

PROMOÇÃO Nº 01/91, DE JOSÉ MARCOS DOMINGUES  
DE OLIVEIRA

Senhor Procurador-Geral

— I —

Trata-se de processo oriundo da d. Procuradoria Tributária, que, pela pena do ilustre Procurador HUGO MAURÍCIO SIGELMANN, se manifestou pela inconstitucionalidade da Lei nº 1.803, de 25 de março de 1991, a qual “cria a Taxa de Utilização de Recursos Hídricos de Domínio Estadual — TRH”.

Tal parecer já foi objeto de “visto” do Sr. Subprocurador-Geral, após promoção desta Assessoria, acolhendo a pré-falada inconstitucionalidade, tudo nos autos do apenso administrativo nº E-14/34.690/91 (docs. retro de fls. 19/20). Ressalvou-se, todavia, a inconveniência de ajuizar-se a cabível ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) face a já haver decorrido **in albis** o prazo previsto na lei para a sua regulamentação (não estando ela, pois, em execução) e também em virtude de estarem os Poderes Executivo e Legislativo estudando fórmulas de emendá-la com vistas a sua adequação aos cânones constitucionais. Assim, a ADIN teria a conseqüência negativa de estigmatizar a nova taxa ambiental — que em tese parece meritória, até porque os artigos 258, § 1º, XVIII, e 259 da Constituição do Estado a preconizam — além de abortar iniciativas de depuração e melhoria do texto legal criticado.

— II —

Enquanto o apenso processo nº E-14/34.690/91 era remetido ao Gabinete Civil com vistas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais, chegou a esta Assessoria o presente processo administrativo, que, partindo da mesma peça inicial (parecer nº 04/91-HMS), do Procurador HUGO MAURÍCIO SIGELMANN, traz às fls. 10/18 o ofício nº 10/91 — DFMN-PG-7, o qual contempla **alternativa não tributária** para uma das incidências previstas na Lei nº 1.803/91.

O citado ofício, da lavra do ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Dr. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, lembra que a Lei nº 1.803 cria Taxa de Utilização de Recursos Hídricos a incidir sobre

- a) a captação de água;
- b) o lançamento de efluentes líquidos; e
- c) a geração de energia elétrica,

para concluir que, se a **captação de água para a ulterior geração de energia** rege-se só por lei federal (competência privativa *ex vi* do art. 22, IV, da Lei Maior), sendo certo que os correspondentes “potenciais hidroenergéticos” constituem bens da União, a quem cabe gerir com exclusividade o seu aproveitamento (art. 21, XII, b), **não obstante, a utilização captatória, simples, de águas públicas estaduais** submete-se também às **regras de gestão patrimonial específicas** de cada Estado membro, pois integram elas o seu domínio (art. 26, I).

Neste passo, lembra o Procurador DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, pode o Estado cobrar **retribuição** pelo uso comum de suas águas (art. 36, § 2º do Código de Águas), desde que esse uso não se destine a prover às “primeiras necessidades da vida” (que há de ser gratuito, *ut* art. 34 do mesmo Código). Tal retribuição enquadrar-se-ia na categoria do **preço público**, portanto receita de natureza **não tributária**. (fls. 16).

Com efeito, nos termos do parecer, a prestação alvitrada destinar-se-ia a **remunerar** o fornecimento de um bem pelo Estado dependendo ele de uma **livre manifestação** de vontade do interessado, precedente ou contemporânea ao ato de conteúdo negocial de autorização ou concessão de uso das águas. Estas circunstâncias afastam o caráter tributário da retribuição em tela, já que tributo, consoante a letra do art. 3º do Código Tributário Nacional, é a “prestação pecuniária compulsória (...) **instituída em lei** e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (grifa-se), tendo em vista a verificação do respectivo **fato gerador** (“situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência — art. 114), ou seja, **independente do concurso da vontade do obrigado**.

Por estas razões, manifesto-me de acordo com o parecer **in commento**, sem embargo das considerações que aduzo a seguir.

— III —

Cumpra ressaltar que o caminho apontado pelo ilustre parecerista não afasta a pesquisa de **outra alternativa**, que ora se propõe à consideração da Superior Administração do Estado.

Há, na verdade, que considerar adicionalmente a instituição de uma prestação pecuniária pública de natureza tributária e ambiental, em face

da utilização das águas públicas estaduais como veículo de **despejo de águas servidas**.

