

se verificar situação que enseje a aplicação de pena, deve esta ser imposta, procedendo-se no entanto ao cancelamento ou redução concedidos no decreto.

12. Em resumo e esquematicamente, eis o campo de incidência e os efeitos do perdão deferido pelo Decreto "E" n.º 7 695/74:

1. *Faltas*

1.1 — *Até 10 dias* — canceladas.

1.2 — *De mais de 10 dias* — reduzidas de 10.

2. *Penas*

2.1 — *Advertência* — canceladas, independentemente de seu número.

2.2 — *Repreensão* — canceladas, independentemente de seu número.

2.3 — *Suspensões até 10 dias* — canceladas.

2.4 — *Suspensões de mais de 10 dias* — reduzidas de 10 dias.

3. *Abandono de emprego.*

3.1 — *Já aplicada a pena de demissão* — não incide o decreto.

3.2 — *Ainda não aplicada a pena de demissão.*

3.2.1 — *menos de 70 faltas intercaladas* (antes da redução de 10 faltas) — não se pode caracterizar o abandono.

3.2.2 — *70 ou mais faltas intercaladas* (antes da redução de 10 faltas) — pode ser caracterizado o abandono.

3.2.3 — *mais de 30 faltas consecutivas* — proceder como indicado no n.º 9.

4. *Ilicitos administrativos ainda não punidos* — proceder como indicado no item 11.

12. Em face do exposto, opinamos devam prosseguir os processos a cargo das Comissões de Inquérito, aplicado o Decreto "E" n.º 7 695/74 na forma acima exposta, excetuados apenas os processos por abandono de em-

prego à vista de ocorrência de 30 faltas consecutivas, quando se deverá proceder como referido no n.º 9 supra ou daqueles fundados na verificação de menos de 70 faltas intercaladas os quais se deverão arquivar.

É o nosso parecer. S. M. J.

Em 19.02.75 — PEDRO PAULO CRISTOFARO, Procurador do Estado.

TAXA DE OBRAS INCIDENTE SOBRE O CORTE DE FLORESTAS. ILEGITIMIDADE DE SUA COBRANÇA

Senhor Procurador-Chefe:

Atendendo a sua solicitação, passo a opinar sobre os aspectos tributários da questão ventilada no Processo n.º 15/4.633/74:

1. OS FATOS

Arthur Maselli Filho, lavrador residente em Santa Cruz, foi autuado reiteradas vezes por efetuar o corte, para fins comerciais, de eucaliptos de grande porte existentes em floresta plantada em terras de sua propriedade, de conformidade com autorização expedida pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (doc. de fls. 5).

Foram dois os apontados motivos das autuações:

a) infração de Lei 948, de 1959 que faz depender de autorização do Serviço Florestal da Secretaria de Agricultura o corte de árvores nos casos que especifica;

b) infração do artigo 3.º, item 2, do Decreto-lei n.º 168, de 1 de setembro de 1969, pelo não pagamento da taxa ali prevista sobre os cortes de árvores.

Quanto ao motivo referido na letra "a" acima, já se pronunciou a Douta Procuradoria Administrativa, que, em lúcido e fundamentado parecer, concluiu não competir ao Governo do Estado, mas sim ao Governo Federal legislar sobre florestas, estando a citada lei n.º 948, de 1959, sem vigor, pois a competência dos Estados na matéria, nem mesmo como supletiva é contemplada pela Constituição de 1969.

Cabe, portanto, a esta Procuradoria de Assuntos Tributários examinar a legalidade da incidência da taxa a que se refere o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 168, de 1 de setembro de 1969, no caso em epígrafe.

2. O TEXTO LEGAL PERTINENTE

O Decreto-lei n.º 168, de 1 de setembro de 1969, regula a taxa de obras e a define, em seu artigo 1.º, da seguinte forma:

“Artigo 1.º — A taxa é devida pela aprovação do projeto e fiscalização da execução de obras e demais atos e atividades constantes da Tabela do Capítulo II, sendo paga pelos interessados diretos na aprovação e na execução das referidas obras, atos e atividades.”

