

TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL - TCEFA - CONSTITUCIONALIDADE DE SUA INSTITUIÇÃO - PARECER

Ives Gandra da Silva Martins

Professor Emérito da Universidade Mackenzie, em cuja Faculdade de Direito foi Titular de Direito Econômico e de Direito Constitucional.

CONSULTA

Formula-me, o INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, consulta a respeito da constitucionalidade de projeto que altera a lei n. 6938/81, destinado a instituir a taxa de controle e fiscalização ambiental – TCEFA, substituindo tributo criado pela lei 9960 de 2000, que foi considerado inconstitucional pela Suprema Corte, ainda em processo cautelar proposto pela CNI, com a ADIN n. 2178-8.

As alterações objeto do novo projeto foram estudadas e elaboradas pelo eminente tributarista Sacha Calmon Navarro Coelho, que as escoimou dos pontos atingidos pelo julgamento da Suprema Corte, naquela ação de controle concentrado de constitucionalidade.

O projeto tramita em regime de urgência perante o Congresso Nacional.

RESPOSTA

Entendo ser constitucional o projeto de lei, por ter sido liberto das inconstitucionalidades corretamente detectadas pelo Pretório Excelso¹.

¹O projeto de lei n. 3765/00 objetiva: "Alterar a Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação".

O conceito de taxa, no regime jurídico brasileiro, não foi alterado pela Constituição de 1988, razão pela qual tem a doutrina e a jurisprudência entendido que foram recepcionados, por inteiro, os artigos 77 a 80 do CTN, principalmente os de nºs. 77 e 78, que dimensionam as duas facetas desse tributo, ou seja:

- 1) o exercício do poder de polícia;
- 2) a prestação de serviço público específico e divisível colocado à disposição do contribuinte.

Com efeito, o artigo 145, inciso II da Constituição Federal, veiculado com a dicção que se segue:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: ... II. taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição",

já encontrou explicitação do Código Tributário Nacional - lei ordinária do direito pretérito, recepcionada com eficácia de lei complementar e que continua vigente e válida - no discurso dos artigos 77 e 78, em seguida transcritos:

"Art. 77 As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. § único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas.

Art. 78 Considera-se poder de polícia, atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos"¹².

¹²Aires Fernandino Barreto ensina: "Pode-se antever do conceito formulado no CTN o direcionamento do poder de polícia apenas às intervenções específicas. É que o poder em questão pode ser visto diante de aceção ampla ou restrita. Em face daquela, abarca todas as intervenções, por mais genéricas que sejam, posto imanentes à supremacia da Administração Pública.

Muito embora remanesçam problemas quanto aos limites de incidência das taxas, no sistema brasileiro - insuficiente ainda a tentativa da Suprema Corte de superar a maior questão na matéria, ou seja, a distinção entre taxa e preço público (Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal) -, seu núcleo definicional, hoje, oferta pouca divergência.

Em Simpósio Nacional de Direito Tributário, que coordenei e que foi aberto pelo eminente Ministro José Carlos Moreira Alves, tendo como tema os conceitos de taxa e de preço público, o plenário declarou que:

"1ª Questão: Em nosso ordenamento positivo, há critério jurídico para distinguir as taxas dos preços públicos? Em caso afirmativo, qual?"

Resposta: Sim. As taxas remuneram os serviços públicos. Demais serviços que não têm tal natureza serão remunerados por preço, chamados públicos, por serem cobrados pelo Poder Público, direta ou indiretamente.

São serviços públicos aqueles inerentes ao Estado, denominados essenciais, além daqueles cuja atividade econômica não compete originariamente à iniciativa privada (art. 8º, XV da CF), dependendo da disciplina legal.

Atividade monopolizada não possibilita a cobrança de taxa, assim como a atividade econômica prevista no art. 170 da C.F.",

Não se compagina com essa acepção lata a exigência de taxa. Apenas os atos concretos, tipificadores do poder de polícia restritamente concebido, é que a motivarão. Que a exigência de taxa só cabe diante de atos concretos deflui das considerações que, a respeito desse tributo, fez Maria de Lourdes Ferreira, verbis: "E, de qualquer forma, o exercício do poder de polícia apto a gerar taxa é, segundo nos parece, aquele que se manifesta na atividade concreta e imediata do Estado, ou seja, na prática de atos administrativos consentâneos ao poder de polícia".

Adverta-se, pois, que a exigência de taxa tem de estar fulcrada na emissão de juízo (manifestação do poder de polícia) consistente em pareceres, informações, exames, diligências, vistorias, perícias, avaliações e outras atuações da espécie.

Ives Gandra Martins consigna similar admoestação: "O poder tributante não exerce o poder de polícia para justificar a cobrança da taxa pertinente, mas cobra a taxa relacionada porque exerce o poder de polícia. E o poder de polícia é serviço público profilático, objetivando orientar o comportamento social e empresarial, dentro de regras de ordem e coerência.

.....

Não tivesse natureza de serviço público, a taxa remuneratória pertinente não teria a conformação de tributo, posto que o exercício do poder de polícia, artificialmente criado e desrelacionado do interesse social, representaria "ficção jurídica", inadmissível para a imposição tributária".

Só diante de efetiva atuação do Poder Público manifestada através desses atos é cabível a taxa, porque nos referidos atos é que se constituem na materialidade da hipótese de incidência.

O § único do dispositivo em análise explícita quando se considera regular o exercício do poder de polícia.

O vocábulo "regular", que figurara igualmente na Constituição de 1967, foi suprimido do texto vigente. Andou bem o legislador constituinte de 1969. Nenhum sentido faz admitir taxas com suporte no exercício irregular do poder de polícia." (Comentários ao Código Tributário Nacional, Ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p. 564/565).

sem excluir conformação mais abrangente por mim exposta nos seguintes termos:

"As taxas são tributos vinculados a uma atuação estatal, expressiva de serviço público prestado ou posto à disposição dos administradores, a cargo de entidades governamentais investidas de personalidade jurídica de direito público. Os preços são receitas expressivas de serviços públicos prestados ou posto à disposição dos administrados, a cargo de entidades governamentais ou não governamentais investidas de personalidade de direito privado.

