

Brasília, 25 de maio de 2026.

Aos Excelentíssimos Senadores  
Membros da Comissão de Meio Ambiente (CMA)

**Assunto: Manifestação técnica quanto ao Projeto de Lei nº 5.082/2025 (antigo PL nº 10.273/2018).**

Excelentíssimos Senadores,

A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), entidade que congrega os órgãos estaduais de meio ambiente das 26 unidades federativas e do Distrito Federal, vem, no exercício de sua missão institucional, apresentar **MANIFESTAÇÃO TÉCNICA pela REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.082/2025, originário do PL nº 10.273/2018 da Câmara dos Deputados, que propõe alterações na Lei nº 6.938/1981 quanto à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).

## **1. Do contexto normativo e da competência comum de fiscalização**

O PL nº 5.082/2025 pretende restringir o fato gerador da TCFA às atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais submetidas a licenciamento ou autorização ambiental de competência da União, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, bem como vincular o sujeito passivo à pessoa jurídica (matriz), independentemente da quantidade de estabelecimentos ou filiais.

Além disso, a proposição altera os critérios de porte econômico para a incidência da taxa, introduzindo o conceito de “*receita bruta diretamente relacionada*” às atividades potencialmente poluidoras constantes do anexo legal.

Tal desenho normativo contraria a lógica do federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal.

O art. 23, VI, da CF dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. A Lei Complementar nº 140/2011, ao tratar da repartição de encargos administrativos, reafirma essa competência comum e não afasta o poder-dever de fiscalização de nenhum ente federativo, ainda que o licenciamento ambiental seja realizado por outro ente.

**Já o art. 17 da LC nº 140/2011 estabelece que a fiscalização ambiental deve ser, em regra, exercida pelo ente que licenciou, mas o § 3º do mesmo artigo é claro ao afirmar que a atuação de um ente não afasta a competência dos demais para exercer atribuições comuns de fiscalização, especialmente em situações de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental.**

**Logo, a interpretação de que somente o ente licenciador poderia exercer o poder de polícia, e, portanto, cobrar taxa de fiscalização, desvirtua a estrutura de competências compartilhadas e não encontra amparo na LC nº 140/2011 nem na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.**

## **2. Da inconstitucionalidade da cobrança por pessoa jurídica e da ADI nº 2.178-8**

A proposta de substituir o estabelecimento pela pessoa física ou pessoa jurídica como sujeito passivo da TCFA, independente da quantidade de filiais, descaracteriza a natureza da taxa e afronta os princípios constitucionais da proporcionalidade, retributividade e isonomia. Na sistemática vigente, a TCFA é devida por estabelecimento, refletindo a realidade de que o poder de polícia ambiental incide sobre cada

unidade produtiva concreta, com seus impactos e riscos específicos.

A alteração sugerida pelo PL nº 5.082/2025 resgata, em essência, um desenho já rejeitado pelo Supremo Tribunal Federal. Na ADI nº 2.178-8, que apreciou a constitucionalidade de normas anteriores sobre a TCFA, o STF considerou inconstitucional a indiferenciação do valor da taxa em relação ao porte econômico do contribuinte, por violar a proporcionalidade e a retributividade. Ainda que o caso diga respeito a outro diploma (Lei nº 9.960/2000), o núcleo da decisão – a necessidade de correspondência razoável entre o valor da taxa e o custo do serviço ou do poder de polícia exercido – aplica-se diretamente à hipótese presente.

Ao concentrar a cobrança em um único CNPJ (matriz), o PL rompe o vínculo entre o quantum exigido e o custo efetivo de fiscalização de múltiplos estabelecimentos espalhados pelo território nacional. A fiscalização de uma matriz administrativa não cobre, nem técnica nem financeiramente, o controle sobre diversas plantas industriais, bases de armazenamento ou unidades operacionais em diferentes estados. A consequência é a produção de uma taxa que deixa de ser retributiva e se afasta do parâmetro de equivalência razoável exigido pela jurisprudência constitucional.

### **3. Do impacto financeiro e operacional sobre o Ibama e os órgãos estaduais**

A TCFA constitui uma das principais fontes de financiamento das ações de fiscalização ambiental no país.

**No caso do Ibama, a TCFA representa parcela significativa da receita própria do Instituto e responde por cerca de metade de seu orçamento discricionário destinado à fiscalização e controle ambiental.** Estimativas técnicas apontam que aproximadamente 50% da receita total do Ibama e cerca de 49% de suas despesas discricionárias de fiscalização dependem diretamente da arrecadação da TCFA.