O capítulo II, sob o título “Da Tarifa e Base de Cálculo”, encerra apenas o artigo 3.º, constante de uma Tabela, que abaixo reproduzimos nos pontos que têm conexão com a hipótese:

Artigo 3.º — A taxa será calculada de acordo com a seguinte

TABELA

.....	UFEG
2 — Árvores — seu corte em terrenos particulares, por unidade	
.....	0,04
11 — Vegetação (floresta, mata capoeira, capoeirinha e macega)	
— licença para corte	0,2

3. O INCORRETO ENQUADRAMENTO LEGAL DO AUTO DE INFRAÇÃO

De início seja observado que, ainda que fosse legítima a incidência da taxa de obras no caso (o que se discutirá abaixo), mesmo assim não estaria correto o auto de infração lavrado.

Com efeito, em se tratando de cortes de árvores integrantes de uma floresta, o item da tabela aplicável seria o de número 11 e não o de número 2. A taxa seria de 0,2 UFEGs pela licença para o corte em geral das árvores da floresta e não 0,04 UFEGs por unidade cortada.

Como bem salienta o parecer da Douta Procuradoria Administrativa, não se trata, no caso, do corte de árvores esparsas, mas de um eucaliptal plantado, formando um conjunto ou floresta, tal como definido e disciplinado na legislação pertinente.

4. A NATUREZA DA TAXA DE OBRAS — TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

A taxa de obras é evidentemente uma taxa pelo exercício do poder de polícia.

No sistema tributário brasileiro, a exata delimitação do conceito de taxa é de capital importância, porque os impostos são exaustivamente contemplados na Constituição, acompanhadas de precisas e expressas atribuições de competência à União, aos Estados e Municípios. Nesse sentido, o artigo 17 do Código Tributário Nacional cuida de expressamente dispor que “os impostos componentes do sistema tributário nacional são *exclusivamente* os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas” (o grifo é nosso).

Ora, não acontece o mesmo com as taxas, pelo que se torna necessário bem delimitar seu conceito a fim de que não se sirvam os poderes tributantes de invadir a competência de outrem ou lançar impostos não previstos no sistema, sob a capa do “nomen juris” taxa.

O conceito e o fundamento para cobrança de taxa foram objeto de acalorado debate, por largos anos, na doutrina e na jurisprudência brasileiras. A partir do momento em que se tornou necessário desligar o conceito de taxa do âmbito exclusivo da contraprestação por um serviço público divisível, os limites se tornaram frouxos ou de difícil demarcação.

O abandono do elemento “contraprestação por serviço público divisível”, como único indicador do conceito de taxa admissível, foi perpetrado em termos de direito positivo pelo Decreto-lei (federal) n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, que no § 2.º do seu artigo 1.º dispunha:

“A designação de imposto fica reservada para os tributos destinados a atender, indistintamente, às necessidades de ordem geral da Administração Pública; a de taxa, para os exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, *ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas*” (os grifos são nossos).

A amplidão da nova estrada aberta e a indefinição de seus rumos, não podiam deixar de provocar controvérsias. Na verdade o Decreto-lei n.º 2.416, de 1940 estava abrindo novos caminhos, cujo desbrava-

mento viria provocar inevitáveis conflitos entre o fisco e o contribuinte. Surgiram imediatamente taxas de denominação e justificativa várias, que só encontravam limite na extensão da imaginativa dos Estados e Municípios apertados de finanças, constrangidos pelas limitações constitucionais ao poder de tributar e sequiosos de receita.

