

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE ITUVERAVA  
FACULDADE DR. FRANCISCO MAEDA**

**Stela Cecilia Ferreira Julio**

**CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO  
AMBIENTAL PELO MUNICÍPIO**

**ITUVERAVA  
2019**

**STELA CECILIA FERREIRA JULIO**

**CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO  
AMBIENTAL PELO MUNICÍPIO**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade Dr. Francisco Maeda Fundação  
Educativa de Ituverava para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Profº Victor Hugo Milan**

**ITUVERAVA  
2019**

**STELA CECILIA FERREIRA JULIO**

**CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO  
AMBIENTAL PELO MUNICÍPIO**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade Dr. Francisco Maeda. Fundação  
Educativa de Ituverava para obtenção do título de  
Bacharel em Direito.**

**Ituverava, 22 de Novembro de 2019.**

**Orientador: \_\_\_\_\_  
Profº MS Victor Hugo Milan**

**Examinador: \_\_\_\_\_  
Profº Christopher Abreu Ravagnani**

**Examinador: \_\_\_\_\_  
Profª Cristina Elena Bernardi Iaroszski**

# CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL PELO MUNICÍPIO

JULIO, Stela Cecilia Ferreira<sup>1</sup>

**RESUMO:** No presente artigo analisou-se sistematicamente a Constitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental cobrada pelo Município, arentado sua origem, qual fato gerador, se o município possui ou não competência para legislar sobre o tema e o posicionamento doutrinário e jurisprudencial. A relevância do tema é explícita, uma vez que, analisar se o poder público pode instituir algum imposto é de relevância para todos sociedade, para que o contribuinte não seja lesado pelo estado. A problematização primária está justamente na competência municipal para legislar e instituir a taxa de preservação permanente, apesar de se tratar de competência comum e como problemas secundários, o presente artigo irá analisar o posicionamento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema. O objetivo principal do artigo é informar e analisar se o estado está agindo em concordância com preceitos fundamentais e constitucionais. Para a elaboração do presente artigo, foram utilizados bibliografias, artigos, revistas e decisões dos nossos Tribunais, que foram analisadas pelo método de coleta de dados quantitativo e qualitativo por meio de uma pesquisa investigativa em busca da Constitucionalidade ou não da referida cobrança da Taxa de Preservação Ambiental. Os principais autores estudados foram GAMA, Tácio Lacerda, PAULSEN, Leandro e outros.

**Palavras-chave:** Constituição Federal. Taxa de Preservação Ambiental. Código Nacional Tributário. Jurisprudência.

## CONSTITUTIONALITY OF CHARGING THE ENVIRONMENTAL PRESERVATION RATE FOR THE CITY

**SUMMARY:** This article will make a systematic analysis of the Constitutionality of the Environmental Preservation Rate by Municipality, analyzing how it emerged, which generating fact, whether or not the municipality has the power to legislate on the subject and the doctrinal and jurisprudential position. The relevance of the theme is implicit, since analyzing whether the government can impose any tax is of relevance to all society, so that the taxpayer is not harmed by the state. The primary problematization is precisely the municipal competence to legislate and institute the rate of permanent preservation and as secondary problems, this article will analyze the doctrinal and jurisprudential position on the subject. The main purpose of the article is to inform and analyze whether the state is acting in accordance with fundamental and constitutional precepts. For the elaboration of this article, we used bibliographic, articles, journals and decisions of our Courts, which were analyzed by the method of quantitative and qualitative data collection through an investigative research in search of Constitutionality or not of the referred collection fee. Environmental Preservation. The main authors studied were GAMA, Tácio Lacerda, PAULSEN, Leandro and others.

**Keywords:** Federal Constitution. Environmental Preservation Rate. National Tax Code. Jurisprudence.

### 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisou a Constitucionalidade da cobrança de taxa de preservação ambiental por parte dos Municípios aos contribuintes, bem como, se o

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito Pela Faculdade Dr. Francisco Maeda. Fundação Educacional de Ituverava . E-mail: stelaceciliajulio@gmail.com.

dinheiro arrecadado fica vinculado a práticas de preservação ambiental ou se os Municípios têm legitimidade para manuseá-lo de como achar conveniente.

Antes de enfrentarmos especificadamente a problemática, será analisada a conceituação de tributos, sua criação e a quem compete criá-lo, mediante análise de bibliografias, artigos científicos, leis federais, estaduais e municipais.