O PL nº 5.082/2025, ao limitar a incidência da TCFA às atividades licenciadas pela União e ao concentrar a cobrança por pessoa jurídica, implicará uma redução drástica da base tributária, com consequente asfixia financeira do órgão federal.

A proposta, além de restringir o universo de contribuintes da TCFA, mantém a possibilidade de compensação com taxas estaduais e municipais, o que, na prática, poderá reduzir ainda mais a receita líquida disponível para as ações federais de fiscalização.

Do ponto de vista dos estados, o impacto também é severo. Atualmente, a legislação da TCFA prevê que até 60% do valor devido pode ser objeto de compensação com taxas de fiscalização ambiental instituídas por Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse mecanismo, associado aos acordos de cooperação técnica e à utilização da GRU Única, tem permitido a gestão integrada de cadastros e a arrecadação conjunta, conferindo racionalidade tributária e previsibilidade de receita para os órgãos estaduais.

A alteração sugerida pelo PL compromete essa engrenagem em dois níveis: de um lado, ao afastar a incidência da TCFA sobre grande parte das atividades licenciadas por estados e municípios, enfraquece o próprio fundamento da compensação; de outro, ao dissociar o sujeito passivo por estabelecimento, desorganiza o modelo de arrecadação compartilhada, com perda abrupta de receitas e necessidade de investimentos adicionais em sistemas próprios.

**Estudos técnicos indicam que os órgãos estaduais podem perder, de forma imediata, cerca de 60% da receita hoje vinculada à TCFA, o que se traduz em milhões de reais anuais a menos para equipes, equipamentos e operações de campo.**

**Há, portanto, um risco proeminente de que se promova um verdadeiro desmantelamento dos órgãos estaduais de meio ambiente, que hoje são custeados majoritariamente pelas receitas repassadas a partir da arrecadação federal da TCFA, via GRU Única.**

### **4. Dos riscos de fragmentação do sistema, guerra fiscal e insegurança jurídica**

Atualmente, a cooperação entre Ibama e estados baseia-se em Acordos de Cooperação Técnica que permitem a gestão integrada de cadastros (tanto o Cadastro Técnico Federal quanto os cadastros estaduais), a arrecadação conjunta de taxas por meio de um documento único de cobrança (GRU única) e a compensação automática da TCFA com taxas estaduais, dentro dos limites legais.

Assim o redesenho proposto pela proposição, ao segmentar a base da TCFA por competência de licenciamento e ao concentrar a incidência em nível federal apenas para empreendimentos licenciados pela União, esvazia a motivação administrativa para a manutenção dos arranjos atuais, construídos a partir de esforços hercúleos de integração das máquinas administrativas federais, estaduais e municipais.

Na prática, isso tende a resultar na necessidade de cada estado desenvolver e operar sistemas próprios de cadastro e arrecadação, gerando perda de escala, aumento de custos administrativos e maior complexidade operacional para contribuintes com estabelecimentos em mais de uma unidade da federação.

**Essas mudanças implicam a desorganização de um modelo de gestão ambiental que levou anos para ser construído, baseado na racionalidade e na eficiência. A fragmentação dos cadastros e a descontinuidade da arrecadação conjunta forçarão os estados a criar e manter estruturas paralelas, duplicando esforços e gerando custos desnecessários.**

Contribuintes, por sua vez, que hoje se beneficiam de um sistema relativamente unificado, passarão a lidar com múltiplos sistemas e obrigações acessórias, em vez de um modelo integrado. Trata-se, em suma, de uma reforma que agrava o chamado “custo Brasil” e fragiliza a capacidade operacional dos órgãos ambientais precisamente no momento em que a fiscalização ambiental é mais necessária.

**Além disso, a proposta de vincular a incidência da TCFA apenas às atividades licenciadas pela União, mantendo a possibilidade de taxas estaduais, acirrará as disputas federativas em matéria tributária.**

Ao desconsiderar a identidade entre cadastros federal e estadual e decompor a base de incidência pela competência de licenciamento, o projeto incentiva os estados e o Distrito Federal a criar ou majorar taxas próprias para recompor perdas. Isso quebra a lógica de compensação horizontal, onde contribuintes em situação equivalente deveriam ter ônus tributário similar, e eleva o risco de sobreposição descoordenada de taxas e de questionamentos judiciais sobre a competência e os valores cobrados.