Ora, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina que, para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, incumbe ao Poder Público:

“estabelecer **política tributária** visando à satisfação do princípio poluidor-pagador e o estímulo ao desenvolvimento e implantação de tecnologias de controle e recuperação ambiental mais aperfeiçoadas”, (art. 258, § 1º, XVIII), além de estatuir que:

“Art. 259 — A utilização dos recursos naturais com fins econômicos será objeto de **taxas** correspondentes aos custos necessários à fiscalização, à recuperação e à manutenção dos padrões de qualidade ambiental”.

É que, como tive oportunidade de expor recentemente em Painel realizado nesta Procuradoria Geral, o princípio do poluidor-pagador pode realizar-se tanto através do licenciamento administrativo, da imposição de multas, da determinação de limpeza ou recuperação ambiental, como através da cobrança de tributos, enquanto fonte de recursos para custeio da proteção ambiental.

E, aduzi, sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal).

O sistema tributário pode atuar complementarmente ao sistema administrativo de licenças ambientais, que é indispensável à prevenção e ao combate à poluição, e também se revela útil na preservação dos recursos ambientais, adequando-se as espécies tributárias (o imposto, a **taxa** e a contribuição de melhoria) à chamada tributação ambiental.

Na Europa, além dos impostos empregam-se as taxas ambientais como fonte de custeio dos serviços públicos de licenciamento, fiscalização e limpeza ou recuperação ambientais. A este processo tributário os norte-americanos procuram contrapor uma “solução de mercado”, denominada “**trade-off of permits**”, consistente na criação de um direito de negociar limites de poluição.

No direito brasileiro, em matéria de taxa, parecem admissíveis como fatos geradores o licenciamento, a fiscalização e a limpeza ou recuperação ambientais, tendo como respectivos parâmetros de cobrança o custo dos

serviços públicos de licenciamento e fiscalização, e o custo da limpeza ou recuperação correlacionáveis, exemplificativamente, a situações individuais dos contribuintes (tipo de estabelecimento/instalações/atividade, área fiscalizada, etc) e aos volumes de emissões, despejos ou produção de resíduos poluidores.

Assim, aderindo à ponderação do Ilustre colega DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, entendo que cabe ao órgão ambiental estadual FEEMA/CECA “contribuir com elementos técnicos, e burocráticos que deverão ser considerados em conjunto com os elementos jurídicos aqui indicados, preparando **minuta de anteprojeto de lei**”, que atenda ao pretendido no inciso II, do art. 1º, da Lei nº 1.803/91, presente o balizamento dos artigos 258, § 1º, XVIII, e 259 da Constituição do Estado.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1991

José Marcos Domingues de Oliveira  
Procurador-Assessor

VISTO

De acordo com o parecer do Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Dr. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, que conclui pela possibilidade de se instituir preço público destinado a remunerar ou retribuir outorga de autorização ou concessão de uso de águas públicas estaduais.

Manifesto-me igualmente de acordo com a promoção nº 01/91-JMDO-ASS, do Procurador-Assessor, Dr. JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA, que alvitra a instituição de taxas ambientais face ao disposto nos artigos 258 e 259 da Constituição do Estado e à natureza dos serviços públicos a cargo da autoridade ambiental.

Ao Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1991

Ricardo Aziz Cretton  
Procurador-Geral do Estado

Procs. nºs E-14/32.221/91 e E-14/34.690/91

## Projeto de Lei nº 683/91 \*

Cria a Taxa de Controle da Poluição Hídrica e Atmosférica — TCPHA.

Autor: Comissão de Defesa do Meio Ambiente.

Despacho: A imprimir e às Comissões de Constituição e Justiça, de Orçamento, Finanças e de Tributação; e de Economia, Indústria, Comércio e Turismo.  
Em 12.12.91  
Deputado José Nader — Presidente.

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Decreta:

Art. 1º — Fica instituída a Taxa de Controle de Poluição Hídrica e Atmosférica — TCPHA destinada a atender aos custos necessários à fiscalização das atividades poluidoras, no que se refere ao monitoramento de seus efluentes líquidos e resíduos gasosos, e ao monitoramento dos corpos d'água e do ar, de modo a recuperar e manter a qualidade ambiental.

Art. 2º — O fato gerador da Taxa de Controle da Poluição Hídrica e Atmosférica — TCPHA é o exercício da fiscalização e do monitoramento ambiental da FEEMA.

Art. 3º — São contribuintes da TCPHA as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que lancem ou emitam poluentes.