Em âmbito federal, foi criada a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) instituída pelo art. 17-B da lei federal 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), introduzido pela redação dada pela lei federal 10.165/00.

A referida taxa foi instituída no intuito de garantir políticas públicas de preservação ambiental, para garantir que os Órgãos da União, dos Estados e Municípios, consigam realizar controle e fiscalização das atividades potencialmente nocivas aos recursos naturais.

O objetivo principal do presente artigo é analisar a Constitucionalidade da cobrança da Taxa de preservação ambiental (TPA) por parte dos municípios, e como objetivos secundários, se os Municípios possuem legitimidade para legislar sobre tal assunto e caso positivo de onde parte sua legitimidade.

A metodologia aplicada será análise bibliográfica, mediante pesquisa em bibliografias, artigos científicos e leis federais, estaduais e municipais, no intuito de buscar a legalidade da cobrança da TPA.

O presente artigo sera desenvolvido analisando o posicionamento doutrinário, as legislações aplicadas e existentes, bem como, o posicionamento jurisprudencial acerca do tema, utilizando a técnica de análise dedutiva.

## **2. CONCEITUAÇÃO DE TRIBUTO, CRIAÇÃO E COMPETÊNCIA**

Antes de analisarmos a Constitucionalidade da Taxa de Preservação ambiental, cabe a nós realizar uma prevê pesquisa acerca do que venha a ser Tributo, como o mesmo é instituído e a quem compete sua criação.

A Constituição Federal de 1988, não prevê expressamente o conceito de tributo, apenas diz em seu artigo 146, inciso III, que caberá a lei complementar a dispor acerca de tributo. Por sua vez o Código Tributário Nacional, lei 5.172/1966, traz em seu artigo 3º a conceituação de Tributo, e nos ensina que;

cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Ou seja, para ser considerado Tributo, deve ser observado os critérios estabelecidos pelo artigo 3º do CTN, sendo uma prestação pecuniária compulsória, que deve ser previamente prevista em lei, cobrada mediante uma atividade vinculada que expresse valor real, que não constitua sanção a fato ilícito.

E cabe ressaltar que, Tributo é gênero e a Taxa, como a Taxa de Preservação Ambiental que será analisada, é uma espécie de Tributo. Deste modo, podemos afirmar que, toda Taxa é Tributo, mas nem todo Tributo é Taxa.

Nos ensinamentos de José Alexandre Zapatero (2009, p. 68) tributo;

é fruto da vontade do Estado; antes decorrente da vontade do soberano, hoje resulta da aplicação legislativa, em benefício da coletividade, (...) é gênero do qual decorrem as espécies tributárias (...): os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Como se nota, o autor entende que o tributo é a vontade soberana do estado, por meio da qual ele arrecada fundos para promover benefícios para a coletividade, como Seguridade Social, Segurança Pública, Educação, Etc.

E Leandro Paulsen (2008, p. 28) afirma que se tributa porque o estado necessita de recursos para manter atividades a cargo do Poder Público, e ou, atividades que são do interesse público, ainda que desenvolvida por outros entes.

Entretanto, cabe ressaltar que, para que o tributo seja legalmente exigível, há necessidade da existência anterior de uma lei prevendo o fato gerador, como sendo um fato tributável, fato este conhecido como Princípio da Anterioridade, conforme nos ensina o artigo 150, III, “b” da Constituição Federal e artigo 3º do Código Tributário Nacional.

Para definir como um tributo é instituído e conseqüentemente possa ser exigido pelo Poder Público, devemos entender que o mesmo deve respeitar o princípio da legalidade. Kyoshi Harada (2011, p. 366/367) menciona em sua obra que o princípio da legalidade tem natureza nitidamente política, e sua criação “está ligada à luta dos povos contra a tributação não consentida”, não mais se resumindo somente à vedação ou majoração do tributo sem previsão em lei.

Por sua vez, a Taxa é um tributo vinculado de maneira imediata a uma atividade do Estado, ou seja, é uma espécie de Tributo que mantém relação com a

atividade de interesse estatal.

Eduardo Sabbag (2011) diz que a taxa tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia e/ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

A Constituição Federal prevê expressamente em seu artigo 145 (Brasil, 1998) que caberá a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criar Tributos. O próprio artigo fez menção de quais tributos cada um dos entes da federação poderá legislar. Logo, quem dá legitimidade para criação ou majoração de Tributos, é a própria Constituição Federal.

