA – cobrança de taxa, nos casos em que a fiscalização e controle estejam sob esfera de competência desse órgão federal.

Por fim, para elucidar o meu posicionamento, tomo a liberdade de transcrever, pela objetividade e profundo conhecimento, parte do artigo nominado “Tributação Ambiental e a inconstitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA”, de autoria do Dr. Rafael Antonietti Matthes, advogado em Direito Tributário e Ambiental, especialista em Direito Tributário e à época da elaboração do artigo, mestrando bolsista Capes em Direito Ambiental. Cumpre informar que o citado artigo encontra-se disponibilizado no site “Âmbito Jurídico.com.br”, cujo endereço eletrônico é

http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11366.

“Tributação Ambiental e a inconstitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA

Rafael Antonietti Matthes

Resumo: O presente trabalho analisa a evolução histórica, instituição e inconstitucionalidade de uma taxa com viés ambiental, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio. Dentre as principais conclusões, percebe-se que a única forma de aplicação dos ideais tributários com o intuito de preservação ambiental é por meio da extrafiscalidade, o que resulta, por si só, na ilegalidade da TCFA.

(...)

Primeiramente, deve-se ressaltar, que o direito ambiental tem como finalidade maior a justiça social e a preservação do meio ambiente, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal, ou seja, agir anteriormente a ocorrência de um dano. Uma das formas, prescritas no ordenamento para tanto, é exatamente a possibilidade de adoção de mecanismos econômicos.

Nesses termos, as normas tributárias para que sejam aplicadas com esse viés, devem ser interpretadas e conformadas a partir dos critérios e princípios que estruturam o direito ambiental brasileiro.

O direito tributário, por sua vez, tem como função principal, a chamada fiscalidade, ou seja, a competência de arrecadação de aportes financeiros para que o Estado possa atuar nas áreas da saúde, da educação, da assistência social etc. Ocorre que, muitas vezes, o Estado atua com vistas a regular o mercado ou a economia de um país, por meio de incentivos ou desestímulos, é a chamada função extrafiscal.

Para o jurista José Eduardo Soares de Melo (2008, p. 404), a extrafiscalidade restará demonstrada quando “o Poder Público estabelece situações desonerativas de gravames tributários, mediante a concessão de incentivos e benefícios fiscais,

com o natural objeto de estimular o contribuinte à adoção de determinados comportamentos”.

Nesses termos, o direito tributário, para ser compatível com as finalidades do direito constitucional ambiental, só poderá atuar em sua função extrafiscal, já que a inter-relação da extrafiscalidade com os princípios ambientais resulta, em última instância em um dos primordiais objetivos da Carta Magna brasileira, qual seja a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I, da Constituição Federal).

Para fundamentar ainda mais a impossibilidade de aplicação do caráter fiscal na busca pela preservação ambiental, vale trazer à baía da discussão, os ensinamentos de Domingues (2007, p. 50): “a tributação extrafiscal (e a tributação ambiental em particular) não se destina a punir ilicitudes. Busca-se com ela orientar o agente econômico a planejar o seu negócio lícito de acordo com uma política pública legitimada pela Constituição”.

Ocorre que a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental é uma clara aplicação do direito tributário em seu viés fiscal, já que objetiva arrecadar fundos, ao valorar o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, o que demonstra um primeiro argumento pela inconstitucionalidade da referida lei.

Outro fator que demonstra a inconstitucionalidade dessa lei é a ausência de contraprestação efetiva do serviço público ou ainda o efetivo exercício de poder de polícia, o que fere os preceitos do artigo 145, II, da Carta Magna. Nesses termos, vale citar o entendimento dos professores Fiorillo e Ferreira (2010, p. 156):

“Pelo direcionamento traduzido no artigo 145. II, da Constituição, o poder de polícia só justifica a cobrança da taxa se houver contraprestação específica e divisível. A hipótese de incidência da novel taxa remunera o serviço de polícia geral conferido pelo IBAMA *uti universi*, desrespeitando acintosamente o regramento constitucional relativo às taxas. Além disso, se o tributo pretendido tem por fato gerador poder de polícia geral, configura imposto, não taxa, e, dessa forma, a pseudotaxa viola frontalmente o regramento constitucional do art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa.”

Conforme lembrado pelo o ilustre professor, a TCFA remunera o serviço de polícia geral conferido pelo IBAMA *uti universi*., Nessas condições, se o tributo tem como fato gerador um poder de polícia geral, resta configurada a existência de um imposto e não de uma taxa, ou seja, a lei criou uma “pseudotaxa”.