Além disso, a centralização da cobrança em um único CNPJ para empresas com múltiplos estabelecimentos abre espaço para conflitos insolúveis em termos práticos.

A simples definição de qual ente deve ser considerado sujeito ativo, em situações em que diferentes unidades da mesma empresa são licenciadas e fiscalizadas por diversos estados e municípios, não encontra resposta clara na proposta, gerando insegurança jurídica para contribuintes e para a administração tributária.

## **5. Dos critérios de porte econômico e do conceito de “receita bruta diretamente relacionada”**

Outro ponto crítico do PL nº 5.082/2025 é a introdução de critérios de porte baseados na *“receita bruta anual diretamente relacionada ao desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais”*.

Esse conceito não encontra previsão clara no ordenamento tributário brasileiro e se revela, na prática, de difícil ou impossível aferição por parte da fiscalização.

**A segmentação da receita por "atividade poluidora" em conglomerados econômicos complexos é operacionalmente inverificável com segurança.**

Isso abre espaço para controvérsias intermináveis sobre o que se considera "diretamente relacionado", para manipulação de estruturas empresariais visando enquadramentos artificiais em faixas

inferiores e, conseqüentemente, **um aumento significativo da litigiosidade** em torno da base de cálculo da taxa.

Tal desenho contrasta com a orientação doutrinária e jurisprudencial que vincula a definição de porte a parâmetros objetivos e verificáveis, como faixas de receita bruta total, historicamente utilizados para calibrar a proporcionalidade entre a capacidade econômica do contribuinte e o valor da taxa.

## **6. Da instituição de renúncia fiscal disfarçada**

A proposta contempla ainda a criação de uma nova categoria (Categoria 23) no anexo de atividades sujeitas à TCFA, voltada ao “transporte, armazenagem e comercialização de insumos químicos agropecuários”, com enquadramento em potencial poluidor e grau de utilização de recursos ambientais inferior ao de outras atividades correlatas.

**Tal alteração, sem respaldo em estudos técnico-científicos robustos que justifiquem a diferenciação, configura, na prática, um benefício fiscal setorial disfarçado.**

Ao reduzir a carga tributária específica para operações com insumos químicos agropecuários, em especial agrotóxicos e afins, sem apresentar compensações ambientais ou financeiras claras, o PL distorce o sistema de custeio da fiscalização precisamente em um segmento de alto risco para a saúde humana e para o meio ambiente.

Essa opção legislativa, além de carecer de justificativa técnica, contraria o princípio da precaução e sinaliza em direção oposta às políticas de gestão responsável de substâncias perigosas.

## **7. Do retrocesso socioambiental**

A Abema apresenta reservas a uma aplicação generalizada e absolutista do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, na linha da doutrina e da jurisprudência do STF, que não o tratam como cláusula categórica apta a inviabilizar todo e qualquer ajuste normativo que altere o status anterior de proteção ambiental.

Com efeito, a força normativa desse princípio concentra-se em preservar o núcleo essencial das tutelas conquistadas, vedando medidas que o esvaziem sem justificativa razoável e sem compensação adequada, em consonância com o art. 225 da Constituição.

Assim circunscrito, o princípio incide com nitidez sobre o PL nº 5.082/2025.

Como demonstrado no Tópico 3, cerca de 50% da receita total do Ibama e 49% de suas despesas discricionárias com fiscalização dependem da TCFA. No plano subnacional, estima-se perda imediata da ordem de 60% da receita hoje vinculada à TCFA pelos órgãos estaduais. Trata-se, em sentido próprio, do desmantelamento do sistema de financiamento dos órgãos federal e estaduais constitucionalmente incumbidos da fiscalização ambiental.

Esse cenário ultrapassa o limite a partir do qual a vedação ao retrocesso atua, na jurisprudência do STF, com plena força normativa. No julgamento da ADC nº 42/DF e das ADIs nºs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937/DF, relatadas pelo Ministro Luiz Fux, a Corte, embora tenha rechaçado leitura maximalista do princípio, reafirmou que medidas legislativas redutoras de proteção ambiental somente são admissíveis quando acompanhadas de justificativa técnica idônea e de mecanismos compensatórios aptos a preservar o nível agregado de tutela. Nada disso comparece no projeto.

