

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 04/09/PFE/IBAMA

TEMA: NATUREZA JURÍDICA DOS VALORES COBRADOS COM SUPORTE DO ARTIGO 17-A DA LEI 6.938/81

Parecer nº 0574/2009/COEP/PAF, expedido no processo 02001.000838/2009-65, de lavra da Procuradora Federal Patrícia Alves de Faria e Despacho nº 0675/2009-PFE/COEP, aprovados pela Sra. Procuradora Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 30 de abril de 2009, e pelo Senhor Presidente do IBAMA Roberto Messias Franco para ser adotado como normativo no âmbito da autarquia.

EMENTA

- 1. O art. 17-A da Lei nº 6.938/81, que estabelece os preços dos serviços e produtos do IBAMA, encontra-se vigente, tendo em vista que a decisão do STF proferida na ADIN 2178 não suspendeu a eficácia do referido dispositivo e tampouco o advento da Lei nº 10.165/2000 importou na sua revoação.*
- 2. Todos os serviços fornecidos pelo IBAMA mencionados no Anexo VII da Lei nº 6.938/81 são necessários e imperiosos para que possa ser iniciada a atividade pretendida pelo requerente.*
- 3. Desta feita, os valores cobrados com suporte do art. 17-A da Lei nº 6.938/81 enquadram-se no conceito de taxa, cujo fato gerador é o poder de polícia ambiental. E, por serem taxa, espécie de tributo nos termos do art. 145, II da Constituição Federal, devem observar o regramento próprio tributário.*
- 4. O prazo decadencial para o lançamento de referidas taxas é o estabelecido no art. 173, I do Código Tributário Nacional, ou seja, 5 (cinco) anos, contados do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.*

FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 9.960/2000 introduziu por meio de seu artigo 8º o artigo 17-A na Lei nº 6.938/81, que tratou dos preços dos serviços e produtos do IBAMA, a serem aplicados em âmbito nacional, conforme Anexo VII.

O dispositivo 17-A, Lei nº 6.938/81 encontra-se vigente, visto que o STF ao apreciar inicialmente a Adin nº 2178, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, havia deferido a suspensão cautelar da eficácia dos artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J da Lei nº 6.938/81, todos introduzidos pelo artigo 8º da Lei nº 9.960/00.

A referida ação foi julgada prejudicada em 14/02/2001, haja vista a publicação da Lei nº 10.165/00, que alterou a redação dos artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I da Lei nº 6.938/81. Desta maneira, o artigo 17-A não foi modificado, nem revogado pela Lei nº 10.165/00, tampouco teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal.

Partindo da vigência do artigo 17-A, da Lei nº 6.938/81, cabe questionar acerca da natureza jurídica do valor cobrado pelos serviços do IBAMA.

Observando o Anexo VII, da Lei nº 6.938/81 todos os serviços fornecidos pela Autarquia são necessários e imperiosos para que possa ser iniciada a atividade pretendida pelo requerente.

Neste passo, cabe tecer breve análise do conceito de taxa, espécie de tributo nos termos do inciso II, art. 145, Constituição Federal:

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

I - impostos; 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;”

Do dispositivo supra transcrito denota-se que a taxa é um tributo que tem como fato gerador uma atuação estatal específica relativa ao contribuinte, podendo decorrer do exercício regular do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis.

O essencial, na taxa, é a referibilidade da atividade estatal ao abrigado. A atuação estatal que constitui fato gerador da taxa há de ser relativa ao sujeito passivo desta, e não à coletividade em geral.

Quanto a um dos fatos geradores da taxa, o poder de polícia encontra seu conceito no art. 78 do CTN:

"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. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder."

Exercendo o poder de polícia, ou, mais exatamente, exercitando atividade fundada no poder de polícia, o Estado impõe restrições aos interesses individuais em favor do interesse público, conciliando interesses.

O poder de polícia, ou, mais exatamente a atividade de polícia, manifesta-se das mais diversas maneiras. O art. 78 do CTN reporta-se ao interesse público concernente à segurança, higiene, ordem, costumes, disciplina e produção do mercado, exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização, tranqüilidade pública, propriedade, direitos individuais ou coletivos. Em face da plasticidade dos conceitos empregados, sua abrangência é praticamente ilimitada. Desde que se possa vislumbrar um interesse público, pode o Estado utilizar o seu poder de polícia para protegê-lo.

Situação bastante diversa é quando ocorre a remuneração pelo uso ou aquisição da propriedade de bens do Estado, pois neste caso a receita constitui preço. Segundo o Supremo Tribunal Federal (Súmula 545, STF):

"Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu".

Alguns autores dizem que taxa estaria ligada a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. O preço público, assim, seria a remuneração correspondente a um serviço público não especificamente estatal, vale dizer, uma atividade de natureza comercial ou industrial.

Ocorre que a definição de atividade que seja específica estatal não é pacífica, havendo divergência de conceitos entre os Estados, e até dentro de uma mesma localidade.

Desta forma, no caso do Estado Brasileiro, a Constituição Federal atribui ao Poder Público o dever exclusivo de fiscalizar as atividades que tenham impacto no meio ambiente (artigos 23 e 24). Ainda que o caput do art. 225 da Carta Magna tenha imposto a todos o dever de defender e preservar o meio ambiente, cabe ao Poder Público fazer

uso de seu poder imperativo para fiscalizar as ações que causem algum efeito no meio ambiente.

Desta forma, entendo que o valor cobrado com suporte no artigo 17-A, Lei nº 6.938/81 e anexo constitui taxa, sendo o fato gerador o poder de polícia, devendo ser regida pelos princípios de direito tributário.