A existência de um imposto nessas condições, por sua vez, fere os ditames do artigo 167, IV, da CF/88, que proíbe a vinculação das receitas provenientes dos impostos a órgão, fundo ou despesa,

No mesmo sentido, vale citar as palavras do jurista José Marcos Domingos (2007, p. 310):

“Ora, a expressão exercício regular do poder de polícia está na Constituição (e no CTN), em normas gerais sobre tributação, que não são normas de tributação, isto é, não servem para instituir tributo (art. 150, I, CF, e art. 97, III, c.c. 114 CTN); e dizer que o IBAMA controla e fiscaliza no exercício daquele poder-dever nada acrescenta a outra norma geral do CTN (art. 78) que reproduz o respectivo conceito doutrinário; e referir-se a atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais a serem fiscalizadas ou controladas, além de despidendo, pois não se poderia imaginar que o IBAMA fosse policial porte de arma ou qualquer outra coisa que não o meio ambiente, indica apenas o contribuinte da taxa, mas não descreve o fato gerador”.

Resta claro, portanto, que não se vislumbra nessa lei, qualquer autorização específica para agir, que pudesse ser chamado de fato gerador da taxa. O texto normativo preferiu a generalidade.

Outro ponto controvertido da TCFA diz respeito à atribuição ao IBAMA (órgão federal) de controlador e fiscalizador das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

De acordo com a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e foi recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, cabe ao órgão seccional (estadual) a execução de programas, projetos e controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

Constata-se que a lei complementar definiu competência primária estadual para proceder a certas atividades, como o licenciamento ambiental e o exercício da fiscalização ambiental geral e não à União (ou seu órgão IBAMA). A alteração do caráter supletivo da atuação federal dependeria de uma lei complementar de caráter nacional, não de uma lei ordinária federal, como no caso da Lei nº. 10.165/00. O que está em jogo, portanto, é um conflito de competências entre o órgão seccional e o IBAMA, solucionável, apenas, por lei complementar, nos termos do artigo 146, I, da Constituição Federal (DOMINGUES, 2007, p. 316).

Além de ser uma taxa aplicada em caráter meramente fiscal, o que contraria todo o direito constitucional ambiental, de ter fato gerador de imposto e de haver conflito de competência solucionado por meio de lei ordinária, o que fere os ditames do art. 146, I, da CF/88, a Lei nº. 10.165/00 veiculou outra inconstitucionalidade.

Trata-se da existência da chamada bitributação, que será vislumbrada com a instituição das taxas cobradas pelos órgãos seccionais, estaduais, no uso de sua competência própria, pelo desempenho de serviços de polícia, como no caso das taxas de licenciamento. Assim, dois entes, órgão seccional e o IBAMA, cobram dois tributos diferentes sobre o mesmo fato gerador.

Feita toda essa análise do sistema constitucional tributário, do direito ambiental brasileiro e de suas finalidades e da transversalidade que inter-relaciona esses dois campos jurídicos, percebe-se que a existência a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental vem de encontro a um dos fundamentos da Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

A opção do constituinte de 88 em elencar o meio ambiente no artigo 225 da Carta Magna representou o entendimento de que a preservação ambiental deve prevalecer sobre os interesses econômicos, de que a preservação ambiental é pura medida de justiça social.

Nesses termos, veicular finalidade arrecadatória, com a escusa de preservação ao meio ambiente, não apenas uma atitude descabida, como fere um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária (artigo 3º, I).

Após 1998, falar em direito ambiental é falar em Constituição Federal, é falar em um direito fundamental internamente reconhecido. A existência dessa taxa retrocede todos os avanços que a legislação brasileira conquistou sobre a proteção do meio ambiente.

(...)

Quando se fala em direito ambiental tributário, suas finalidades devem ser as mesmas dos dois eixos temáticos que o compõem, ou seja, a busca da dignidade da pessoa humana e a realização de uma sociedade justa, livre e solidária.

Assim, ao se analisar a chamada taxa de controle e fiscalização ambiental verificou-se que ela apesar de vigente em nosso ordenamento, não poderia ter eficácia, já que sua lei instituidora tem claros vícios de inconstitucionalidade.

Pôde-se apontar como exemplos, que a taxa possui verdadeiro fato gerador de imposto, que a prescrição do IBAMA como sujeito ativo da relação tributária resulta em um patente conflito de competência, que no caso foi solucionado por meio de lei ordinária, o que fere os ditames do art. 146, I, da CF/88, e que, além disso, a sua cobrança resulta em uma bitributação.

Contudo, não são esses os principais vícios dessa lei. Buscou-se demonstrar, durante o desenvolvimento dos capítulos que a utilização de tributos na forma fiscal se mostra um verdadeiro absurdo jurídico, pois fere os objetivos previstos ao meio ambiente pela Constituição Federal, já que atua de forma repressiva e não preventiva.

Assim, além das inconstitucionalidades apontadas acima, a principal delas é que a taxa de controle e fiscalização ambiental prevista na lei nº. 10.165/00 possui caráter meramente fiscal, o que contraria todo o direito constitucional ambiental.”

Por estes múltiplos argumentos, é que apresento o presente VOTO EM SEPARADO, **em defesa da aprovação no mérito, do Projeto de Lei nº 7.925, de 2010**, para o que peço o indispensável apoio dos ilustres companheiros membros desta Comissão.

Sala da Comissão, em 9 de abril de 2013.

Dep. BERNANDO SANTANA DE VASCONCELLOS
PR/MG

FIM DO DOCUMENTO