

OFÍCIO Nº 53/2026 – ACEBRA

Brasília, 11 de agosto de 2026.

Assunto: Defesa Técnica Do Projeto De Lei Nº 5.082/2025 - Em resposta à Manifestação Técnica da Abema (Ofício Circular 019/2026)

CONTEXTUALIZAÇÃO

O PL nº 5.082/2025 não promove desmonte ambiental, mas sim o **realinhamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) à sua natureza constitucional de tributo retributivo**, tal como delineada pelo art. 145, II, da Constituição Federal e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. A manifestação da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) parte de uma premissa invertida: trata a TCFA como instrumento de arrecadação destinado ao custeio das estruturas administrativas dos órgãos ambientais, quando a taxa, por definição constitucional, deve corresponder ao efetivo exercício do poder de polícia. É exatamente essa distorção, o uso da taxa como tributo fiscal, que o projeto corrige, e é essa mesma distorção que o STF já sancionou na ADI nº 2.178-8.

1. Da competência comum e do federalismo cooperativo

A Abema sustenta que restringir a incidência da TCFA às atividades licenciadas pela União contraria o art. 23, VI, da CF e o art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011. O argumento confunde **competência material** com **competência tributária**.

O art. 23, VI, da CF institui competência administrativa comum para proteger o meio ambiente, não confere, por si só, competência para instituir taxa. A competência tributária para a taxa de fiscalização decorre do art. 145, II, da CF, que a condiciona ao efetivo exercício do poder de polícia pelo ente cobrador. Não há taxa sem contraprestação: quem não exerce o poder de polícia sobre determinada atividade não pode onerá-la com taxa de fiscalização, sob pena de desnaturar o tributo e transformá-lo em imposto disfarçado.

Ora, o que o PL faz é precisamente vincular a incidência da TCFA ao exercício concreto do poder de polícia federal, conforme a repartição de competências de licenciamento fixada pela LC nº 140/2011. Não elimina a competência comum de proteção ambiental, apenas impede que a União cobre taxa federal por atividades que licencia e fiscaliza o Estado ou o Município. O sistema vigente, em que o Ibama cobra TCFA sobre estabelecimentos licenciados por estados, é a anomalia: cobra-se taxa federal por um poder de polícia que não é exercido pela União.

Quanto ao art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011, sua leitura correta não socorre a tese da Abema. O dispositivo trata de atribuição excepcional de fiscalização em situações de iminência ou ocorrência de degradação, não constitui fundamento ordinário para a cobrança de taxa. A excepcionalidade do poder de polícia em emergência não pode ser convertida em base

permanente de tributação federal sobre atividades rotineiramente licenciadas por outros entes. O PL, ao contrário do que afirma a Abema, fortalece o pacto federativo, ao assegurar que cada ente tribute aquilo que efetivamente fiscaliza, eliminando a sobreposição tributária hoje existente.

2. Do sujeito passivo (pessoa jurídica) e da ADI nº 2.178-8

A Abema invoca a ADI nº 2.178-8 para sustentar a inconstitucionalidade da cobrança por pessoa jurídica. A invocação é equivocada e contraproducente à própria tese da entidade.

Na ADI nº 2.178-8, o STF declarou inconstitucional a indiferenciação do valor da taxa em relação ao porte econômico do contribuinte, por violar a proporcionalidade e a retributividade. O núcleo da decisão é a exigência de correspondência razoável entre o valor da taxa e o custo do poder de polícia exercido. Ora, o PL nº 5.082/2025 faz exatamente o oposto do que foi censurado: introduz a diferenciação por porte econômico, mediante o critério de "receita bruta diretamente relacionada" às atividades poluidoras. O projeto, portanto, concretiza o parâmetro fixado pelo STF, em vez de violá-lo.

A escolha da pessoa jurídica (matriz) como sujeito passivo é opção legislativa legítima, dentro da margem de conformação do legislador. A retributividade é preservada porque o valor da taxa é calibrado pelo porte econômico agregado, que reflete a escala da atividade. A concentração na matriz evita o absurdo de uma mesma operação integrada ser onerada múltiplas vezes por estabelecimento, e reduz o custo de conformidade. A preocupação da Abema com a "perda do vínculo entre o quantum e o custo de fiscalização de múltiplos estabelecimentos" parte de uma premissa fiscalista, como se a taxa devesse financiar a estrutura do órgão, e não da lógica retributiva que a jurisprudência constitucional consagra.

3. Do suposto impacto financeiro sobre o Ibama e os órgãos estaduais

O argumento de que a TCFA financia cerca de 50% da receita do Ibama e 49% de suas despesas discricionárias de fiscalização, e de que os estados perderiam 60% da receita compartilhada, é, no plano jurídico, irrelevante para a validade do tributo e, no plano fático, revelador da distorção que o projeto combate.

Uma taxa não pode ser mantida para garantir fluxo de caixa de um órgão administrativo. A função da taxa é retributiva, não arrecadatória. O fato de a TCFA responder por metade do orçamento do Ibama demonstra, com clareza, que ela vem sendo utilizada como tributo fiscal disfarçado, exatamente o desvirtuamento que o STF censura. O PL restaura a natureza retributiva da taxa.

Ademais, a alegada perda de receita estadual é especulativa e sem base técnica. O PL não elimina a competência dos estados para instituir suas próprias taxas de fiscalização ambiental sobre as atividades que licenciam. Estados que efetivamente exercem o poder de polícia podem e devem instituir suas taxas estaduais, no exercício de competência tributária própria (art. 145, II, CF). O que o PL elimina é a compensação artificial que transferia receita federal para os estados, mecanismo que, embora conveniente administrativamente, não tem fundamento constitucional e distorce a lógica retributiva. A eventual necessidade de os estados estruturarem arrecadação própria não configura desmonte, mas o exercício regular de suas atribuições.