O artigo 5º, inciso II da Constituição Federal (Brasil, 1988) traz em seu texto o princípio da Legalidade, onde diz que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Por sua vez, o artigo 9º do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), diz que é vedado à União, os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir ou majorar tributo sem que a lei estabeleça.

Deste modo, para analisar a Constitucionalidade da Cobrança de Taxa de Preservação ambiental, deverá ser observado se o Município que está efetuando tal cobrança, possui lei vigente anterior ao fato gerador do Tributo, bem como, se a Constituição Federal Brasileira, lhe atribuiu competência para Legislar acerca de tal tributo.

Conforme Previsto na Constituição Brasileira de 1988, o tributo será criado por lei, e a própria Constituição da legitimidade e competência a quem cabe tributar sobre determinado fato. Nos artigos 145 a 162, a Constituição Federal, especifica a competência tributária da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

Conclui-se que para verificar se é Constitucional a cobrança da Taxa de Preservação dos Municípios, deverá ser analisado primeiramente se cabe aos Municípios legislar acerca do referido tema, bem como, se há lei vigente anteriormente ao fato gerador, respeitando os princípios da legalidade e anterioridade da lei tributária.

### **3.A PREVISÃO LEGAL E FINALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

O artigo 145 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 77 do Código Tributário Nacional, lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966, traz a definição legal de taxa, dizendo que a taxa têm fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a

utilização, efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

Tácio Lacerda Gama (2009. p. 116) explica que a caracterização da taxa esta na exigência constitucional de previsão legal de vinculação entre a materialidade do antecedente normativo e uma atividade estatal referida ao contribuinte, bem como, a exigência Constitucional de previsão legal de destinação específica para produção da arrecadação.

Ou seja, a taxa deve seguir o principio da anterioridade da lei e o principio da legalidade, uma vez que, não pode ser exigido do contribuído/administrado que se pague algum tributo, sem lei anteriormente prevendo expressamente a obrigação de pagar.

Nas palavras de Roque Carrazza (2007. p. 515) a Taxa é o tipo de tributo que seguramente mais divergências suscita entre os estudiosos. Tanto isto procede que não há consenso quanto à sua definição, nem seu exato enquadramento entre as espécies tributárias.

Cabe ressaltar que as taxas podem ser compreendidas em taxas de policia e taxas de serviço, sendo que a primeira são exigidas em decorrência de atos de policia do poder publico e a segunda são cobradas em virtude da prestação de um serviço público específico e divisível.

No caso em questão, as taxas de preservação ambiental são consideradas taxas de serviço, as quais são cobradas quando houver a utilização do contribuinte pelo serviço prestado pelo Estado, como é o caso da taxa de preservação ambiental cobrada na ilha de Fernando de Noronha, para ingressar no Parque Nacional Marinho.

A previsão legal para o município instituir a cobrança de taxa, está previsto no artigo 145, inciso II da Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1998), que diz;

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

II - taxas, em razão 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;

Deste modo, caberá ao Município ou ao Estado criar lei prevendo a cobrança de tal taxa. Vale lembrar que deverá obedecer a regra estabelecida na Constituição Federal Brasileira, ou seja, deverá ser cobrada em razão de uma prestação de serviço estatal específico e divisível.



A título exemplificativo, a TPA do distrito estadual de Fernando de Noronha, Pernambuco, foi instituída pela lei estadual nº 10.430, de 29 de dezembro de 1989, modificada pela Lei 11.305, de 28 de dezembro de 1995.

Esta lei tem a finalidade de assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha e sua incidência se da sobre o trânsito e permanência de pessoas nas ilhas do arquipélago.

O artigo 88 da lei 10.430 de 29 de dezembro de 1989 prevê a finalidade da arrecadação da Taxa de Preservação Permanente do arquipélago de Fernando de Noronha, e diz (Pernambuco, 1989);

Art. 88. A receita proveniente da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverá ser aplicada nas despesas realizadas pela Administração Geral para manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais, existentes no Arquipélago de Fernando de Noronha, e para a execução geral de obras e benfeitorias em benefício da população local e dos visitantes, inclusive para remuneração de pessoal com exercício de função na execução das mencionadas atividades. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.704, de 29 de novembro de 1999.)

