

NOTA TÉCNICA

Tributação



FIERGS CIERGS

Ref. TCFA Municipal. Notificação de cobrança pelo Consórcio PRÓ-SINOS. Constitucionalidade e Legalidade.

CONTEXTO

Atendendo ao pedido do Conselho de Meio Ambiente - CODEMA, fazemos algumas considerações sobre a notificação de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Municipal - TCFA, recebida por diversas empresas localizadas, principalmente, na região do Vale do Rio dos Sinos, por parte do Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos - PRÓ-SINOS.

Abaixo, seguem nossas considerações sobre o assunto.

1. CONSTITUCIONALIDADE TCFA MUNICIPAL

A instituição de taxas pode decorrer do exercício de poder de polícia, cuja competência é conferida à União, Estados e Municípios em face da previsão contida no art. 145, II, da Constituição Federal:

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

II - taxas, em decorrência 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;

Por sua vez, o poder de polícia - conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional - que compreende a atividade de controle e fiscalização ambiental, decorre da **competência legislativa comum** da União, dos Estados e ou dos Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição, com previsão no art. 23 da CF/88.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

GERÊNCIA TÉCNICA E DE SUPORTE AOS CONSELHOS TEMÁTICOS - GETEC

Conselho de Assuntos Tributários, Legais e Cíveis - CONTEC

contec@fiergs.org.br - Tel. +55 51 3347-8739

Coordenador: José Luis Korman Tenenbaum

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Assim, conclui-se que tanto a União, quanto os Estados e os Municípios, são competentes para instituição de uma taxa de fiscalização para proteção do meio ambiente. Não há que se falar, portanto, em bitributação, tendo em conta que os fatos geradores das taxas não são os mesmos: fiscalização ambiental em três âmbitos diferentes, um para cada ente da federação.

Entretanto, para que a taxa possa ser cobrada em razão do poder de polícia se faz necessário que o ente competente exerça de fato o efetivo poder de polícia. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a existência de órgão administrativo específico para o desempenho do poder de polícia vinculado à taxa, justifica a sua cobrança, conforme se depreende do seguinte julgado:

*Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, **a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente.** Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. **É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício.** tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE nº 588.322/RO, julgado em 16/06/2010, Tribunal Pleno)*

Desta forma, o efetivo poder de polícia não se traduz na necessidade de fiscalização *in loco* de cada estabelecimento contribuinte da taxa, sendo suficiente a existência de órgão e estrutura competentes de fiscalização que fiscalizem as informações contidas no cadastro e relatórios ambientais.

Ademais, a taxa, enquanto tributo, deve atender ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88), sendo vedada a sua cobrança sem lei que a estabeleça (art. 150, I, Código Tributário Nacional). Portanto, não bastam as leis federal e estadual, há também a necessidade de lei municipal instituindo a TCFA, para que o Município faça a cobrança da taxa.

Destacamos também que a base de cálculo deste tributo deve ser determinada de acordo com o custo da atividade de

fiscalização prestada pela administração pública. Além disso, a taxa não pode ter base de cálculo, ou mesmo, fato gerador idêntico ao que compreenda a imposto e nem ser calculada em função do capital das empresas.

Portanto, a TCFA somente pode ser exigível, quando instituída por lei pelo ente que esteja realizando a cobrança, e desde que a hipótese de incidência, a base de cálculo e a arrecadação forem totalmente vinculadas à sua finalidade de fiscalização ambiental e imprescindível a existência de órgão administrativo dotado da capacidade de fiscalização ambiental.

No âmbito federal, a TCFA foi instituída pela Lei Federal nº 10.165/2000, que alterou a Lei nº 6.938/1981, responsável por introduzir a Política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a TCFA-Estadual foi introduzida no Rio Grande do Sul pela Lei nº 13.761/2011 e as TCFA-Municipais por suas respectivas leis municipais. Ressaltamos no quadro abaixo o arcabouço legal da TCFA e destacamos a legislação de alguns Municípios gaúchos.

	UNIÃO	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	MUNICÍPIOS
LEGISLAÇÃO	Lei nº 6.938/1981	Lei nº 13.761/2011	Porto Alegre - LC 7/73 Espumoso - Lei 3.582/14 Novo Hamburgo - Lei 2.358/11 São Leopoldo - Lei 6.463/07 Araricá - Lei 1.069/11 Cachoeirinha - LC 41/12 Canoas - Lei 6.138/2017 N. Sta. Rita - Lei 1.417/17 N. Hamburgo - Lei 2358/11 Parobé - Lei 3.076/11 Rolante - Lei 4089/17 Sapiranga - Lei 5.001/12 Sapucaia do Sul - LC 4/17 Taquara - Lei 4.947/11
	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 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.	Art. 6º. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul - TCFA-RS -, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido às instituições ambientais competentes, por intermédio da SEMA, para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, conforme estabelece a Lei Federal nº 6.938/81, alterada pela Lei Federal nº 10.165/00.	