No ordenamento legal brasileiro há critério jurídico para distinguir as Taxas de Preços Públicos, a partir da exigência:

a) de relação de subordinação no primeiro tipo de remuneração e não no segundo;

b) de não possuir o usuário alternativa de não utilização ou de não pagamento para as taxas e possuir tal faculdade aos preços públicos;

c) de ser a taxa remuneratória de serviços essenciais ou periféricos específicos e divisíveis, só o sendo o preço público, em não ocorrendo as hipóteses enunciadas nos itens "a" e "b"³.

E a Suprema Corte parece ter se orientado, na linha de minha proposta, ao considerar que as "taxas judiciais" não seriam "preços públicos", visto que faltaria "alternativa válida" para o usuário do Poder Judiciário, visto que a Constituição proíbe que se faça justiça com as próprias mãos. A falta de alternativa válida, levou o Supremo Tribunal Federal a considerar que as custas judiciais não seriam preços públicos, como defendido pelo Judiciário de São Paulo - fui o autor da representação à Procuradoria Geral da República, em nome da OAB-SP-, mas taxas⁴.

³Cadernos de Pesquisas Tributárias nº 11, Co-ed. Centro de Extensão Universitária/Ed. Resenha Tributária, 1986, p. 575.

⁴Yonne Dolácio de Oliveira, a quem a OAB solicitara parecer para minha representação, expõe a distinção:

"b) Enquanto para os serviços públicos secundários e facultativos não existe sanção punitiva, para a utilização, o exercício da justiça privada para satisfazer pretensão, embora legítima, em substituição aos serviços públicos de Administração da Justiça, constitui crime, cuja pena poderá ser cumulativa com outra fixada conforme a violência acaso empregada.

Além disso, mesmo Reale, que adota o pluralismo das ordens jurídicas positivas, reconhece uma hierarquia entre os diferentes sistemas de normas, segundo o índice de organização e generalidade da coação, aduzindo que "em nenhuma delas encontramos a universalidade da sanção, nem a força positiva que se observa no Estado - a ordem soberana, no sentido de que a ela cabe declarar, de modo final e conclusivo, a positividade do direito". Por estas razões, os serviços públicos em foco trazem em si implícito o direito de aplicação das sanções contra os governados que a eles não se submetem" (A natureza jurídica das custas judiciais, Co-ed. OAB/SP/Resenha Tributária, 1982, p. 151).

No referido Simpósio, defendi, inclusive, que a própria taxa pelo exercício do poder de polícia destina-se a remunerar serviço que beneficia seu pagador, nada obstante tal benefício ser indireto e não direto, como ocorre nas taxas por serviços públicos específicos e divisíveis.

Escrevi, para o Simpósio, o seguinte:

"O exercício do poder de polícia lato sensu é um serviço público prestado pelo ente tributante, a quem é facultado ressarcir-se pela espécie tributária denominada "taxa".

Tal ressarcimento vincula-se ao custo operacional do serviço prestado, em face de cobrança superior ao mesmo, embora de difícil quantificação, implicar imposição de espécie tributária diversa da rotulada de "taxa", eventualmente não enquadrável na competência residual da União para criar impostos.

O serviço público, portanto, correspondente ao exercício do poder de polícia, é daqueles que só podem ser remunerados por tributo, o que vale dizer, a sua instituição deve ser revestida de todos os pré-requisitos indicados pelo sistema tributário nacional. Isto porque o tributo se acoberta, no país, das características de norma de rejeição social, impondo a Carta Magna que, pela lei, seja o sujeito passivo de sua relação protegido contra as tentações fiscalistas dos Erários, às voltas permanentemente com déficits públicos incontornáveis.

Outro tipo de serviço público remunerado pelas taxas vincula-se a benefício efetivo e potencial para seu usuário, o que vale dizer, vincula-se à natureza de serviços já discrimináveis stricto sensu e em relação direta com o contribuinte.

No serviço público de exercício do poder de polícia, seu grande beneficiário não é só o sujeito passivo, mas a coletividade, embora, indiretamente, o sujeito passivo também o seja. No serviço público de oferta de um bem material ou imaterial para utilização efetiva ou potencial pelo sujeito passivo, o grande beneficiário é o sujeito passivo e apenas, decorrencialmente, a comunidade"⁵.

O certo é que a taxa pelo exercício do poder de polícia - bem conformado pelo artigo 78, na explicitação do comando normativo supremo - hoje oferta poucos problemas exegéticos, tendo os diversos autores que se manifestaram sobre a matéria, entendimento muito semelhante àquele aqui enunciado⁶.

⁵Cadernos de Pesquisas Tributárias, vol. 10, ob. cit., p. 157.

⁶Gilberto de Ulhôa Canto ensina: "Aí está, contada por um dos que colaborarem na busca da solução para o problema apontado, a história do elastecimento do conceito de taxa para abranger, além da hipótese clássica

Ora, a taxa criada pela lei anterior, como corretamente detectada pela Suprema Corte, não conformava com nitidez o serviço que deveria ser prestado, faltando-lhe, no entendimento do relator da ADIN n. 2178-8-DF - no que foi acompanhado pelos demais Ministros - três elementos essenciais para que pudesse assim ser considerada.