O Superior Tribunal de Justiça analisando a natureza jurídica da autorização para transporte florestal – ATPF, atualmente denominada documento de origem florestal – DOF, se posicionou que a receita decorrente dos valores cobrados para sua emissão caracteriza-se como taxa:

“AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTE DE PRODUTOS FLORESTAIS - ATPF. HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. ELEMENTO QUANTITATIVO. LEGALIDADE. ANEXO DA LEI N.º 6.938/81.

1. Discute-se, na hipótese, suposta violação à legalidade tributária na instituição de taxa destinada à aquisição de formulário de Autorização para Transporte de Produtos Florestais - ATPF.

2. Sendo obrigatória a apresentação da ATPF para o transporte de produtos florestais, sob pena de restar tipificado crime contra o meio-ambiente, previsto no art. 46 da Lei n.º 9.608/96, e, ainda, sendo o único instrumento competente para a sua veiculação o respectivo formulário-padrão, impresso pela Casa da Moeda, conclui-se ser compulsória a sua utilização, já que não existem opções àqueles que se vinculam à atividade de circulação desses produtos.

3. O valor cobrado na aquisição do formulário tem, assim, natureza jurídica de taxa. Por imposição legal, é o único meio hábil para se obter a necessária autorização para o transporte de produto florestal, inexistindo qualquer alternativa ao sujeito vinculado à atividade objeto de controle e fiscalização pelo IBAMA.

4. No plano exclusivamente infraconstitucional, que limita a competência desta Corte, inexistente ilegalidade que possa macular a cobrança da taxa sob referência. O elemento quantitativo, ou aspecto mensurável da hipótese de incidência, não se encontra previsto em portaria ou ato administrativo de inferior hierarquia. Pelo contrário, a Lei n.º 6.938/81, em seu artigo 17-A e no anexo, estabelece de maneira clara e precisa, através de alíquota específica, os valores alusivos ao formulário que instrumentaliza a ATPF.

5. Recurso provido.

(STJ Resp 641754, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, publicado no DJ de 04/10/2004 260p). (grifei)

No mesmo sentido do STJ, o colendo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. LICENÇA PARA USO DA CONFIGURAÇÃO DE VEÍCULO OU MOTOR. IBAMA. LEI N. 9.960/2000. NATUREZA JURÍDICA. TAXA. ADICIONAL

COBRADO COM BASE NO NÚMERO DE VEÍCULOS COMERCIALIZADOS. ILEGALIDADE.

1. O valor cobrado pelo IBAMA para a obtenção de Licença para Uso da Configuração de Veículos ou Motor - LCVM, na forma prevista na Lei n. 8.723/93, tem natureza jurídica de taxa, por se tratar de exercício regular do poder de polícia.

2. **A atividade estatal, no caso, visa o interesse público de proteção do meio ambiente e controle da poluição e a exação é compulsória, de forma que não pode ser considerada preço público.**

3. A fórmula que consta do Anexo VII da Lei n. 9.960/2000, que acrescentou ao valor fixo (já cobrado pelo IBAMA) um valor adicional calculado com base no número de veículos comercializados pela empresa e cobrado mensalmente das montadoras, não atende ao disposto nos arts. 77 e 78 do CTN, em face da inadequação da base de cálculo.

4. Arguição de inconstitucionalidade do item 1.2 do inciso III do anexo VII da Lei n. 9.960/2000 acolhida.

(TRF – Primeira Região. Apelação em Mandado de Segurança 200134000202042. Órgão julgador: Sétima Turma. Julgado em 30/10/2007. Publicado no DJ de 14/12/2007, 70p.)

TRIBUTÁRIO. TAXA E PREÇO PÚBLICO. TAXA ANUAL DE SERVIÇOS CADASTRAIS. PORTARIA 113, DE 25 DE SETEMBRO DE 1997, DO IBAMA. SÚMULA 545 DO STF. SUSPENSÃO DE EFICÁCIA NA ADINMC 1.823/DF

I. Taxa e preço público têm natureza jurídica distintas, sendo aquela heterônoma e este autonômico, daí a Súmula 545 do STF ter firmado a diferenciação entre essas exações a partir do critério da compulsoriedade, segundo o qual preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

II. **Em face do critério da compulsoriedade, o regime jurídico da taxa só se aplica naqueles casos onde o Estado atua com coercitividade, sendo o serviço prestado em caráter de exclusividade.**

III. Na ADInMC 1.823/DF, o STF, sob o voto condutor do Min. Ilmar Galvão, suspendeu a eficácia da portaria em epígrafe.

IV. Apelação e remessa oficial improvidas.

(TRF – 1ª Região. Apelação em Mandado de Segurança 199801000145372. Órgão Julgador: 2ª Turma. Rel. Juíza Vera Carla Nelson de Oliveira Cruz. Publicado no DJ de 14/01/2002, 105p.)

Do entendimento da jurisprudência acima firmado, os valores consoante o art. 17-A, Lei nº 6.938/81 constituem taxa, estando previsto na lei e seu anexo, o fato gerador e demais elementos do tributo. Por derradeiro, impende esclarecer que não se confunde a taxa acima citada com a TCFA, instituída pela Lei nº 11.165/2000.

Entendida a receita decorrente dos valores advindos pela cobrança com suporte no art 17-A, Lei nº 6.938/81 como taxa, no que toca à decadência, direito de a Fazenda Pública lançar o crédito tributário, há que se aplicar o art.173 do Código Tributário Nacional:

Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.