

DA LEGALIDADE
DA COBRANÇA DE
TAXAS PELOS ÓRGÃOS
DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL

Luisa Falkenberg

As atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, por dispositivo legal, devem ser licenciadas junto ao órgão seccional de proteção ambiental – no caso do Rio Grande do Sul, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Para a concretização de tais atos administrativos, bem como para os cadastramentos, são exigidos dos empreendedores procedimentos diversos, sempre acompanhados pela cobrança de taxas, sob todos os títulos inadequadas. Cabe, então, questionar a legitimidade das taxas e, igualmente, clarear pontos dúbios quanto às iniciativas tributárias levadas a efeito por estes órgãos, em particular, aquelas não amparadas em leis.

Do questionamento

O poder de polícia conferido aos órgãos de proteção ambiental abre espaço para que exigências sejam impostas ao setor produtivo, suscitando uma série de indagações sobre os procedimentos adotados acerca dos seguintes assuntos:

1. fiscalização como função única e de caráter restrito;
2. duplicidade de documentação, caracterizada pela exigência de cadastro e licenciamento;
3. multiplicidade de taxas, impostas em momento de grande dificuldade econômico-financeira para o setor produtivo;
4. incorporação de valores, quando o órgão licenciador realiza um único trabalho, cobrando, no entanto, o valor correspondente a 3 (três) taxas;
5. tratamento desigual no caso de licenciamento ambiental para irrigação, já que não há distinção, por exemplo, para quem não utiliza agrotóxicos;
6. legalidade da cobrança de taxas para licenciamento ambiental.

Da análise

Fiscalização como função única e de caráter restrito

As décadas de 70/80 se caracterizaram pela tomada de consciência sobre a forma de utilização dos recursos naturais. Até então, tínhamos um “meio ambiente livre”, quando o objetivo de crescimento econômico e aumento de produtividade sobrepunha-se a qualquer uso racional daqueles recursos.

A partir daí, o movimento jovem de Woodstock, questionando padrões de comportamento e, posteriormente, as conferências mundiais, como a de Estocolmo de 1972, oficializaram a necessidade de mudança de comportamento com relação ao meio ambiente.

Essa época de total comando-controle deu ensejo à criação dos *órgãos de controle ambiental*, com a função precípua de fiscalizar as atividades poluidoras, punindo os infratores, nos termos da lei vigente à época.

Nos dias atuais, quando a prevenção e a responsabilização passam a caracterizar grande parte das atividades empresariais e a própria legislação assume um papel muito mais educador e incentivador, deixando a punição como *ultima ratio*, os então chamados órgãos de *controle*, sem abandonar suas atribuições de fiscalização, assumem novas funções, quais sejam, as de assessoramento e de parceria, dentro do novo rótulo de *órgãos de proteção ambiental*.

Além disso, tais funções, previstas no artigo 6º, VI da Lei Federal 6.938/81, prevêm, além do “disciplinamento do uso de recursos ambientais, a proteção da qualidade ambiental”.

Duplicidade de documentação, caracterizada pela exigência de cadastro e licenciamento

Em primeira instância, nada tem a ver o cadastro com o licenciamento. É necessário saber então que cadastro está sendo referido.

A Lei Federal 6.938/81, em seu artigo 9º relaciona dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Logo a seguir, no inciso II do artigo 17, explica a sua instituição como sendo “para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.”

A este Cadastro estão sujeitas todas as atividades que se enquadrem no dispositivo legal transposto, sendo ele de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), nada tendo a ver, portanto, ainda que pese sua obrigatoriedade, com o Cadastro instituído pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) – órgão seccional do Rio Grande do Sul.

Cabe essa referência para que os empreendedores possam entender porque devem preencher dois cadastros, solicitados por órgãos diferentes.

Especificamente com relação ao Cadastro da FEPAM, instituído para a área de orizicultura, o órgão justifica sua necessidade tendo em vista que a Lei Federal 6.938, embora promulgada em 1981, ainda não havia produzido seus efeitos sobre o setor produtivo rural, fazendo-se, dessa forma, necessário proceder um levantamento sobre a atividade orizícola no Estado do Rio Grande do Sul. Por isso mesmo, os novos empreendedores ficam dispensados, uma vez que, ao solicitarem licenciamento ambiental, já estarão procedendo sua regularização perante a FEPAM.

Resumidamente, há dois cadastros. Um exigido pelo IBAMA para toda atividade com potencial poluidor e outro pontualmente destinado a identificar as atividades orizícolas estaduais.