Diz a ementa que:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2178-8 DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Ilmar Galvão – Requerente: Confed. Nac. da Ind. CNI – Advogados: Maria Luíza Werneck dos Santos e outros – Requerido: Presidente da República – Requerido: Congresso Nacional.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º da Lei n. 9960, de 28/1/2000, que introduziu novos artigos na Lei n. 6938/81, criando a taxa de fiscalização ambiental (TFA). Alegada incompatibilidade com os arts. 145, II; 167, IV; 154, I e 150, III, "b", da C.F.

Dispositivos insuscetíveis de instituir, validamente, o novel tributo, por haverem definido, como fato gerador, não o serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, pelo ente público, no exercício do poder de polícia, como previsto no art. 145, II, da Carta Magna, mas a atividade por esses exercida; e como contribuintes pessoas físicas ou jurídicas que exercem atividades potencialmen-

de prestação de serviços ao seu contribuinte, a de mero exercício regular do poder de polícia, no interesse da coletividade e não necessariamente no do seu sujeito passivo. É claro que em tal modalidade a prestação do serviço, efetiva ou potencial, não constitui requisito de legitimação da cobrança.

1.34. A estas considerações explicativas se ajustam, inteiramente, as argutas notas de THEODORO NASCIMENTO, no seu excelente volume sobre "Preços, Taxas e Parafiscalidade", o sétimo do "Tratado de Direito Tributário" imaginado e organizado por BALEEIRO (Ed. Forense, 1977): "Quando a taxa é cobrada pelo exercício do poder de polícia, não há contraprestação consistente em unidades de serviço público consumidas, dentro daquele conceito de Hariou, qual seja o de que serviço público é serviço técnico prestado ao público de maneira regular e contínua por uma organização pública, a exemplo do serviço público de segurança externa, integrado pelo exército. Marinha, aeronáutica, do serviço de segurança pública interna (polícia), dos serviços de transporte (ferrovias, marinha mercante, transportes urbanos, funiculares, etc) e de comunicações (correios, telefones, radiodifusoras), serviço hospitalar, etc.... (pág. 119).

Assim a taxa pelo exercício do poder de polícia tem nele próprio, isto é, na atuação fiscalizadora do Estado, seu fundamento exclusivo. Buehler, ao definir a taxa ("jee"), assinalou bem as duas hipóteses, de taxa cobrada por utilização de serviço e de taxa cobrada pelo exercício do poder de polícia, ao definir: "Taxa é a retribuição de um serviço particular de benefício especial para indivíduos ou classe e de benefício geral para o público, ou representa uma arrecadação para cobrir o custo de uma regulamentação que beneficia principalmente a sociedade. E põe exemplo esclarecedor: "As taxas federais de patente são taxas de licença, arrecadadas de restaurantes e outros estabelecimentos de refeições para preservação da saúde pública, são taxas do segundo tipo" (págs. 120/121)" (Cadernos de Pesquisas Tributárias, vol. 10, Co-ed. CEU/Resenha Tributária, 1991, p. 96).

te poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, não especificados em lei. E, ainda, por não haver indicado as respectivas alíquotas ou o critério a ser utilizado para o cálculo do valor devido, tendo-se limitado a estipular, a forfait, valores uniformes por classe de contribuintes, com flagrante desobediência ao princípio da isonomia, consistente, no caso, na dispensa do mesmo tratamento tributário a contribuintes de expressão econômica extremamente variada.

Plausibilidade da tese da inconstitucionalidade, aliada à conveniência de pronta suspensão da eficácia dos dispositivos instituídos da TPA.

Medida cautelar deferida.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia dos arts. 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-G, 17-H, 17-I e 17-J da Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981, introduzidos pelo art. 8º da Lei n. 9960, de 28 de janeiro de 2000, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votou o Presidente.

*Brasília, 29/03/2000. CARLOS VELLOSO - Presidente, ILMAR GALVÃO - Relator*⁷⁷.

Como se percebe, três foram as carências percebidas pelo Mais Alto Tribunal do País:

- 1) falta de definição do serviço prestado;
- 2) falta de especificação dos contribuintes potencialmente poluidores que deveriam ser fiscalizados;
- 3) falta de definição de alíquotas ou valor devido (tributo fixo), em face da expressão econômica do contribuinte, com ferimento ao princípio da isonomia.

É interessante que a Suprema Corte não considerou inconstitucional o tipo de cobrança pretendida (taxa para o exercício do poder de polícia), mas a falta de elementos essenciais para que esta taxa pudesse ser exigida, tendo mesmo o Ministro Sepúlveda Pertence sugerido que nova lei fosse promulgada com as devidas correções, em clara demonstração de que a instituição e cobrança da taxa pretendida é possível, desde que superadas as insuficiências mencionadas.

Reconheceu, inclusive, que compete à União a instituição do tributo, visto tratar-se de matéria abrangida pela competência concorrente, podendo legislar ampla-

⁷⁷Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, 29/3/2000.

mente sobre direito econômico, financeiro, penitenciário e ambiental, nesta matéria não se restringindo a ditar apenas normas gerais.⁸

Ora, o eminente jurista Sacha Calmon Navarro Coelho, ao elaborar o novo texto, a pedido do IBAMA, teve como preocupação central a correção das falhas mencionadas, começando por destacar a evidente característica de taxa pela execução do poder de polícia, que conforma a nova pretendida exação.

A primeira providência foi caracterizar como fato gerador o serviço prestado - e aqui a Suprema Corte parece ter admitido a tese que defendi no X Simpósio Nacional, de que se trata de um serviço prestado ao contribuinte com benefício indireto - de efetivo exercício do poder de polícia, e não a mera atividade.

O artigo 17-B do projeto de lei, claramente, dispõe que é o serviço prestado, de exercício do poder de polícia, que constitui o fato gerador do tributo que se pretende instituir.

Está assim redigido:

"Art. 17-B Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais".

Ora, o controle e a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais é que representa o serviço prestado no exercício do poder de polícia, num país que luta por ter um controle ambiental mais rígido⁹.