Além disso, o desmantelamento generalizado dos órgãos ambientais federais e estaduais ora promovido pela proposição afronta o dever de melhoramento assumido pelo Estado brasileiro nos termos do art. 11 do Pacto de San Salvador, protocolo adicional ao Pacto de San José da Costa Rica.

**Sendo assim, a Abema, sem aderir a uma compreensão absoluta do princípio, sustenta,**

com a indispensável parcimônia, que o caso reúne os elementos que a doutrina e a jurisprudência reservam à sua incidência efetiva: redução substantiva da proteção, ausência de compensação, ausência de justificativa técnica e comprometimento direto do núcleo essencial do bem jurídico tutelado, o meio ambiente.

## 8. Conclusão

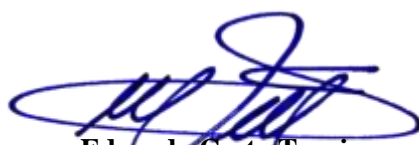
À luz do exposto, a Abema entende que o PL nº 5.082/2025 fragiliza o modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição e na Lei Complementar nº 140/2011, além de afrontar princípios constitucionais tributários, em especial retributividade, proporcionalidade e isonomia, em linha com as preocupações já enfrentadas pelo STF na ADI nº 2.178 8. O projeto desestrutura o financiamento das ações de fiscalização do Ibama e dos órgãos estaduais, com risco concreto de colapso operacional em diversas frentes de controle ambiental.

Ademais, o PL rompe os Acordos de Cooperação Técnica e a infraestrutura integrada de cadastros e arrecadação, impondo custos adicionais a estados e contribuintes sem qualquer benefício ambiental correspondente. Fomenta, ainda, insegurança jurídica para contribuintes e entes federativos, com potencial de acirramento de conflitos e judicialização em larga escala, e introduz critérios de porte econômico inaudíveis e benefícios setoriais injustificados, que comprometem a coerência e a equidade do sistema de custeio da fiscalização ambiental.

Por essas razões, a Abema manifesta, de forma unânime, sua posição pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.082/2025, colocando-se à disposição das Comissões de Meio Ambiente e de Assuntos Econômicos, bem como dos demais Senadores, para prestar esclarecimentos adicionais, participar de audiências públicas e fornecer subsídios técnicos complementares que contribuam para o aprofundamento da análise da matéria, incluindo os documentos técnicos que subsidiam esta manifestação.

Na oportunidade, renovamos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,



**Eduardo Costa Taveira**  
Secretário de Estado de Meio Ambiente do Amazonas  
Presidente da Abema



## ANEXO DO OFÍCIO CIRCULAR 019/2026

### ASSUNTO: Resumo do PL nº 5.082/2025 - TCFA

O texto proposto, que altera a Lei nº 6.938/1981 quanto à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), gera profunda preocupação pelos seguintes motivos:

#### 1. DESESTRUTURA O SISNAMA E O PACTO FEDERATIVO AMBIENTAL

- O PL restringe a TCFA a atividades licenciadas pela União, **contrariando** o art. 17, §3º da LC 140/2011, e o art. 23, VI, CF (**competência comum** dos entes na proteção do meio ambiente).
- Desestrutura o modelo cooperativo (Acordos de Cooperação Técnica, cadastros integrados, GRU única), gerando fragmentação, duplicação de esforços e ineficiência na governança ambiental.

#### 2. COLAPSO NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

- A TCFA é vital: financia **50% da receita do Ibama** e **49% do orçamento discricionário** de fiscalização.
- Estados perderão **60% da receita compartilhada**, comprometendo milhões para fiscalização local e levando ao colapso operacional de órgãos ambientais em **20 estados** com leis espelho.

#### 3. RISCO AMBIENTAL AGRAVADO E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

- A **Categoria 23** (transporte, armazenagem e comercialização de insumos químicos agropecuários) cria um **benefício fiscal disfarçado** para um setor de alto risco, sem justificativa técnica robusta.
- Essa medida **distorce o custeio** da fiscalização em um segmento crítico, contrariando o princípio da precaução e sinalizando contra políticas de gestão responsável de substâncias perigosas.

Colocamo-nos à inteira disposição de Vossas Excelências e desta Comissão para contribuir com o debate e esclarecimento da matéria.

EDUARDO COSTA TAVEIRA  
Presidente da ABEMA