Parágrafo único — Fica vedado o repasse para as tarifas públicas do ônus decorrente da incidência da TCPHA.

Art. 4º — O pagamento do TCPHA não exime ao atendimento ao disposto na legislação de proteção ambiental em vigor e, em particular, às normas, critérios e padrões de lançamento de efluentes líquidos e emissões de resíduos gasosos para a atmosfera.

Art. 5º — Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I — EFLUENTES LÍQUIDOS — águas residuárias provenientes de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras de ori-

gem doméstica, comercial, agrícola, industrial e outras, lançadas direta ou indiretamente em corpos receptores.

II — CORPO RECEPTOR — parte do meio ambiente no qual são ou podem ser lançados, direta ou indiretamente, efluentes líquidos, tratados ou não, tal como: rios, lagos, oceanos, aquíferos subterrâneos.

III — RESÍDUOS GASOSOS — toda matéria ou substância que altere a qualidade do ar, tal como: fumaça, fuligem, poeira, carvão, ácidos, fumos, vapores, gases, odores, partículas e aerossóis.

IV — CARGA POLUIDORA — carga de poluente lançada nos corpos receptores ou na atmosfera, expressa em unidades de massa ou volume por unidade de tempo.

V — TOXICIDADE — Capacidade de um efluente líquido provocar um efeito observável em um organismo aquático vivo, expresso em unidade de toxicidade-UT.

VI — UNIDADE DE POLUIÇÃO — UP — unidade adimensional utilizada para fins de taxação, cujo somatório representa o grau de poluição de uma atividade, considerando-se os diferentes poluentes gerados e seus respectivos potenciais de dano ao meio ambiente.

Art. 6º — A TCPHA será calculada, considerando:

I — para efluentes líquidos, a carga poluidora anual de materiais sedimentáveis, Demanda Bioquímica de Oxigênio — DBO — Demanda Química de Oxigênio — DQO, mercúrio e seus compostos, cádmio e seus compostos, chumbo e seus compostos, cromo e seus compostos e toxicidade;

II — para resíduos gasosos, a carga poluidora anual de óxidos de enxofre, óxidos de nitrogênio e material particulado.

§ 1º — A TCPHA será expressa em unidades de poluição de acordo com o anexo.

§ 2º — O valor máximo da unidade de poluição — UP é fixado em 1,57 UFERJ, a ser atingido no prazo de 5 anos, sendo o valor fixado para o 1º (primeiro) ano de recolhimento da taxa em 20% do valor máximo e em 30%, 50%, 80% e 100% do valor máximo, respectivamente, para os anos subsequentes.

§ 3º — A TCPHA mínima corresponderá a 50 UP, estando isentas as atividades cujo total de UP seja inferior a este valor.

Art. 7º — A base de cálculo e o valor da UP deverão ser revistos sem-

\* D.O. RJ, II 13.12.91, p.5

pre que o desenvolvimento tecnológico e/ou as condições ambientais assim indicarem, mantendo-se o prazo mínimo de 5 anos, para estas revisões.

Art. 8º — Haverá redução do valor da TCPHA nos seguintes casos:

- I — Durante e a implantação de sistemas de controle de poluição e de tecnologias de processos menos poluidoras que promovam a redução de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do grau de poluição, expressa em unidades de poluição — UP por poluente, em percentual igual ao percentual de redução previsto no projeto.
- II — Quando se tratar de disposições de efluentes líquidos em terras agrícolas com o objetivo de adubação ou irrigação, de acordo com licença da Comissão Estadual de Controle Ambiental — CECA, em 80% (oitenta por cento).

§ 1º — A redução do valor da TCPHA, no que se refere ao item I deste artigo, não poderá ultrapassar o período de 3 (três) anos.

§ 2º — Quando a implantação do sistema de controle ou de tecnologia de processo menos poluidora não se completar dentro do prazo estipulado no 1º (primeiro) cronograma aprovado pela FEEMA ou não sejam atendidas as especificações do projeto, o valor de redução da TCPHA será cobrado integralmente, sem prejuízos das sanções previstas nos Decretos 8.974 de 15.05.86 e 15.121 de 19.07.90 e demais dispositivos legais vigentes.

Art. 9º — A TCPHA será recolhida anualmente a partir do mês de janeiro em até (dez) parcelas mensais e sucessivas.