⁸Comentei o inciso I do artigo 24, que cuida da competência concorrente como se segue: "O inc. I é dedicado à competência concorrente para cuidar de cinco ramos do direito, a saber: financeiro, tributário, econômico, penitenciário e urbanístico.

A competência concorrente, de rigor, pode-se dar em dois níveis. A competência concorrente hierárquica e aquela de áreas comuns de atuação, com indicação de campo próprio para cada uma das diversas entidades federativas.

Em relação aos cinco ramos enunciados, ocorreu a dupla face da competência concorrente.

Estranha-se apenas que a enunciação dos cinco ramos não se fez com a necessária clareza.

De início, há ainda dúvidas sobre a absoluta autonomia do direito tributário em relação ao direito financeiro. O próprio Título VI da Constituição Federal é dedicado a ambos. E não é possível estudar-se as finanças públicas sem o exame do principal fruto da receita governamental, que é o tributo. O direito financeiro, que examina a face pública da economia, em termos de atuação do Poder na percepção de receitas e nas despesas para atender às necessidades da sociedade com serviços adequados, assim como os custos da administração, necessariamente, examina o fenômeno impositivo e nele se aprofunda.

Não há porque dissociar um do outro, sendo, pois, dois ramos indissolivelmente ligados, com "autonomia dependente", na melhor das hipóteses, do direito tributário em relação ao financeiro.

O direito tributário, a meu ver, continua sendo um dos ramos do direito financeiro, na medida em que trata de um de seus mais importantes componentes, que é a receita derivada, denominada tributo, e sobre os dois têm as entidades federativas competência concorrente.

É de se lembrar que o Presidente Clinton tem atacado o país, neste sentido, pretendendo que a OMC aplique ao Brasil sanções de concorrência desleal, por exercer o "dumping ambiental", isto é, destruir, por meio de atividades industriais, seu patrimônio ecológico, tese que felizmente, nas reuniões de Seattle (Rodada do Milênio) e Davos, a maioria dos países participantes não acatou.

Tenho para mim que "dumping ambiental", em face da potencialidade poluidora do petróleo, exercem as nações desenvolvidas e os países vinculados a OPEP, como já escrevi:

"Os primeiros anos do século XXI serão o teste definitivo da globalização da economia. Poderão os países emergentes sair de suas crises e ganhar competitividade suficiente para enfrentar a melhor tecnologia e o maior capital das nações desenvolvidas, ou não?"

Estas, no seu afã de obter a abertura irreversível dos mercados emergentes e o fechamento dos seus, levaram à Seattle duas teses que apenas a elas beneficiariam:

1) considerar que os baixos salários pagos nos países emergentes representariam um "dumping social" e

2) considerar que a falta de proteção das florestas dos países emergentes representaria um "dumping ambiental", justificando a imposição de restrições à importação dos produtos desses países pelas nações mais desenvolvidas –apesar de estas não terem tido a preocupação de preservar suas próprias reservas florestais.

O direito econômico, por outro lado, é a disciplina da macroeconomia. Se o direito financeiro cuida da economia interna corporis, isto é, da economia de aquisição compulsória que é aquela das receitas e das despesas públicas, o direito econômico cuida da regulamentação da economia como um todo, em nível de suas diretrizes fundamentais. Disciplina a macroeconomia, ou seja, a participação do Estado no processo econômico, em sua triplice intervenção, a saber: monopolista, regulatória e concorrencial, assim como a participação da sociedade. A Constituição brasileira, pela primeira vez, faz menção ao direito econômico como ramo autônomo e o art. 174 da mesma explicita a forma de atuação maior de suas normas, seja em face da participação estatal, seja naquela da participação privada.

Geraldo Vidigal denomina a relação, imposta pelo direito econômico, não de subordinação (direito público), nem de coordenação (direito privado), mas de dominação, com a conjugação de relações de coordenação e de subordinação, de uma só vez.

A competência concorrente, portanto, se justifica plenamente, visto que a disciplina jurídica da macroeconomia, com reflexos naturais na microeconomia regulada pelo direito privado, e de interesse concorrente de todas as entidades federativas, lembrando-se, todavia, que a predominância nesta matéria é de competência concorrente hierárquica, prevalecendo as normas da União, dos Estados e do Distrito Federal sobre os Municípios, no que concerne às normas gerais.

O direito penitenciário, por outro lado, é sub-ramo, a meu ver, do direito penal e processual penal, com incursão no direito administrativo.

Por fim, o direito urbanístico é tratado, com procedência, como área do regramento jurídico em que as diversas entidades federativas podem legislar. Aqui, também, há predominância da competência concorrente hierárquica sobre aquela das áreas delimitadas pelo Texto Magno a favor das entidades regionais"

°Sacha Calmon Navarro Coelho escreve: (9) "A única valia da distinção entre taxas de polícia e taxas de serviço (estrito senso) está em tirar suporte para a cobrança de "taxa de polícia" em caráter potencial. O ato do poder

À evidência, a OMC não considera que estão sendo praticados um "dumping econômico" e um "dumping tecnológico" por aquelas nações que partiram para a globalização somente, quando sua superioridade manifesta não sofreria mais reações por parte da desfeita União Soviética, sabendo que dispunham de capitais e de tecnologias mais avançadas que a dos países em desenvolvimento. E nem se fala no "dumping energético", que é aquele que voltou à baila, neste virar do milênio, com o preço do petróleo tendo piques que superam os 30 dólares o barril, ofertando fantásticos lucros para as grandes empresas controladas pelos capitalistas das grandes nações"¹⁰.

De qualquer forma, é função do IBAMA exercer efetivamente seu poder de polícia sobre todas aquelas empresas potencialmente poluidoras, tendo o projeto de lei n. 3745/2000 bem definido o fato gerador, ao fazê-lo coincidir com o serviço prestado diretamente à comunidade e indiretamente ao usuário, nos exatos termos sugeridos pela Suprema Corte.