4. Da suposta fragmentação, guerra fiscal e insegurança jurídica

A Abema defende o modelo integrado (Acordos de Cooperação Técnica, cadastros unificados, GRU única) como se fosse mandamento constitucional. Não é. Trata-se de arranjo administrativo construído por conveniência operacional, e não de exigência da Constituição ou da LC nº 140/2011.

O argumento de "guerra fiscal" está invertido. A sobreposição atual, em que um mesmo estabelecimento pode ser onerado por taxa federal e por taxas estaduais, com complexo mecanismo de compensação, é a verdadeira fonte de insegurança jurídica e de litigiosidade. Ao definir com clareza que a taxa federal incide apenas sobre atividades licenciadas pela União, o PL reduz a incerteza, eliminando a sobreposição. A concentração na matriz simplifica a conformidade federal do contribuinte, que deixa de lidar com múltiplas obrigações acessórias federais por estabelecimento.

A preocupação com a "definição do sujeito ativo" em situações de múltiplos licenciamentos é resolvida justamente pela lógica do projeto: cada ente tributa o que licencia. Não há conflito insolúvel, há clareza de competência.

5. Dos critérios de porte e da "receita bruta diretamente relacionada"

A Abema alega que o conceito de "receita bruta diretamente relacionada" seria inaudível e abriria espaço para litigiosidade. A objeção é tecnicamente frágil.

O critério é mais preciso e mais fiel à retributividade do que a receita bruta total. A receita total de um conglomerado inclui atividades não poluidoras; utilizá-la para calibrar a taxa sobrecarrega indevidamente empresas cuja atividade poluidora é proporcionalmente pequena. O critério "diretamente relacionado" vincula o tributo à atividade efetivamente poluidora, o que é mais justo e mais alinhado ao parâmetro da ADI nº 2.178-8.

A segmentação de receita por atividade é prática corriqueira no direito tributário brasileiro, verifica-se no ISS, no PIS/COFINS não cumulativo, nos regimes especiais e na escrituração contábil por centros de custo. A aferição é plenamente possível mediante documentos fiscais e contábeis. A preocupação com eventual manipulação de estruturas empresariais é questão de fiscalização e enforcement, não fundamento para rejeitar o critério, sob pena de se condenar qualquer critério de base de cálculo por sua suscetibilidade a fraude, o que esvaziaria todo o sistema tributário.

6. Da suposta renúncia fiscal (Categoria 23)

A alegação de que a Categoria 23 ("transporte, armazenagem e comercialização de insumos químicos agropecuários") configuraria benefício fiscal disfarçado não resiste à análise técnica.

A classificação dessas atividades em potencial poluidor e grau de utilização de recursos ambientais inferior ao de atividades de produção/fabricação é tecnicamente correta. Transporte, armazenagem e comercialização são atividades logísticas, cujo risco ambiental é objetivamente menor que o da fabricação de insumos. A taxa retributiva exige que o valor da taxa corresponda ao risco efetivo, cobrar de uma atividade logística o mesmo que se cobra de uma planta de produção violaria a proporcionalidade que a própria Abema invoca.

Não há "renúncia": as atividades permanecem sujeitas à TCFA, ao licenciamento ambiental e à fiscalização. O princípio da precaução exige controle efetivo, não uniformidade tributária. A precaução não impõe que se tribute mais uma atividade de menor risco, impõe que se controle adequadamente o risco, o que permanece íntegro.

7. Do suposto retrocesso socioambiental

A própria Abema reconhece que a vedação ao retrocesso não é cláusula absoluta, exigindo a demonstração de redução substantiva da proteção, ausência de compensação e ausência de justificativa técnica. Nenhum desses pressupostos se verifica no PL.

O projeto não reduz a proteção ambiental substantiva. O licenciamento, o poder de polícia e o controle ambiental permanecem integralmente em vigor, nos termos da LC nº 140/2011. O PL apenas reorganiza o financiamento da fiscalização, realinhando a incidência da taxa ao exercício concreto do poder de polícia. Não há redução do nível agregado de tutela do bem jurídico meio ambiente, há correção de uma distorção tributária.

As decisões citadas (ADC nº 42 e ADIs nºs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937/DF) condicionam medidas que reduzam a proteção ambiental à justificativa técnica e à compensação. Como o PL não reduz a proteção, o princípio, nos próprios termos em que a Abema o delimita, não incide. Igualmente, o art. 11 do Pacto de San Salvador, que assegura o direito a um meio ambiente sadio, não é afetado por uma readequação da base de incidência tributária.

CONCLUSÃO

O **PL nº 5.082/2025 é constitucional, tecnicamente consistente e alinhado à jurisprudência do STF**. Ele restaura a natureza retributiva da TCFA, elimina a sobreposição tributária e o "custo Brasil", simplifica a conformidade do contribuinte, introduz critério de porte mais justo e preciso, e não reduz a proteção ambiental substantiva. A manifestação da Abema, ao tratar a taxa como instrumento de arrecadação e ao invocar precedentes que, na verdade, reforçam a tese do projeto, parte de premissas invertidas e não apresenta fundamento jurídico ou técnico apto a justificar a rejeição da proposta.

Respeitosamente,



JERÔNIMO PIZZOLOTTO GOERGEN
Presidente da ACEBRA