1.1) PAGAMENTO DA TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

As TCFA Federal, Estadual e Municipal são devidas até o último dia útil de cada trimestre.

Os valores-referência para a TCFA Federal, devida ao IBAMA, estão previstos no Anexo IX da Lei nº 6.938/1981, com atualização monetária prevista pela Portaria Interministerial nº 812/2015, seguindo critérios do grau de utilização de recursos naturais (pequeno, médio e alto), estabelecidos pelo Protocolo de Montreal, e o tamanho da empresa (Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, Empresa de Médio Porte e Empresa de Grande Porte), conforme disposto na

Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Federal nº 6.938/81. Já as taxas Estadual e Municipal são definidas como percentuais desse montante, seguindo os mesmos critérios.

O pagamento das taxas segue a sistemática abaixo:

	UNIÃO	ESTADO RIO GRANDE DO SUL	MUNICÍPIOS GAÚCHOS
	Lei nº 6.938/1981	Lei nº 13.761/2011	Legislação Municipal
PGAMENTO	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 quinto dia útil do mês subsequente.	Art. 9.º A TCFA-RS será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo Único desta Lei , e o recolhimento será efetuado, por meio de documento próprio de arrecadação, até o terceiro dia útil do mês subsequente. (Redação dada pela Lei n.º 14.500/14)	A TCFA-Municipal será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil , nos valores fixados de acordo com a Legislação do Município, que variam de 50% a 60% do valor correspondente à taxa estadual . O recolhimento será efetuado por meio de documento de arrecadação próprio, podendo ser encaminhado pelo Consórcio PRÓ-SINOS ou pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com posterior pedido de reembolso à SEMA para fins de compensação.

Potencial de Poluição, Grau de utilização de Recursos Naturais	Pessoa Física	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte	Empresa de Médio Porte	Empresa de Grande Porte
Pequeno	-	-	R\$ 289,84	R\$ 579,67	R\$ 1.159,35
Médio	-	-	R\$ 463,74	R\$ 927,48	R\$ 2.318,69
Alto	-	R\$ 128,80	R\$ 579,67	R\$ 1.159,35	R\$ 5.796,73

(TCFA Federal- Anexo IX da Lei nº 6.938/1981, atualizada pela Portaria Interministerial nº 812/2015)

2) DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL AO CONSÓRCIO PÚBLICO PRÓ-SINOS

Passamos a analisar a constitucionalidade da delegação das atribuições dos Municípios gaúchos das funções de arrecadação, fiscalização, execução das leis, serviços e decisões administrativas relativas à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Municipal - TCFA, ao Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos - PRÓ-SINOS¹.

¹ Municípios integrantes do Consórcio Público PRÓ-SINOS: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canela, Canoas, Caraá, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gramado, Glorinha, Igrejinha, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Riozinho, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara e Três Coroas.

Nos casos apresentados para análise, diversos Municípios gaúchos delegaram a arrecadação da TCFA ao Consórcio Público PRÓ-SINOS, sendo o contribuinte notificado para pagamento da taxa via boleto bancário diretamente ao Consórcio. Primeiramente, ponderamos que o poder de polícia é atividade indelegável exercida pelo Estado (STF, ADI 1.717/DF - Relator: Min. Sydney Sanches. DJU 28/03/2003). Contudo, esta vedação se restringe à delegação outorgada a pessoas da iniciativa privada, desprovidas de vinculação oficial com entes públicos. Assim, por força do art. 7º do Código Tributário Nacional, é permitida a delegação das funções de arrecadação de uma pessoa jurídica de direito público a outra:

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, (...).

Sendo o Consórcio PRÓ-SINOS de pessoa jurídica de direito público, não identificamos óbice formais quanto à cobrança da taxa, visto que os Municípios ratificaram a sua subscrição ao Protocolo de Intenções PRÓ-SINOS para fins de instituição do Consórcio por meio de lei, considerando-se, assim, perfectibilizada a contratação do consórcio.