Aliás, é o que consta da exposição ofertada pelo Exmo. Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, na justificativa enviada, com o projeto, para o Exmo. Sr. Presidente da República:

"6. Em 29 de fevereiro de 2000, por ocasião do julgamento liminar da ADIN n. 2178-8, proposta pela CNI, o Pleno do Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de vários artigos da Lei n. 9960, de 2000. Ante as várias irregularidades vislumbradas na Taxa de Fiscalização Ambiental trazida a lume pela Lei n. 9960, de 2000, concluiu o Min. Sepúlveda Pertence, invocando razões até mesmo pedagógicas, que o melhor seria que outra lei viesse a cobrar os custos da relevante atividade de fiscalização ambiental a cargo do IBAMA.

7. O presente projeto de lei visa exatamente a reinstaurar o tributo,

de polícia existe ou não. Por outro lado, é admissível a cobrança de uma taxa de esgoto sanitário pela mera disponibilidade do equipamento de esgoto – posto à disposição do contribuinte. Aqui temos "taxa de serviço", estrito senso, permitindo (se por lei a utilização do equipamento for considerada obrigatória) a cobrança pela mera disponibilidade do serviço. O mesmo não se pode dizer de uma suposta "taxa de diplomacia" ou de "forças armadas", porque estes serviços são insusceptíveis de divisão e, portanto, inviabilizam o sinalagma, ainda que potencial. Não há como medir e atribuir aos sujeitos passivos a vantagem, ou o detrimento (***caso de uma visita que obriga o dono do restaurante a manter limpa a cozinha, ainda que contra a sua irresponsável vontade***).

A ação estatal esteve, por exemplo, baseada no poder de polícia. Em suma, o serviço deve ter como contraprestação individual a taxa. *Aí o sinalagmático*" (grifos meus) (Curso de Direito Tributário Brasileiro, 2ª ed., Forense, 1999, p. 534). (Comentários à Constituição do Brasil, 3º volume, tomo II, Saraiva, 1993, p. 7/9).

¹⁰A Era das Contradições - Desafios para o novo milênio, São Paulo: Futura, 2000, p. 79/80.

agora escoimado dos vícios que conduziram a sua invalidação pela Suprema Corte.

8. Para tanto, seu fato gerador vem adequadamente definido (exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras enumeradas no Anexo VIII desta lei), com o que fica afastada a confusão do tributo - agora denominado Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - com os preços públicos referidos no art. 17-A da lei n. 9960 de 2000, dispositivo não suspenso pelo STF, e especialmente com aqueles a que se refere o item III. subitem 1.1. do Anexo VII da mesma lei (licença ambiental prévia, de instalação e de operação).

9. E que estes últimos são devidos apenas no processo de constituição da empresa potencialmente poluidora ou que se utiliza de recursos naturais, não sendo devidos anualmente, como pode fazer crer a locução licença e renovação que lhes serve de epígrafe. A referida renovação não é anual, como a da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental que se está a instituir, mas apenas é apropriativa, nas licenças prévias e de instalação, se os prazos determinados pelo IBAMA para a retificação do projeto ou a instalação do empreendimento não são cumpridos, carecendo de prorrogação (a licença de operação, uma vez concedida, não é jamais renovada)".

Outra falha que o projeto procurou sanar foi a falta de especificação de contribuintes potencialmente poluidores, sobre quem deve ser exercido permanentemente o poder de polícia, por meio de inspeções, monitoramentos via satélite ou outros meios tecnológicos modernos, com vistas a prevenir e a coibir distorções no exercício das respectivas atividades.

Está o artigo 17-C do projeto assim redigido:

"É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta lei.

§ 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

§ 2º O descumprimento da providência determinada no § anterior sujeita o infrator a multa equivalente a 20% da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta",

sendo acompanhado da relação das empresas, cujas atividades são consideradas potencialmente poluidoras, a saber:

"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, c/ou s/beneficiamento, lavra subterrânea com ou s/beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	Alto
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, vidros e similares.	Médio
CÓDIGO	CATEGORIA	DESCRIÇÃO	PP GU
03	Indústria Metalúrgica	Fabricação de aço e de produtos metalúrgicos, produção de fundidos de ferro e aço, forjados, arames, relaminados c/ou s/tratamento, de superfície, inclusive galvanoplastia, metalurgia dos metais não ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro, produção de laminados, ligas, artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, relaminação de metais não-ferrosos, inclusive ligas, produção de soldas e anodos, metalurgia de metais preciosos, metalurgia do pó, inclusive peças moldadas, fabricação de estruturas metálicas c/ou s/tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, fabricação de artefatos de ferro,	Alto

		aço e de metais não-ferrosos c/ou s/tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície.	
04	Indústria Mecânica	Fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios c/ e s/ Tratamento térmico ou de superfície.	Médio
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.	Médio
06	Indústria de Material de Transporte	Fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios, fabricação e montagem de aeronaves, fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes.	Médio
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 Celulose	Fabricação de celulose e pasta mecânica, fabricação de papel e papelão, fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada.	Alto

CÓDIGO	CATEGORIA	DESCRIÇÃO	PP GU
09	Indústria de Borracha	Beneficiamento de borracha natural, fabricação de câmara de ar, fabricação e condicionamento de pneumáticos, fabricação de laminados e fios de borracha, fabricação de espuma de borracha, inclusive látex.	Pequeno
10	Indústria de Couros e Peles	Secagem e salga de couros e peles, curtimento e outras preparações de	Alto

		couros e peles, fabricação de artefatos diversos de couros e peles, fabricação de cola animal.	
11	Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	Beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e de 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 de componentes para calçados.	Médio
12	Indústria de Produtos de Matéria Plástica	Fabricação de laminados plásticos, fabricação de artefatos de material plástico.	Pequeno
13	Indústria de Fumo	Fabricação de cigarros, charutos, cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo.	Médio
14	Indústrias Diversas	Usinas de produção de concreto e de	Pequeno asfalto.