Criaram-se e cobraram-se taxas de pavimentação, de recuperação econômica, de estatística, algumas com fatos geradores idênticos aos de impostos de alheia competência, todas apoiadas no pretexto da existência fictícia ou real de atividades especiais mantidas pelo poder tributante. Imediatamente a doutrina reagiu, demonstrando que na maioria de tais casos, sob o esconderijo da denominação “taxa” estava-se na verdade cobrando um imposto a cuja receita se atribuía uma destinação específica. A destinação da receita, ensinava-se, não desfigura a natureza do tributo, decorrendo esta de seu fato gerador exclusivamente. Diversos acórdãos de nossos tribunais testemunham a controvérsia.

A evolução veio demonstrar, entretanto, que o ponto ótimo nem estava na manutenção do conceito tradicional de taxa nem na largueza e na indefinição do caminho aberto pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 1940.

Desde 1929, na verdade, a lei tributária de Wintemberg já desligava o conceito de taxa do elemento “contraprestação por serviço”, e assim a definia:

“São taxas os tributos que, para aliviar a massa dos contribuintes, devem ser pagas, especialmente, por aqueles cujos negócios mais especialmente requerem a ação das instituições criadas e mantidas a expensas do Estado, e aos que pretendem ser dispensados da observância de disposições gerais da lei, ou obter do Estado autorizações especiais” (cfr. RDA, 92/428).

A definição da lei Wintemberg é excelente, porque demonstra que o elemento serviço não é na verdade tudo o que distingue a taxa. A existência de um serviço torna aparente e facilmente apreensível o elemento que distingue a taxa, o qual, na verdade é muito mais largo. A taxa é um meio de aliviar a massa dos contribuintes da obrigação de custear atividades do Estado que são exercidas em vista de interesses de pessoas determinadas ou por causa da ação de pessoas determinadas.

O fundamento para a cobrança da taxa está presente, em termos conceituais, sempre que o Estado exerce uma atividade tendo em consideração um contribuinte identificável e há meios de fazer com que esse contribuinte contribua para os gastos correspondentes. Trata-se de um

problema de justiça tributária: não ; adequado custear esse tipo de atividade com o produto dos impostos, cobrados do público em geral. Esse fato aparece mais nitidamente quando o Estado presta ou põe à disposição serviços divisíveis e específicos. Mas isso não é tudo: o fundamento da imposição da taxa surge em muitos outros casos, entre os quais ressalta também o poder de polícia. Num sistema de rígida discriminação de rendas, como o nosso, o legislado, evoluiu para o casuísmo, ao aceitar o alargamento do conceito de taxa evitando os riscos de uma aproximação conceitual em termos gerais, como a da lei de Wintemberg.

Então, o Código Tributário Nacional, estreitando a via aberta pelo Decreto-Lei n.º 2.416, de 1940, mas não a fechando de todo, dispôs em seu artigo 77:

“As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia” (os grifos são nossos não reproduzida a parte final do dispositivo que não interessa no caso).

Prossegue o Código Tributário Nacional na trilha da prudência:

- a) dispondo no parágrafo único do artigo 77, que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondem a impostos, nem ser calculados em função do capital das empresas;
- b) definindo exaustivamente o poder de polícia, no artigo 78;
- c) e expressamente estabelecendo, no parágrafo único do artigo 78, o que se considera exercício regular do poder de polícia, fundamento legítimo para a cobrança da taxa.

Ao estipular o parágrafo único do artigo 77, o legislador tinha em mente evitar a criação de impostos com destinação especial marcados com o “nome juris” de taxa.

Ao aceitar a empresa arriscada de definir o poder de polícia, demonstrava o legislador sua preocupação em não ensejar o alargamento da espécie tributária além de limites razoáveis.

Ao expressar que só se compreende como “exercício regular do poder de polícia” o que é desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, o Código Tributário Nacional está reconhecendo que

a taxa no caso só se legitima quando visa custear uma atividade efetivamente exercida pelo Estado nos lindes de sua competência.