§ 1º — O não recolhimento da TCPHA ao órgão arrecadador no prazo legal acarretará as seguintes penalidades:

- I — pelo atraso no recolhimento, acréscimo de 10% por até 30 dias, 15% de 30 a 60 dias, 20% de 60 a 90 dias, 35% por período superior a 180 dias e 50% quando ultrapassar o exercício financeiro a que corresponder.
- II — pela falta de pagamento apurada “ex-offício”, acréscimo de 100%.

§ 2º — Os débitos da TCPHA serão acrescidos de juros de mora no valor de 1% (um por cento) ao mês ou parcela do mês quando não pagas na data do vencimento, independente da atualização monetária.

Art. 10 — A TCPHA constituirá receita própria da FEEMA, que deverá aplicar o produto da arrecadação no atendimento aos encargos decorrentes das atividades referidas no artigo 1º desta Lei.

Art. 11 — Os recursos provenientes da arrecadação da TCPHA serão movimentados em conta própria da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente — FEEMA aberta no Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A BANERJ vinculada sua utilização ao disposto no artigo 1º desta Lei.

Art. 12 — O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente os incisos II e III do art. 1º da Lei 1.803 de 25 de março de 1991.

Sala das Sessões, 29 de novembro de 1991.

Deputados: ALOISIO OLIVEIRA, Presidente; FERNANDO LEITE, Vice-Presidente; LUIZ HENRIQUE, Membro; ALICE TAMBORINDEGUY, Membro; CARLOS MINC, Membro.

## ANEXO

### a) BASE DE CÁLCULO PARA TAXAÇÃO DE EFLUENTES LÍQUIDOS

#### a.1 — TABELA

Poluentes e grupos de poluentes	Unidade de carga do poluente	Nº de unidades de poluição (UP) por unidade de carga
$\frac{DRO + DQO}{3}$	100 kg/ano	2
Sólidos sedimentáveis	1m³/ano	0,5
Mercúrio e seus compostos	100g/ano	5
Cádmio e seus compostos	100g/ano	2
Chumbo e seus compostos	100g/ano	1
Cromo e seus compostos	100g/ano	1
Toxicidade (UT)	1000m³/ano	0,3 UT

- a.2) O valor da Taxa será equivalente à diferença entre o número de UP da água bruta captada e o número de UP do efluente líquido lançado no corpo receptor, cabendo ao interessado a comprovação do grau de poluição da água captada.

b) BASE DE CÁLCULO PARA TAXAÇÃO DE RESÍDUOS GASOSOS

TABELA

Poluentes e grupos de poluentes	Unidade de carga do poluente	Nº de unidades de poluição (UP) por unidade de carga
Material Particulado (1)	10 t/ano	7,5
Material Particulado (2)	1 t/ano	7,5
Óxidos de Enxofre	1 t/ano	15
Óxidos de Nitrogênio	1 t/ano	5

- (1) material particulado gerado exclusivamente no processo de combustão.  
(2) material particulado gerado no processo industrial, incluindo ou não aquele gerado no processo de combustão.

**JUSTIFICATIVA**

A Taxa de Controle de Poluição Hídrica e Atmosférica está baseada nos preceitos estabelecidos nos artigos 258, § 1º, XVIII e 259 da Constituição Estadual.

O princípio do poluidor-pagador, já consagrado nos países onde foi adotado, vem se tornando uma tendência internacional. É justo que o ônus financeiro do controle ambiental seja do poluidor e que este pague na razão direta do quanto polui, não dividindo este ônus com a sociedade.

São várias as conseqüências positivas da adoção de um sistema de taxa que contemple o princípio do poluidor-pagador.

Em relação ao agente poluidor, o Sistema de Taxação induz ao investimento em sistemas de controle de poluição, na adoção de processos de produção menos poluentes, em pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias de controle mais avançadas, bem como ao aprimoramento da operação e manutenção dos sistemas já existentes.

Por outro lado, permite ao órgão fiscalizador desenvolver um controle ambiental mais eficaz na medida em que, com os recursos provenientes da taxa, poderá se capacitar com maior eficiência.

A associação de um valor econômico ao dano ambiental representa um salto qualitativo significativo no controle da poluição, na medida em que o grau de poluição de uma atividade passa a ter que ser considerado na análise de sua viabilidade econômico-financeira.

Em termos de controle ambiental, a criação da taxa dará ao Estado do Rio de Janeiro uma projeção de vanguarda no cenário nacional e representará um ganho político significativo junto à população do nosso Estado.