CÓDIGO	CATEGORIA	DESCRIÇÃO	PP GU
15	Indústria Química	Produção de substâncias e fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos Derivados do processamento do petróleo, de rochas betuminosas e de 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 reúno de solventes, óleos minerais, vegetais e animais, fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos, fabricação de preparados para limpeza	Alto

e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas, fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes 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.

16	Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas	Beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares, matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal, fabricação de 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 de águas minerais, fabricação de bebidas alcoólicas.	Médio
----	---	---	-------

CÓDIGO	CATEGORIA	DESCRIÇÃO	PP GU
17	Serviços de Utilidade	produção de energia termoelétrica, 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 temáticos, desde que instalados em unidades de conservação ou áreas de proteção ambiental.	Pequeno
20	Uso de recursos naturais, criação de animais.	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 ou geneticamente modificadas, uso da diversidade biológica pela biotecnologia, criação de suínos ¹¹ .	Médio

¹¹Aliomar Baleeiro ensina: "A *nosso ver*, isso corresponde à divisão de tributos em "puramente fiscais" ou destinados ao custeio da despesa pública, por oposição aos tributos com funções "extrafiscais", isso é, regulatórios ou de intervenção estatal nas atividades privadas.

A noção de "poder de polícia" é indefinida e flexível, mais ou menos elástica, segundo concepção doutrinária e judiciária inevitavelmente casuística, como se nota na jurisprudência da Corte Suprema dos Estados Unidos, em cujo seio já um juiz, no caso *Slaughter House*, acentuou esse caráter cambiante, dela fazendo depender a ordem social, a vida e a saúde dos cidadãos, o bem-estar, o gozo da paz, da segurança e da propriedade etc. A doutrina americana o caracteriza por vezes como "um nome para o poder governamental de regular", isto é, intervir na vida dos particulares, servindo de evasiva aos tribunais para amortecimento do standard contido na cláusula constitucional due process of law, a cuja sombra são protegidos, lá, os direitos e garantias individuais. Bilac Pinto já apontou a futilidade dessa instituição americana do ponto de vista teórico.

Assim taxas fundadas no "exercício regular do poder de polícia" devem ser entendidas, em primeiro lugar, aquelas com finalidade extrafiscal, como a de impedir ou restringir atividades que ameacem o interesse da comunidade. Em segundo lugar, as taxas para custear serviços com essa finalidade" (Direito Tributário Brasileiro, 10^a ed., Forense, 1981, p. 348).

Como se percebe - e não há necessidade de o jurista ser um ambientalista para perceber que todas as empresas que exploram tais atividades são potencialmente poluidoras - já não há que falar em universo indefinido de contribuintes, mas, ao contrário, tal universo é bem definido, com todas aquelas empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras sendo claramente especificadas¹².

Há, portanto, clara definição dos sujeitos passivos da relação tributária como, de resto, na exposição de motivos, sua S.Exa., o Ministro do Meio Ambiente, explicou:

"10. Soluciona, também, o presente projeto a crítica referente à indefinição do universo de contribuintes, que se levantava contra a taxa da lei n. 9960, de 2000, vez que as atividades dos empreendedores se sujeitam a tributação vêm agora definidas no anexo X da própria Lei".

Por fim, a falta de definição de alíquotas ou valor fixo (tributos fixos), gerando equiparação entre atividades com níveis potenciais de poluição diversos, capaz de acarretar, em relação aos contribuintes que as exercem, ferimento ao princípio da isonomia, também foi definitivamente corrigida, como se percebe pela própria exposição de motivos:

"11. No que toca à sua quantificação, o novo tributo atende muito mais de perto que o seu antecessor aos princípios constitucionais da isonomia, reclamado pela Suprema Corte no julgamento da ADIN-MC n. 2178-8, e da retributividade, a determinar que a base de cálculo da taxa mensure o custo da atuação estatal que constitui o seu fato gerador (prestação de serviço público específico e divisível em exercício regular do poder de polícia). É isso por dois motivos a saber:

¹²Edgard Neves da Silva ensina: "TAXA DE POLÍCIA: Seu fato gerador é o exercício regular do poder de polícia. Observe-se que a forma desse exercício - regular foi introduzida pelo Código Tributário, art. 77.

O termo "exercício" nos dá uma idéia dinâmica, de prática efetiva de atos, logicamente, na espécie, pelos Poderes Públicos. Estaria ele representado por atos preparatórios, exames, vistorias, perícias, verificações, averiguações, avaliações, cálculos, estimativas, confrontos, autorizações, licenças, homologações, permissões, proibições, indeferimentos, dentre outros, todos correspondendo a um juízo de valor emitido pela autoridade competente ou à prática de fiscalização.

Esses juízos de valores não necessitam ser positivos, beneficiando ou atendendo aos interesses dos contribuintes; pelo contrário, podem ser onerosos, opostos àqueles interesses, indeferindo a pretensão, proibindo ou condicionando determinadas condutas, mas, mesmo assim, darão ensejo ao pagamento da taxa.

O Código Tributário Nacional, como vimos acima, didaticamente esclarece que esses atos devem ser praticados de forma regular, querendo dizer, e o faz expressamente, em seu art. 78, § único, desempenhados pelo órgão competente, nos limites da lei e observado o processo legal, e, se a atividade for discricionária -muito difícil de ocorrer na espécie, dada a exigência de submissão às regras legais-, sem abuso ou desvio de poder" (gnfons meus) (Curso de Direito Tributário, ob. cit., p. 762/763).