Apesar do Estado do Pernambuco ter legislado acerca da cobrança da Taxa de Preservação Permanente, conforme previsto na Constituição Federal, são inúmeras as ações questionando sua Constitucionalidade, visto que, no caso em questão, não haveria uma prestação Estatal no fato de cobrar taxa para “apenas permanecer e transitar” no arquipélago.

Por sua vez, a cidade de Ubatuba/SP, em 19 de dezembro de 2018, instituiu a Lei complementar número 09, que criou a Taxa de Preservação Ambiental no Município. Em seu artigo 2º, a referida lei diz ter como fato gerador do tributo, o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente.

O artigo 2º da Lei complementar nº 09, completa dizendo que o imposto incidirá sobre o trânsito de veículos utilizado infraestrutura física na sua jurisdição, acesso e fruição do patrimônio natural, cultural e histórico da cidade.

Por fim, o mesmo artigo termina dizendo que a cobrança da TPA (taxa de preservação ambiental) tem com o objetivo, a mitigação e compensação de seus impactos socioambientais.

O artigo 4º da lei complementar nº 09, da cidade de Ubatuba/SP, diz que as pessoas que comprovadamente residem ou trabalham na cidade, bem como, os que residiram nas cidades de Ilhabela, São Sebastião, Caraguatatuba, Paraty, Cunha, São Luiz do Paraitinga e Natividade da Serra (cidades vizinhas a Ubatuba/SP), não serão tributados, ou seja, essa taxa incidirá apenas sobre turistas que estiverem visitando a cidade e aproveitando de suas belezas naturais.

Em uma material divulgada no site oficial da Prefeitura Municipal de Ubatuba, publicado no ano de 2018, o município diz que um dos motivos para instituir tal Taxa, são os impactos do aumento populacional na temporada que refletem em diversos aspectos, sendo um deles o aumento na quantidade de lixo produzido, que aumenta de 3 para 7,5 toneladas de dezembro a fevereiro.

Além disso, o Prefeito Délcio Sato do PSD (UBATUBA, 2017) afirmou;

Diante do déficit público do cofre municipal, que em janeiro de 2017 ultrapassava os 20 milhões de reais, é correto afirmar que a TPA será uma importante ferramenta para garantir investimentos nesse importante segmento, sem onerar o equilíbrio fiscal almejado para 2018.

Logo, a justificativa dado pelo Município de Ubatuba/SP, para instituir a Taxa de Preservação Ambiental, é que o aumento do turismo na cidade, no período do verão (fim de ano), faz com que o acúmulo exagerado de lixo, traga prejuízos tanto para a natureza, quanto para o Município, que tem um elevado gasto com limpeza.

Para José Matias Pereira (2004) o tributo, mais especificadamente no caso em questão, as taxas de preservação ambiental, desempenham um papel fundamental como instrumento de justiça social e de redução das diferenças econômicas entre classes, incluindo a importância desse para manter-se um planeta conhecido como planeta verde, sustentável.

Ou seja, a taxa de preservação ambiental, além de ser possível sua instituição, ela desempenha uma função importante na manutenção do nosso meio ambiental limpo e sustentável.

Renata Marques Ferreira e Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010, p.154) ainda dizem que;

A criação dessa taxa, mediante a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental, para as presentes e futuras gerações, e que dificilmente encontra efetividade em uma

sociedade capitalista, sem que haja intervenções econômicas para tanto, pode ser o estímulo necessário para que se tenha uma existência real de proteção ambiental. Nesse diapasão, quando se fala em direito ambiental tributário, suas finalidades devem ir em busca da dignidade da pessoa humana e da realização de uma sociedade justa, livre, e solidária

Para eles, a criação e instituição da Taxa de Preservação Ambiental, ainda tem a função de garantir que futuras gerações, disfrutem do meio ambiente que temos hoje, e que a lei visa garantir de direitos individuais e coletivos de gerações futuras.

Em uma publicação na revista de ecoturismo Ricardo Farias Amaral e Clébia Bezerra Silva (2011), afirmaram que;

A importância da instituição de taxas ambientais para proteger os ecossistemas verifica-se no incremento do desenvolvimento da atividade sustentável. A partir da cobrança dessas taxas é possível investir em ações como a redução de poluentes, dando uma percepção crítica da paisagem continental local; o investimento na prática da educação ambiental, no entendimento da necessidade da preservação do espaço geográfico; e também a geração de renda para os nativos, que muitas vezes dependem dessa implementação para que haja um desenvolvimento social

Deste modo, fica evidente que a instituição da Taxa de Preservação Ambiental pelos Municípios, tem a finalidade, não só de reparar os danos ambientais que nossa geração possa causar a determinada localidade, mas, também, tem a finalidade e é importante para garantir um futuro sustentável para as futuras gerações.