De outro lado, temos o licenciamento ambiental.

A Constituição Federal, no seu artigo 170, parágrafo único, assegura “a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Daí a necessidade de atividades efetiva, ou potencialmente poluidoras serem autorizadas – ou possuírem licença ambiental –, uma vez que há previsão na Lei Federal 6.938/81:

Art. 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

.....
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Acrescente-se ainda o disposto no Decreto Federal 99.274/90, que regulamenta a Lei Federal 6.938/81:

Art. 17 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de *atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras*, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar *degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento* do órgão estadual competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Acrescida de localização, esta disposição legal foi incorporada à Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 237/97 (art. 2º).

Não há, portanto, como confundir Cadastro Técnico Federal (registro obrigatório junto ao IBAMA) com o Cadastro instituído pela FEPAM para levantamento das atividades orizícolas no Rio Grande do Sul.

Ainda mais, nenhum dos Cadastros exige de licenciamento ambiental aquelas atividades previstas em lei, de vez que só o licenciamento pode permitir a sua efetivação.

Multiplicidade de taxas, impostas em momento de grande dificuldade econômico-financeira para o setor produtivo

Neste item, dois aspectos devem ser analisados.

O primeiro diz respeito à multiplicidade de *taxas provenientes de diferentes órgãos de proteção ambiental* (IBAMA, FEPAM, Secretaria de Agricultura); o segundo, trata do pagamento de *taxas dentro do processo de licenciamento ambiental* e que correspondem às Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

Sem considerar, por enquanto, a competência tributária daqueles órgãos para estabelecerem taxas, cabe aqui argumentar a *necessidade de negociar* tais pagamentos, sob a ótica da função de parceria responsável a eles atribuída.

Com relação às taxas de licenciamento, elas são múltiplas porque as licenças são diversas (prévia, de instalação e de operação), além da renovação que lhes é inerente.

Cabe, igualmente, ressaltar que a Resolução do CONAMA 237/97 uniformizou os prazos dessas licenças no país. Hoje, a LO

(Licença de Operação) é válida por, no mínimo 4 (quatro) anos e, no máximo 10 (dez), o que pode ser uma forma de diminuir os encargos financeiros do licenciamento, já que no Rio Grande do Sul as licenças ambientais tinham de ser renovadas a cada ano.

Incorporação de valores, quando o órgão licenciador realiza um único trabalho, cobrando, no entanto, o valor correspondente a 3 (três) taxas

Toda atividade relacionada no Anexo da Resolução do CONAMA 237/97 é passível de licenciamento ambiental, devendo iniciar pela solicitação da LP (Licença Prévia). Quando isso não ocorrer, ou seja, quando a atividade estiver sendo desenvolvida sem a devida licença, a situação deverá ser regularizada junto ao órgão licenciador, não cabendo, no entanto a LP ou LI (Licença de Instalação), de vez que o empreendimento já está em funcionamento. Neste caso, apenas uma licença irá ser expedida, após análise, que é a LO (Licença de Operação).

O órgão licenciador, em tais situações, tem por norma cobrar o valor correspondente à expedição das três licenças regulares, já que a análise não se dará apenas sobre uma fase, mas sobre as três (planejamento, instalação e operação). Além disso, há o aspecto da punição.

Tratamento desigual no caso de licenciamento ambiental para irrigação, já que não há distinção, por exemplo, para quem não utiliza agrotóxicos

O licenciamento ambiental para obras de irrigação da lavoura orizícola prevê diferenciação dos produtores no que diz respeito ao tamanho do empreendimento (mini, pequeno, médio, grande, excepcional).

O exemplo apresentado, se considerado em relação ao uso de agrotóxicos, leva à necessidade de criação de incentivos, através de diploma legal que institua benefícios, principalmente financeiros, aos empreendimentos que preservam o meio ambiente.

Legalidade na cobrança de taxas para licenciamento ambiental.

A multiplicidade de licenças e registros, dada a repartição de competência, característica de nosso país, como federação cooperativa, pode existir desde que prevista em lei. Assim como os órgãos federais, também os estaduais e os municipais podem criar seus próprios sistemas de licenciamento, registro e outros.

Questionável é, sem dúvida, a cobrança de valores correspondentes aos serviços prestados, *estabelecidos através de atos administrativos e não previstos em lei.*¹

¹ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente. Proporcionalidade. Tipicidade Aberta e Afetação da Receita*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 53.