Ademais, a Lei nº 11.107/2005, que trata dos Consórcios Públicos, autoriza, em seu art. 2º, § 2º, a emissão de documentos de cobrança por Consórcios. Igualmente, conforme previsto no art. 241, da CF/88, e no art. 4º, I, da Lei Complementar nº 140/2011, é facultada aos entes federativos a criação de consórcios públicos para harmonização das políticas e ações administrativas, entre os quais está contemplado o Consórcio Público PRÓ-SINOS, regido pela Lei Federal nº 11.107/2005.

Embora não conste expressamente no Estatuto do Consórcio PRÓ-SINOS a finalidade de arrecadação e fiscalização da TCFA, a Cláusula 7ª do referido Estatuto prevê como objeto social do consórcio defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços de saneamento básico, podendo firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, entre outras prerrogativas, pelo que se compreende estar contida nas atribuições do Consórcio a finalidade de controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais municipais objeto da TCFA.

Assim, mediante a assinatura de Contrato de Programa da TCFA entre o Consórcio e os Municípios, o PRÓ-SINOS pode realizar a arrecadação e fiscalização ambiental referente à TCFA e, também nos termos previstos no art. 2º da Lei Complementar nº 11.107/2005, firmar Acordo para arrecadação única da taxa.

Por tais razões, **concluímos não haver óbice jurídico quanto à arrecadação da TCFA Municipal por intermédio do Consórcio Público PRÓ-SINOS** e reputamos possível, nos termos do seu Estatuto, que o Consórcio firme Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA, assegurando o repasse dos valores da TCFA aos Municípios em razão da arrecadação unificada. Tal medida viria a simplificar a obrigação fiscal, visto que os

contribuintes poderiam efetuar um único pagamento da taxa por meio da GRU-ÚNICA/IBAMA, que compreenderia o recolhimento das TCFA/Federal, TCFA/Estadual e TCFA/Municipal.

3) COMPENSAÇÃO DO PAGAMENTO DA TCFA ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Visando a sanar a superposição legislativa e de competências ambientais entre os entes públicos, como no caso da TCFA, a Lei Complementar nº 140/2011 fixou regras de cooperação entre União, Estados e Municípios e permitiu a implementação de instrumentos de cooperação institucionais, tais como os convênios e acordos de cooperação técnica (art. 4º, II).

Neste sentido, o art. 17-P da Lei 6.938/81 permite que seja compensado da TCFA/IBAMA eventual valor de TCFA pago aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sempre referente ao mesmo ano e até o limite de 60% da taxa federal. Da mesma forma, o art. 13 da Lei Estadual nº 13.761/2011 também previu compensação da TCFA/Estadual eventual valor de TCFA/Municipal, também sempre referente ao mesmo ano e até o limite de 60% da taxa estadual, desde que com a SEMA o Município tenha assinado Acordo de Cooperação Técnica para a área ambiental.

No âmbito da União e do Estado do Rio Grande do Sul, temos que o IBAMA e a SEMA firmaram Termo de Cooperação Técnica em 2016, possibilitando a cobrança das TCFA Federal e Estadual em guia unificada ao IBAMA (GRU-ÚNICA). Neste mesmo Termo, também foi previsto que no valor da TCFA/Estadual pago na GRU-ÚNICA já se operaria a totalidade da compensação prevista na legislação federal. Restaria, portanto, a compensação em nível estadual; contudo, a compensação da TCFA/Municipal perante a SEMA fica inviabilizada diante do Termo de Acordo IBAMA/SEMA.

Isso porque o Termo de Acordo prevê a cobrança do valor de TCFA pela lei federal já com a apropriação de 40% do valor pelo IBAMA e 60% pela SEMA, de forma que tanto o valor da taxa única quanto as porcentagens das apropriações pela União e pelo Estado já estão fixados e não podem ser alterados pelo pedido de compensação da TCFA/Municipal à SEMA.

Diante deste cenário, reputamos que a sistemática hoje vigente quanto aos Municípios que não recolhem a sua TCFA pela GRU-ÚNICA impossibilita a compensação tanto no nível federal - uma vez que o percentual máximo de 60% já está compensado com a TCFA/Estadual - quanto no nível estadual - uma vez que a TCFA/Estadual é recolhida em guia única e, pelo Termo de Acordo IBAMA/SEMA, o valor da taxa e os percentuais de apropriação já estão fixados.