#### **4. DISSENSO QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DE O MUNICÍPIO INSTITUIR E COBRAR A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

A cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, já movimentou muito os Tribunais, pois, muitas vezes é questionada sua Constitucionalidade, uma vez que nem sempre a legislação está clara, ou, muitas das vezes não preenche os requisitos necessários para sua instituição e cobrança.

Notadamente não há um senso quanto a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da Taxa de preservação ambiental na doutrina e nos Tribunais de primeira e segunda instância, pois, deverá ser analisado caso por caso, como foi proposto a lei que autoriza sua cobrança, se esta cobrança está de acordo com a lei, etc.

Porém, recentemente a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Ministra Carmem Lúcia declarou constitucional a cobrança de taxa de preservação ambiental cobrada em Bombinhas, Santa Catarina.

A Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, por intermédio do Procurador de Justiça ROGÊ MACEDO NEVES, interpôs Recurso Extraordinário (1.160.175 SANTA CATARINA), em ação Direta de Inconstitucionalidade contra a decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, onde a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas foi julgada constitucional em fevereiro de 2017.

Na decisão, a ministra Carmen Lúcia enfatiza que o acórdão recorrido harmoniza-se com todas as orientações jurisprudenciais anteriores, e que nada há a prover quanto às alegações do recorrente.

José Luiz Parra Pereira, advogado especialista em Direito Empresarial, Processo Civil e mestrando em Direito (2017), ao comentar o tema da Taxa de Preservação Ambiental em Bombinhas, Santa Catarina, na Revista Consultor Jurídico, disse;

Contrário ao argumento, a maioria dos especialistas na área argumentam que a tarifa encontra respaldo legal na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, que por sua vez autorizam municípios a instituírem a arrecadação de tributos para controle, proteção e preservação do patrimônio ambiental e ecológico, garantindo assim o desenvolvimento sustentável do país.

Cabe ressaltar que sua crítica basicamente é na forma de cobrança e como o estado exige do contribuinte, e não sobre sua legalidade, José Luiz Parra Pereira (2017), completa dizendo;

Vale observar que, a taxa é cobrada apenas no período de verão em alguns desses municípios como Bombinhas (SC), mas possui caráter permanente em outros como é o caso de Ilha Bela (SP), Fernando de Noronha (PE) e Morro de São Paulo (BA), que momentaneamente encontra-se suspensa.

No entanto, em breve análise das legislações municipais que tratam do tema, observamos uma peculiar e perigosa diferença entre os municípios que instituíram a cobrança, a forma e o local de pagamento.

A forma de cobrar a Taxa nos municípios deveria ser diferente, e um município não poderia se espelhar em outro na hora de exigir o pagamento da Taxa, pois muitas vezes, estão localizados e possuem uma forma geográfica distinta e peculiar, como é o caso específico de Fernando de Noronha/PE. A cidade fica

localizado em uma ilha, logo, a cobrança por diária (estadia) faz todo sentido, pois o turista deve agendar previamente sua visita e não possui a facilidade de ingressar e sair da cidade no momento que tiver vontade.

No caso de Bombinhas/SC, o município fica localizado em uma parte do Estado de Santa Catarina, logo, realizar a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, pelo simples fato do turista querer transitar no local, mesmo que não tenha a intenção de gozar das belezas naturais da cidade, seria uma cobrança abusiva.

Na ilha de Fernando de Noronha/PE, também é cobrado Taxa de preservação ambiental, e esta taxa é cobrada em forma de estadia (por diária), a respeito disso, Daniel Moretti (2009) comentou:

...os serviços públicos específicos, individuais ou uti singuli e divisíveis devem ter usuários determinados. Devem ser individualizados de modo que seja possível identificar e avaliar a parcela do serviço eventualmente utilizado por determinado contribuinte, podendo sua utilização, além de identificada em relação ao usuário, ser quantificada ou medida, por exemplo, no caso de prestação de serviços de água e esgoto.

E como podemos notar, a crítica da doutrina é que a cobrança não seria legal, pois, não é possível mensurar o gasto ou utilização da coisa, para se cobrar um preço justo, uma vez que na cobrança da taxa, além da identificação do usuário, deveria ser mencionada a quantidade ou medida.