Cabe, então, indagar sobre a *competência tributária dos órgãos de proteção ambiental*.

Pelo princípio da *Legalidade Tributária* é fundamental que o *tributo* esteja *previsto em lei*, conforme dispositivos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I – a instituição de tributos, ou a sua extinção;

Estabelece ainda a Constituição Federal:

Art. 61. ...

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I –

II – disponham sobre:

a)

b) ... matéria tributária ...

Por conseguinte, a criação de tributos somente pode existir através de *lei de iniciativa do Presidente da República*.

É oportuno, pois, estabelecer o conceito de *tributo*.

Da mesma forma que o Código Tributário Nacional, o dispositivo constitucional determina a competência tributária, bem como relaciona os tipos de tributos existentes:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão de 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;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Depreende-se do artigo transcrito que a licença e o valor de cadastramento cobrados pela FEPAM constituem-se em taxas, pois o licenciamento engloba a análise da atividade pelo órgão ambiental, sendo, portanto, um serviço público específico, enquanto o cadastro caracteriza uma atividade estatal de polícia (poder de polícia), embasamento este dado pelo Código Tributário Nacional:

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 específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Visto que os valores cobrados dos empreendimento pela FEPAM caracterizam taxas, há de se verificar a competência desses órgãos para fazê-lo. Para tanto, faz-se necessária distinção entre *Competência Tributária* e *Capacidade Tributária*.²

² FÜHRER, Maximilianus C. A. & FÜHRER, Maximiliano R. E. *Resumo de direito tributário*. Coleção 8. São Paulo: Malheiros. p. 35-44.

Havendo lei que previamente estabeleça, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como sujeitos ativos da Competência Tributária podem legislar, bem como exigir tributos, obedecidos os seus limites de atuação (Constituição Federal, artigo 150, I, já transcrito).

Depreende-se, por conseguinte, que em não havendo previsão em lei, caberá às pessoas públicas *apenas e tão somente* a fiscalização e a arrecadação de tributos, o que caracteriza a capacidade tributária e não a competência tributária.

Em reforço à posição contrária ao estabelecimento de taxas pelos órgãos de proteção ambiental, posiciona-se o CONAMA, órgão consultivo e deliberativo integrante do SISNAMA, quando, em seu artigo 13 da Resolução 237/97, dispõe sobre licenciamento ambiental: "... o custo da análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal."

No que tange ao Rio Grande do Sul, as Leis Estaduais 8.109/85 e 10.046/93, que dispõem sobre Taxas de Serviços Diversos, não prevêm tais cobranças, sendo que as taxas praticadas pela FEPAM foram instituídas por seu Conselho de Administração, órgão sem competência tributária, como já foi visto.

Por derradeiro, não há que se invocar o artigo 100 do Código Tributário Nacional quando dispõe que "os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas são normas complementares das leis" porquanto o mesmo Código, ao tratar da competência tributária, não lhe permitiu delegação.

Art. 7º. A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 6º do mesmo Código quando se refere à competência tributária *ressalva as limitações contidas na Constituição Federal*, o que vai reportar, ainda uma vez, ao disposto nos artigos 150, I e 61, § 1º, inciso II, alínea b.

Conclusão

As exigências dos órgãos de proteção ambiental, no que tange à obrigatoriedade de cadastro e licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras tem o devido embasamento legal.

Os custos cobrados para efetivação de tais cadastros e licenciamentos conceituam-se como sendo taxas, cuja cobrança por parte dos órgãos de proteção ambiental depende de prévio estabelecimento em lei.

No caso específico da FEPAM, não é conhecida lei prevendo a cobrança de custo para emissão de cadastros ou licenças, mas tão somente ato administrativo do seu Conselho de Administração. A FEPAM, como órgão de proteção ambiental, tem “capacidade tributária” e não “competência tributária”, o que lhe permite, por assim ser, fiscalizar e arrecadar tributos, mas não criá-los.

Como inexistente ato delegando competência à FEPAM para criar tributos e, ainda que existisse, não haveria suporte legal, uma vez que a competência tributária é indelegável, conclui-se pela *inconstitucionalidade* da cobrança de taxas de cadastro e de licenciamento por parte desta Fundação, por não haver previsão em lei.

Luisa Falkenberg é Advogada e Professora de Direito Ambiental da Universidade Católica de Pelotas, Rio Grande do Sul.