5. A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA NO CASO

Ora, como se viu, o fato gerador da taxa cuja cobrança se pretende seria o corte de florestas, considerada como "atividade dependente de autorização do poder público", objeto do poder de polícia, nos termos do artigo 78 do Código Tributário Nacional.

O lúcido parecer da Douta Procuradoria Administrativa, entretanto, já esclareceu que, na hipótese, não compete ao Estado, mas sim à União Federal exercer o poder de polícia.

Assim sendo, se alguma fiscalização é efetivamente exercida no caso pela administração estadual ou se alguma licença é por ela exigida, está a Administração do Estado na realidade, exercendo irregularmente o poder de polícia segundo os termos expressos do parágrafo único do artigo 78. Não lhe compete assim lançar qualquer tributo para custear o exercício de tal atividade.

É o meu parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1975 — C. A. DA SILVEIRA LOBO,
Procurador do Estado.

TAXA JUDICIÁRIA

As Procuradorias Regionais não vêm exigindo o pagamento da taxa judiciária nas precatórias expedidas pela Justiça Estadual, tendo em vista que, na forma do disposto no art. 113 do Decreto-lei n.º 5, de 15.3.75, os serviços de atuação dos Magistrados e do Ministério Público, que constituem o fundamento da imposição tributária, já remunerados no processo principal, não estão sujeitos a novo pagamento nos processos incidentes e emergentes.

Confirma a interpretação o argumento *a contrario sensu* extraído do art. 131, item III, do citado Decreto-lei 5/75, que manda cobrar a taxa de 0,20 da UFERJ nas "precatórias e rogatórias vindas de outros Estados".

Idêntico raciocínio prevalece frente à disciplina da matéria estabelecida na legislação do antigo Estado do Rio de Janeiro (art. 103, §

1.º, da Lei 5.805, de 6.12.66; art. 8.º, § 1.º, da Lei n.º 5.961, de 17.11.67; art. 1.º, § 1., da Lei n.º 7.065, de 15.12.72):

"Aplica-se a disposição deste artigo às cartas precatórias de qualquer natureza e para qualquer fim, relativas a feitos cíveis ou comerciais, recebidas de fora do Estado."

De notar que a legislação do antigo Estado da Guanabara (art. 21, item III, da Lei n.º 2.203, de 29.6.73) fazia incidir o tributo sobre as "precatórias e rogatórias", sem qualquer ressalva. Mas a referência às cartas vindas de outros Estados seria redundante, pela própria estrutura político-administrativa da antiga unidade da Federação. O importante é que aquele dispositivo, que serviu de paradigma ao Decreto-lei 5/75, ganhou, em sua transposição, a ressalva de que a incidência só abrangeria as precatórias vindas de outros Estados, com o que se conclui inequivocamente que as precatórias expedidas de uma para outra Comarca deste Estado não são tributadas.

Tendo em vista, porém, que a Procuradoria-Geral do Estado, nesta fase inicial da fusão, vem unificando rotinas de serviço e uniformizando a aplicação dos novos dispositivos legais, peço a V. Exa. que se digne de examinar o assunto, a ver se a interpretação ora exposta coincide com a adotada pela Procuradoria de Assuntos Tributários.

Aproveito o ensejo para renovar a V. Exa. protestos de elevada estima e distinta consideração.

RICARDO LOBO TORRES, Procurador-Assistente.

A TAXA JUDICIÁRIA E SUA REPERCUSSÃO NEGATIVA NAS PRECATÓRIAS DE AVALIAÇÃO DE BENS SITUADOS DENTRO DA JURISDIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A consulta da lavra do Dr. Ricardo Lobo Torres, Procurador-Assistente da Procuradoria de Assuntos Regionais, gira em torno da aplicabilidade da taxa judiciária nas precatórias que circulam no âmbito territorial deste Estado.

A formulação coloca muito bem a matéria, fazendo, inclusive, remissão às legislações dos extintos estados do Rio e Guanabara, que cuidavam do assunto.