No caso da cobrança de Taxa de preservação ambiental de Fernando de Nonhora/PE, diz ser ilegal a cobrança progressiva e de permanência, com fundamento no artigo 150, inciso V da Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1998), que diz:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

No caso especificamente da Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, que Instituiu a Taxa de preservação ambiental para Fernando de Noronha/PE, a doutrina questiona a Constitucionalidade de a legislação impor a quantidade máxima de pessoas que podem ficar na ilha, quando o artigo 150, inciso V da Constituição Federal (Brasil, 1998) veda expressamente essa prática.

Apesar de muita discussão e divergência doutrinária, as leis que instituem Taxa de Preservação Ambiental, quando instituídas mediante processo legislativo legal, é considerada por parte da Doutrina como Constitucional, uma vez que a Constituição Federal Brasileira, prevê expressamente a possibilidade da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, legislarem sobre o tema.

## **5. DO POSICIONAMENTO JURISPRUDÊNCIAL**

A Constitucionalidade da cobrança de Taxa de Preservação Ambiental por parte da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, como iremos ver abaixo, já foi muito questionada em nossos Tribunais, que vem mantendo o entendimento que é Constitucional a referida Taxa.

A Constitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental, cobrada pelo Município de Bombinhas/SC, foi julgada no dia 12 de julho, pela Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal. A referida Ministra negou provimento ao recurso extraordinário (al. b do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), declarando a constitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas.

O recurso foi oriundo da ação Direta de Inconstitucionalidade ingressada por um órgão interno do MPSC em 2017 com base na no art. 102 da Constituição da República, no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o qual havia julgado improcedente a ação.

Em sua decisão, a Ministra Carmen Lúcia enfatiza que o acórdão recorrido harmoniza-se com todas as orientações jurisprudenciais anteriores, e que nada há a prover quanto às alegações do recorrente:

A G. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 961.954 ALAGOAS V O T O A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): 1. Razão jurídica não assiste à Agravante. 2. Como afirmado, a alegada ofensa aos arts. 5º, inc. LV, 61, 64, 65, 66, 67, 69 e 167, inc. IV, da Constituição da República, suscitada no recurso extraordinário, não foi objeto de debate e decisão prévios no Tribunal de origem, tampouco tendo sido opostos embargos de declaração com a finalidade de comprovar ter havido, no momento processual próprio, o prequestionamento. Incidem, na espécie vertente, as Súmulas ns. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal: 4. Os argumentos da Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional. 5. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental e

condeno a parte sucumbente, nesta instância recursal, ao pagamento de honorários advocatícios majorados em 1%, percentual o qual se soma ao fixado na origem, obedecidos os limites do art. 85, § 2º, § 3º e § 11, do Código de Processo Civil/2015, com a ressalva de eventual concessão do benefício da justiça gratuita.

Como se pode notar, a ministra ainda enfatiza que sua decisão de reconhecer a Constitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC, está em harmonia com a jurisprudência, pois a corte vem mantendo posicionamento consolidado e não havia motivos para dar provimento ao recurso.

Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski, ao julgar o agravo regimental n. 738.944, em caso similar, proferiu a seguinte decisão;

I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. II – É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da taxa. Precedente. III – Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE n. 738.944-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26.3.2014).

Cabe ressaltar que esse posicionamento do Supremo Tribunal Federal não é recente, há anos vem se consolidando, mantendo sempre o posicionamento a favor da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, seja em decorrência do exercício do poder de polícia ou pela prestação de um serviço público, que, nos casos apresentados, são cobrados para que o poder público tenha verba para promoção de políticas de preservação ambiental.

Tanto é verdade, que em 2006, o Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Cezar Peluso, ao julgar o Recurso Especial 397.342, proferiu a seguinte decisão;

1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA. Poder de polícia exercido pelo IBAMA. Lei n. [10.165/2000](#). Constitucionalidade. Precedente do Plenário. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental quando a parte agravante não infirma os fundamentos adotados na decisão agravada. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. [557](#), § 2º, cc. arts. [14](#), II e III, e [17](#), VII, do [CPC](#). Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar a

agravante a pagar multa ao agravado” (RE n. 397.342-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJ 1º.9.2006).

Conclui-se que ao menos por parte da jurisprudência, o caso da Constitucionalidade da cobrança de Taxa de Preservação Ambiental, não há divergência, pois os tribunais vêm mantendo o mesmo posicionamento.