A alternativa vislumbrada e prevista no Termo de Acordo, portanto, seria converter o pedido de compensação da TCFA/Municipal com a TCFA/Estadual em pedido de restituição por pagamento a maior. O pagamento a maior da TCFA/Estadual estaria configurado a partir do momento em que o valor pago na guia única foi calculado sem o desconto previsto na legislação estadual. Para esta sistemática, temos que o pedido de restituição pode ser integralmente requerido à SEMA - conforme sugerido pelo IBAMA - ou, segundo o Termo de Acordo IBAMA/SEMA pode ser solicitado à SEMA na proporção de 60% e ao IBAMA na proporção de 40% (Anexo II do Acordo de Cooperação Técnica IBAMA/SEMA, Cláusula 2ª ,I, 2.3, e II, 2.8).

Atualmente, portanto, o cenário de pagamento da TCFA nos três níveis de exigência é o que se apresenta:

	UNIÃO	ESTADO RIO GRANDE DO SUL	MUNICÍPIOS GAÚCHOS
	Lei nº 6.938/1981	Lei nº 13.761/2011	Legislação Municipal
COMPENSAÇÃO	Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental.	Art. 13. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA-RS até o limite de cinquenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante pago efetivamente pelo estabelecimento, em razão da taxa de fiscalização ambiental municipal, aos Municípios que disponham de órgão municipal do meio ambiente e sistema de gestão ambiental homologado pelo CONSEMA e firmem Acordo de Cooperação Técnica com a SEMA , visando ao aprimoramento do controle e da fiscalização ambiental, regularmente instituídos pelo Município. *Termo de Cooperação Técnica assinado com o IBAMA em 07/11/2011. *Termo de Adesão à GRU-ÚNICA assinado com o IBAMA em 25/01/2012.	Os valores pagos a título de TCFA no Município constituem crédito para compensação com o valor devido a SEMA - RS , relativo à mesma Taxa no mesmo período de cobrança e desde que o Município tenha firmado Acordo com a SEMA em matéria de fiscalização ambiental Para simplificar o pagamento da TCFA/IBAMA, TCFA/RS e da TCFA/Municípios, os Municípios podem firmar Termo de Adesão à GRU-ÚNICA, a fim de que seja emitido apenas um único documento de cobrança das TCFA nos três níveis (Federal, Estadual e Municipal) e no limite de valor estabelecido pela legislação federal.
	Recolhimento da TCFA/Federal e TCFA/Estadual via GRU-ÚNICA/IBAMA - com compensação automática de 60%		Recolhimento da taxa ao Município ou ao Consórcio PRÓ-SINOS, com posterior pedido de ressarcimento à SEMA/IBAMA para fins de restituição

CONCLUSÕES

Pelas razões apresentadas, conclui-se que o pagamento da TCFA nos níveis Federal, Estadual e Municipal é devido pelas empresas consideradas potencialmente poluidoras, por força da Lei Federal nº 6.938, Lei Estadual nº 13.761/2011 e Leis Municipais que instituírem a taxa.

A TCFA/Federal e a TCFA/Estadual são recolhidas de forma integrada ao IBAMA, por meio de Guia única de Recolhimento da União - GRU-ÚNICA, com compensação de 60% do valor da TCFA/Estadual com a TCFA/Federal operada automaticamente. Já o pagamento da TCFA/Municipal para os Municípios que não firmaram o Termo de Adesão

à GRU-ÚNICA se dá mediante pagamento via boleto bancário ou encaminhado pelo próprio Município ou pelo Consórcio Público a quem tenha sido outorgada tal competência. Ressaltamos que o não pagamento da Taxa Municipal cobrada gerará inscrição do débito em Dívida Ativa, com os consequentes atos de constrição do patrimônio.

Em síntese, os contribuintes gaúchos devem efetuar o pagamento das seguintes taxas ambientais de forma trimestral, devidas no último dia útil de cada trimestre:

- 1) GRU-ÚNICA ao IBAMA, compreendendo a TCFA/Federal e TCFA/Estadual; e
- 2) TCFA/Municipal recolhida diretamente ao Município ou ao Consórcio por meio de boleto bancário enviado pelo respectivo ente.

Visto que o Termo de Acordo IBAMA/SEMA já contempla a compensação no limite de 60% entre a TCFA/Federal e a TCFA/Estadual, entendemos que tal disposição inviabiliza pedido de compensação da TCFA/Municipal. Contudo, o valor efetivamente pago a título de TCFA aos Municípios pode ser restituído ao contribuinte com os valores efetivamente pagos a título de TCFA/Estadual, relativamente ao mesmo ano, que pode se dar mediante requerimento total de restituição à SEMA ou ao IBAMA.

Sendo o que nos cabia informar no momento, permanecemos à disposição para qualquer esclarecimento.

GERÊNCIA TÉCNICA E DE SUPORTE AOS CONSELHOS TEMÁTICOS - GETEC