- por estarem os contribuintes pessoas jurídicas, para efeito de determinação do valor devido divididos em quatro, e não mais em três faixas de grandeza, definidas segundo a receita bruta; e
 - por não mais se adotar como critério único de quantificação a receita bruta do contribuinte passando-se a combiná-la com o maior ou menor grau de poluição potencial ou de utilização de recursos naturais da atividade que desenvolve, com o que se garante de modo muito mais seguro e razoável a equivalência entre o valor devido a título de taxa e o custo da atividade de fiscalização (na Representação de Inconstitucionalidade n. 1077/84, Rel. Min. MOREIRA ALVES, reconheceu o STF a virtual impossibilidade de aferição matemática do custo de determinada atuação do Estado, não se podendo, exigir do legislador mais do que "equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado"").

Na nova redação, à evidência, o princípio da isonomia resta preservado, pagando, as pessoas jurídicas, maior ou menor taxa, em função da potencialidade poluidora da atividade que exercem, a partir de variado critério e não em função de sua receita bruta, estando o Anexo IX assim redigido:

"VALORES EM REAIS DEVIDOS A TÍTULO DE TCFA POR ESTABELECIMENTO POR TRIMESTRE

Potencial de Poluição/Grau de Utilização de Recursos Naturais	Pessoa Física	Microempresa	Empresa Pequeno Porte	Empresa Médio Porte	Empresa 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".

Mais do que isto. Os artigos 17-D, F e G, com a dicção que se segue:

"Art. 17-D A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta lei.

§ 1º Para os fins desta lei, consideram-se:

I. microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas

que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do "caput" do art. 2º da Lei n. 9841, de 5 de outubro de 1999;

II. empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais);

III. empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais).

§ 2º O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta lei.

§ 3º Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado.

Art. 17-F São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais.

Art. 17-G A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao IBAMA, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o 5º dia útil do mês subsequente",

conformam o respeito aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva¹³.

Dois critérios diferenciados ficam bem estabelecidos, a saber:

- 1) o nível de poluição possível;
- 2) o tamanho da empresa potencialmente poluidora, sendo a tributação variável em função de dois fatores, havendo 4 classes de contribuintes e três tipos de classificação do potencial de poluição a partir da utilização de recursos naturais por pessoas jurídicas (não há tributação na lei para as pessoas físicas).

¹³Embora muitos autores entendam que o princípio da capacidade contributiva diz respeito aos impostos, outros, por vincularem a capacidade contributiva ao princípio da isonomia estendem a outros tributos, como Hugo de Brito Machado: "A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a norma que expressamente consagra, na Constituição de 1946, o princípio da capacidade contributiva. Com efeito, em seu art. 145, § 1º, **dizse que os tributos "serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte"**. É certo que expressão "sempre que possível", utilizada no início do mencionado dispositivo, pode levar o intérprete ao entendimento segundo o qual o princípio da capacidade contributiva somente será observado quando possível. Não nos parece, porém, seja essa a melhor interpretação, porque sempre é possível a observância do referido princípio. A nosso ver, o "sempre que possível", do art. 145, diz respeito apenas ao caráter pessoal dos tributos, pois na verdade nem sempre é tecnicamente possível um tributo com caráter pessoal" (grifos meus) (Curso de Direito Tributário, 5ª ed., Ed. Forense, 1992, p. 13). O Supremo Tribunal Federal, ao referir-se, na ADIN 2178-8, ao princípio da isonomia indissolúvelmente ligado ao princípio da capacidade contributiva, parece ter aderido à tese que Hugo e eu defendemos.

Corrige-se, portanto, o terceiro aspecto, inexistente na lei 9960/2000, e definido pela Suprema Corte como necessário para a instituição de tributo.

Embora, se refira a "valor devido", a Suprema Corte admitiu a adoção de "tributos fixos", como, aliás, é costumeiro nas taxas e que parcela ponderável da doutrina admite como possível, inclusive, no concernente aos impostos.

Já escrevi sobre a matéria:

"Um terceiro aspecto merece consideração. É o que diz respeito aos tributos fixos. Neles, há integração entre a base de cálculo (ad rem) e alíquota, resultando em valor fixo definido pela legislação. A doutrina tem procurado considerar que a alíquota corresponde ao percentual aplicado sobre uma base determinada. Na realidade, em termos de técnica de tributação, a incidência ad rem corresponde a uma tributação não de interligação entre os dois elementos indissociáveis da tributação ad valorem (alíquota e base de cálculo), mas à integração absoluta dos dois elementos, a base sendo substituída pela coisa e não pelo valor e o tributo por uma quantificação prévia, conformada pela fixação do valor pré-determinado.

Nitidamente, é uma técnica de tributação que pertine ao poder tributante. Não cabe à lei complementar impedir sua adoção por quem, tendo o poder de tributar, pode exercê-lo nos campos delimitados pela lei tributária. Claramente, pode a lei complementar definir quais os limites externos do tributo, em face aos demais tributos existentes, mas não pode, à evidência, invadir área própria da atuação interna corporis do poder tributante, no exercício de sua competência de legislar, ordinariamente" (Parecer no prelo, a ser publicado pela Revista Dialética)¹⁴.

¹⁴Hamilton Dias de Souza, em parecer que me foi dado examinar e ainda não publicado, lembra que: "Em matéria de IPI, já de há muito tempo, mais precisamente desde a Lei 4.506/64 (conferir), a tributação de cigarros se faz tomando-se como referencial o preço do produto no varejo. Não tem sido relevante o efetivo valor pelo qual o fabricante vende seus produtos. Em essência, a rigor, em todo o tempo mencionado, não se adota como base de cálculo o que dispõe o Código Tributário Nacional. Assim tem sido pelo fato de que as peculiaridades desse setor de atividade, aliadas à elevada tributação que sofre, tem exigido trato normativo diverso do geral.