No caso do Estado de São Paulo, foi questionado a constitucionalidade da lei nº 547/2007 do Município de Ilhabela, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, ao julgar o Recurso Extraordinário 795463 SP, o Ministro Gilmar Mendes, prolatou a seguinte decisão;

a Municipalidade, uma das únicas cidade-arquipélago do Brasil, em razão de seu caráter litorâneo, sobre os efeitos deletérios decorrentes do crescente fluxo de turistas. Estes ocupam a modesta infraestrutura com seus carros em feriados e finais de semana, além dos períodos de férias. Os efeitos deletérios ao equilíbrio ambiental são de conhecimento geral. (...) (...) Não são os 28 mil habitantes -dados do censo de 2010 – os detratadores ambientais. Mas a população flutuante, em número seguramente maior que a população local, que usufrui do patrimônio natural que não criado por ação do homem. Mas que está sendo aceleradamente destruído pela insensatez humana”. Feitas essas considerações, registro ainda acerca da configuração do efetivo exercício do poder de polícia a decisão monocrática de minha lavra no RE 650.406/RS, DJe 12.12.2012. Por fim, a propósito, confirmam-se também precedentes, em matéria similar relativa à instituição de taxa de controle e fiscalização, à luz da constitucionalidade das taxas cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia:

Mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal manteve o mesmo entendimento e coerente em sua decisão.

O posicionamento entende que além do equilíbrio nos cofres públicos municipais, a TPA também permite um meio ambiente mais sustentável, limpo e preservado.

Contudo, a referida taxa também se encontra em conformidade com a Constituição Federal e demais decisões da corte.

Em outro trecho de sua decisão, o Ministro Relator Gilmar Mendes, ainda diz que;

[...]Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestado ao contribuinte ou postos a sua disposição”. Verifica-se, portanto, que o [texto constitucional](#) diferencia as taxas em razão do exercício do poder de polícia daquelas decorrentes da utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação



potencial do serviço público. Logo, a regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa. Embora inegável sua essência de serviço público, o exercício do poder de polícia possui uma característica singular, relevante para o ramo do direito tributário: é exercido em benefício primordial da coletividade. Assentada a indispensabilidade do efetivo exercício do poder de polícia, esta Suprema Corte admitiu que a existência de órgão administrativo constitui um dos elementos demonstradores dessa exigência, o que não se confunde com admitir o exercício potencial do poder de polícia. O tema foi discutido pelo Pleno desta Suprema Corte no julgamento do RE 588.322, de minha relatoria, DJe 3.9.2010, cuja ementa transcrevo, in verbis: “Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. [...]”

Ainda não há registro do questionamento em nossos Tribunais, acerca da Constitucionalidade da instituição da lei complementar nº 09 de 19 de dezembro de 2018, da cidade de Ubatuba/SP, primeiramente porque entrou em vigor no fim do mês de março de 2019, ou seja, é uma lei rescente. Segundo ponto, é que o Supremo Tribunal Federal, conforme já mencionado, vem firmando entendimento de que as Taxas de Preserções Ambientais, são constitucionais, e possuem um papel relevante na defesa e preservação do meio ambiente.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente analisou a Constitucionalidade da instituição da Taxa de Preservação Ambiental do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial. Analisando posicionamento de advogados, procuradores e juízes.

A discussão acerca da Constitucionalidade da instituição e cobrança taxa de preservação ambiental por parte dos Municípios, vai muito além da legalidade, uma vez que, por trás da lei, notamos uma finalidade que garante preceito constitucionais de futuras gerações.

Apesar de se tratar de competência comum aos demais entes, os municípios tem como justificativa a razão de seu caráter litorâneo e crescente fluxo de turistas que usufrui do patrimônio natural e conseqüentemente degrada as condições gerais, trazendo prejuízo aos municípios.

O entendimento sobre o tema, é que basicamente a jurisprudência consolidou o entendimento de que a instituição da Taxa de Preservação Ambiental é legal, e tem base na Constituição Federal, principalmente em seu artigo 145, onde da legitimidade para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, legislar acerca do

tema.

Além disso, os Tribunais entenderam que a Taxa de Preservação Ambiental, visa garantir um meio ambiente limpo e sustentável para as atuais e futuras gerações, e ajudam muitas vezes os municípios a equilibrar a balança dos impactos ambientais causados por residentes e turistas em locais com riquezas naturais.

Dessa forma, a cobrança da TPA será usada para investir em ações de reparação e preservação, além de equilíbrio dos cofres municipais.

E, ao final de cada ano, o Município é obrigado, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, prestar conta do quanto foi arrecadado, bem como, onde foi e onde será aplicado o imposto arrecadado com a cobrança de referida taxa. No caso dos municípios pesquisados, eles possuem lei orçamentária anual, com uma previsão de arrecadação anual e com as verbas que ficarão disponíveis. E cabe ressaltar que os valores arrecadados com a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, são vinculados, ou seja, devem ser gastos especificamente com preservação ambiental, sob pena dos gestores responderem por crime de responsabilidade fiscal, e outros.

Desse modo, também tem reflexo na manutenção do meio ambiente limpo e sustentável, além de garantir investimentos para atender as necessidades do município e da população fixa e temporária.

Ficou constatado que muitas vezes a doutrina questiona a Constitucionalidade da forma de cobrar e os meios que o estado se utiliza para fazer, como no caso de Bombinhas/SC, que instituiu um tipo de pedágio para cobrar na entrada e saída, nos meses do verão.

Contudo, ficou evidenciado que é Constitucional a cobrança de Taxa de Preservação Ambiental por parte do órgão que o instituir, desde que o faça mediante processo legislativo legal, respeitando os princípios Constitucionais da anterioridade e legalidade, com a taxa cobrada para um fim específico e pré-definido.

## **REFERÊNCIAS**

AMARAL, Ricardo Farias; SILVA, Clébia Bezerra. **Revista Brasileira de Ecoturismo**. 2011, Vol.4.

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6 ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 jul. 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**, 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 515.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. 3. Ed. São Paulo, 2010.

GAMA, Tácio Lacerda. **Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade**. São Paulo: Noeses. 2009. p. 116.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 366/367.

MORETTI, Daniel. **Direito Tributário**: São Paulo: Saraiva, 2009.

PERNAMBUCO, **Lei Orgânica do Distrito Estadual de Fernando de Noronha**. 28 de dezembro de 1995, Fernando de Noronha, Pernambuco. Disponível em: [file:///C:/Users/Francisco/Downloads/1807\\_lei-estadual-11304-fidem%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Francisco/Downloads/1807_lei-estadual-11304-fidem%20(1).pdf). Acessado em: 17 jul. 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 28

PEREIRA, José Luiz Parra. **Os riscos da cobrança de taxa de preservação ambiental nos municípios**. Revista Consultor Jurídico. Rio de Janeiro. 2017.

PEREIRA, José Matias. Tributação e Cidadania. **Correio Brasiliense** 01/03/2004.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Supremo Tribunal Federal (10 de 08 de 2006). **Recurso Extraordinário 397.342** Relator o Ministro Cezar Peluso. Acesso em 19 de 07 de 2019, disponível em JusBrasil: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/203973636/processo-n-91538542720148240000-do-tribunal-de-justica-do-estado-de-santa-catarina>.

Supremo Tribunal Federal (26 de fevereiro de 2019). **Recurso Extraordinário 795463 SP** Relator o Ministro Gilmar Mendes. Acesso em 15 de 09 de 2019, disponível em JusBrasil: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pgpONZcY02cJ:https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/559864364/recurso-extraordinario-re-795463-sp-sao-paulo&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsrc=0>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (12 de 07 de 2019). **Recurso Extraordinário 1.160.175** Relatora Ministra Carmem Lúcia. Acesso em 19 de 07 de 2019, disponível em JusBrasil: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/203973636/processo-n-91538542720148240000-do-tribunal-de-justica-do-estado-de-santa-catarina>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL UBATUBA, **Ubatuba terá Taxa de Preservação Ambiental para turistas**. Disponível em: <https://blog.fastformat.co/como-fazer-citacao-de-artigos-online-e-sites-da-internet/>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL UBATUBA, Lei Complementar nº 9. 19 de dezembro de 2018. Ubatuba, São Paulo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/u/ubatuba/lei-complementar/2018/1/9/lei-complementar-n-9-2018-cria-a-taxa-de-preservacao-ambiental-no-municipio-de-ubatuba-tpa-acrescendo-dispositivo-no-codigo-tributario-municipal-e-das-outras-providencias>.

ZAPATERO, José Alexandre. **Teoria e prática de direito tributário e execução fiscal**. 4.ed.. Leme: J. H. Mizuno, 2009, p. 68.