Em 1989, a Lei n. 7.798 criou sistemática em virtude da qual determinados produtos poderiam ser tributados por unidade consoante valores fixos expressos em BTN's. A mesma lei estabeleceu que poderia a sua sistemática abranger não só os produtos lá especificados mas também outros, definidos pelo Poder Executivo, tendo em vista o comportamento do mercado em sua comercialização.

Trata-se da adoção de sistema de tributação onde não há alíquota nem base de cálculo, de sorte que a cada unidade ou conjunto de unidades corresponderá um determinado valor fixo. Não se cuida propriamente de alíquotas específicas, conforme referências, a nosso ver equivocadas, que têm sido feitas sobre o tema. Cuida-se, sim, de imposto fixo. Bernardo Ribeiro de Moraes, com propriedade, traça os contornos desse modelo, verbis: "Tendo em vista a alíquota tributária, os impostos podem ser denominados fixos, proporcionais e progressivos. Trata-se de uma classificação jurídica dos impostos fundamentada no critério formal, disposto em lei, da maneira de calculá-

Ora, o exame da nova proposta do governo nitidamente preenche as lacunas que fulminaram de inconstitucional a lei nº 9960/00, relativamente à qual, com absoluto rigor científico, o Pretório Excelso demonstrou a inexistência de elementos essenciais à instituição da taxa pretendida.

Há de se lembrar que S. Exa., o Ministro Pertence, percebendo a imperiosa necessidade do controle ambiental e a má qualidade do texto anterior, sugeriu a apresentação do novo projeto de lei, o que se concretizou no texto ora em exame, escoimado das falhas anteriores, pois da lavra de um dos mais eminentes tributaristas do país, o Prof. Sacha Calmon Navarro Coelho.

Por fim, uma última observação se faz necessária, em face da observação do eminente Ministro Ilmar Galvão (que não constou da ementa da decisão da cautelar na ADIN n. 2178-8-DF), no sentido de que haveria uma dupla exação (taxa de funcionamento e taxa de fiscalização) incorporadas numa única taxa:

"Acresce que, para o licenciamento das diversas atividades, ao lado da taxa, foi estabelecida uma tabela de preços públicos (anexo VII) cujos fatos geradores, a um primeiro exame, parecem coincidentes, sugerindo dupla exação" (ADIN 2178-8-DF).

O novo projeto claramente levou em conta esse aspecto, ao diferenciar o controle e fiscalização (serviços públicos permanentemente prestados no exercício do poder de polícia), da mera autorização de funcionamento (serviço que se esgota com a autorização)¹⁵.

los (aspectos financeiros da hipótese de incidência tributária). Impostos fixos são os decorrentes de cota fixa, estabelecida em quantidade certa invariável e determinada de dinheiro, sem levar em conta uma base de cálculo (não se leva em consideração nem a capacidade contributiva da pessoa e nem o valor do patrimônio ou bem onerado). A norma jurídica estabelece o montante da dívida fiscal numa importância certa e igual para todos os contribuintes. Nos impostos fixos não há alíquota fiscal. O quantum a ser pago é fixado diretamente em lei. Como a importância a ser paga a título de imposto já vem prevista, de forma clara e expressa, na lei tributária, não há necessidade de cálculo algum para se chegar ao valor da prestação pecuniária".

No mesmo sentido a lição de Rui Barbosa Nogueira: "A alíquota nos impostos fixos é a tarifa do tributo, é a soma de dinheiro devida por unidade de tributo, entendendo-se por unidade de tributo ou unidade tributada, cada objeto tributado ou cada parcela de incidência. Assim, se a lei disser: cada quilo de açúcar paga Cr\$ 1,00, cada automóvel paga Cr\$ 5.000,00, aí está a alíquota, ou ali já está a quota ou quantia devida, que por não depender de cálculo não precisa de base".

E, por fim, Rubens Gomes de Sousa: "Fixos são os impostos cuja alíquota é estabelecida em quantidade certa de dinheiro, de modo que não há nenhum cálculo a fazer; por ex. quando a lei diz que um atestado paga R\$ 1,00 de selo, trata-se de um imposto fixo. Neste tipo de imposto, não tem importância o valor da matéria tributável".

¹⁵Ricardo Lobo Torres defende inclusive a adoção de taxa pelo exercício do poder de polícia para preservação do meio-ambiente: "A taxa pode incidir também sobre a prestação de serviços decorrentes do exercício do poder de polícia. Qualquer ato que constitua emanação da atividade estatal de disciplina da liberdade individual em benefício do bem-estar geral, prestado ou posto à disposição do obrigado, constituirá a hipótese de incidência da taxa. Ato relativo à polícia de segurança, de saúde, de costumes, de higiene, do meio ambiente etc, fornecem a matéria sobre a qual incidirá a cobrança da taxa" (grifos meus) (Curso de Direito Financeiro e Tributário, 5ª ed., Renovar, 1998, p. 347).

O texto atual encontra-se, portanto, liberto dos vícios anteriores, delineando o perfil de autêntica taxa, nos exatos termos definidos pela lei suprema (artigo 145 inciso II) e pelo CTN (artigo 78), que explicita aquele, em redação recepcionada pelo texto de 1988.

Todos os aspectos que dizem respeito ao tributo (espacial, material, temporal, instrumental) estão perfilados no novo projeto, que não sofre das insuficiências da Lei n. 9960/00, as quais levaram, a Suprema Corte, a inquiná-la de inconstitucional.

Respondo, portanto, à questão formulada, entendendo não estar a nova proposta contaminada das inconstitucionalidades detectadas pela Suprema Corte na lei n. 9960/00.

S.M.J.

São Paulo, 23 de Novembro de 2000.

IGSM/mos
pIBAMA2000