



Processo n.º: 201700017000820

Interessado: Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos do Estado de Goiás

Assunto: Informação

PARECER N.º 04202 /2017-PPMA

1. Trata-se de consulta formulada pela SECIMA acerca dos contornos jurídicos da Taxa da Reposição Florestal, cuja previsão normativa é encontrada na legislação estadual no art. 63, § 1º, da Lei estadual n. 18.104/2013 (Código Florestal estadual).

2. Após discorrer sobre a reposição florestal obrigatória, a consulente formula as seguintes indagações a esta Procuradoria Geral do Estado, na forma de quesitos: *1) considerando o exposto neste documento, a cobrança de Taxa fere o princípio da Reposição Florestal Obrigatória instituída na legislação federal? Caso não ferir a legislação federal, é legal adotar e cobrar valores para taxas via Portaria?; 2) Qual a aplicação dos recursos oriundos da taxa de reposição florestal captados pela SECIMA? 3) Atualmente qual a área técnica (Gerência) da SECIMA é a responsável pela gestão da Reposição Florestal Obrigatória?*

3. Os autos foram remetidos a esta Especializada por meio do Despacho Requisitório n. 161/2017-AS (fl. 13), por considerar que se trata de consulta jurídica de cunho ambiental.

4. Eis a síntese dos fatos. Segue parecer.

5. A Constituição Federal, no seu art. 24, VI, determina ser concorrente entre União, Estado e Distrito Federal a competência para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, cabendo à União a edição de normas gerais.

ep



6. No que tange à questão ambiental, o Supremo Tribunal Federal tem firmado jurisprudência no sentido de que as normas gerais sobre meio ambiente não se restringem necessariamente a princípios e diretrizes gerais com elevado grau de abstração (ADI 2396 e 2656). E, inclusive, não acolheu a tese de parte da doutrina ambientalista que afirma a prevalência de norma estadual sobre a geral, editada pela União, quando a regional for mais benéfica ao meio ambiente, ou seja, quando a legislação estadual for mais rigorosa (ADI 3035). Dessa forma, o STF tem sinalizado pela possibilidade de existência de normas gerais editadas pela União prevendo limites máximos de intervenção para proteger o meio ambiente e, por conseguinte, declarando inconstitucionais normas estaduais com proteções mais rigorosas, o que demonstra que o STF tem afastado o princípio *in dubio pro natura*.

7. A taxa de reposição florestal é prevista no Código Florestal do Estado de Goiás (lei estadual n. 18.104/2013) no capítulo que versa sobre a exploração florestal, nos seguintes termos:

Art. 63. É obrigada à reposição florestal, mediante plantio, a pessoa física ou jurídica que utilize matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa.

§ 1º O pequeno consumidor poderá optar pelo recolhimento da Taxa de Reposição Florestal quando da utilização, comercialização ou consumo de produtos ou subprodutos florestais em quantidade inferior a 8.000 (oito mil) metros cúbicos por ano de madeira, 12.000 (doze mil) estéreos por ano de lenha, ou 4.000 (quatro mil) metros de carvão por ano.

§ 2º Os grandes consumidores não sediados em Goiás somente poderão consumir matéria-prima florestal de origem nativa mediante a reposição florestal no Estado de Goiás, do plantio equivalente ao volume consumido.

8. A Lei federal 12.651/2012 trata da “**reposição florestal**” em alguns dispositivos. Vejamos:

Art. 33. As pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal em suas atividades devem suprir-se de recursos oriundos de:

I - florestas plantadas;

II - PMFS de floresta nativa aprovado pelo órgão competente do Sisnama;

III - supressão de vegetação nativa autorizada pelo órgão competente do Sisnama;

IV - outras formas de biomassa florestal definidas pelo órgão competente do Sisnama.

§ 1º São obrigadas à reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa.

§ 2º É isento da obrigatoriedade da reposição florestal aquele que utilize:

I - costaneiras, aparas, cavacos ou outros resíduos provenientes da atividade industrial

II - matéria-prima florestal:

- a) oriunda de PMFS;
- b) oriunda de floresta plantada;
- c) não madeireira.

§ 3º A isenção da obrigatoriedade da reposição florestal não desobriga o interessado da comprovação perante a autoridade competente da origem do recurso florestal utilizado.

§ 4º A reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do Sisnama.

9. Ademais, o art. 56, § 5º, da Lei Federal prevê a “desobrigação” de a pequena propriedade ou posse rural familiar realizarem a reposição florestal se a matéria-prima florestal for utilizada para consumo próprio (art. 56, § 5º). De se notar, portanto, que não há previsão da opção pelo “pequeno consumidor” do pagamento de taxa de reposição florestal, no lugar de realizar a reposição florestal, na legislação federal ambiental.

10. Quanto ao aspecto formal, não se verifica inconstitucionalidade na lei estadual, mormente considerando que o Supremo Tribunal Federal vem entendendo pela inaplicabilidade do princípio *in dubio pro natura* em matéria de cunho ambiental, no que se refere à competência concorrente. De outra banda, acredita-se que o Estado de Goiás não extrapolou a sua competência “complementar”, ao editar essa norma específica. O legislador estadual pode ter verificado alguma peculiaridade regional que justifique a previsão da referida Taxa de reposição florestal.

11. Nesse contexto, atentando para a consulta formulada, calha verificar se a cobrança da referida “Taxa de Reposição Florestal” fere o princípio da Reposição Florestal Obrigatória instituído na legislação federal.

12. A partir da segunda metade do século passado, ganhou força o chamado “pós-positivismo”, sobretudo com a positivização cada vez maior de princípios nos textos

constitucionais. Nessa fase, os princípios jurídicos ganham status de normas jurídicas vinculantes, vigentes e eficazes para além da atividade integratória do Direito.

13. Por oportuna, destaca-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre princípio jurídico:

“Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.¹

14. Deve-se ter em mente a existência no Direito ambiental de diversos princípios, tais como o da função social da propriedade e também os princípios do usuário-pagador e poluidor-pagador.

15. Ao inserir o princípio da função social da propriedade entre os direitos individuais, mas principalmente como princípio da ordem econômica, e considerando os objetivos da República Federativa do Brasil, a Constituição relativizou o conceito e significado do direito de propriedade, pois agora o mesmo está submetido aos ditames da justiça social, de modo que só será legítimo se cumprir uma função dirigida à justiça social².

16. Neste sentido posicionam-se vários autores:

“Como princípio da ordem econômica, a função social da propriedade assume formas diversas cujas características sujeitam-se à destinação do bem objeto da propriedade. Por consequência, a propriedade só se justifica enquanto instrumento para se atingir a finalidade da ordem econômica, ou seja, ‘existência digna para todos, conforme os ditames da justiça social (art. 170)’”.³

“A propriedade, como elemento fundamental da ordem econômica, há de servir à conquista de um desenvolvimento que realize a justiça social. Conseqüentemente, o regime jurídico que lhe for traçado deve ensejar o desenvolvimento e favorecer um modelo social que seja o da justa distribuição da riqueza”.⁴

1 *Curso de Direito Administrativo*, p. 545-6.

2 José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2003, p. 270.

3 Junia Verna Ferreira de SOUZA, *Solo criado: um caminho para minorar os problemas urbanos*, p. 153.

4 Carlos Ary SUNDFELD, *Função social da propriedade*, 1991, p. 13

17. Por outro lado, em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio do usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador.

18. Diferentemente do que ocorre entre as regras, os princípios não são incompatíveis entre si, mas concorrentes. No caso de princípios, o conflito pode existir em nível fático, e em existindo, não há necessidade de uma das normas-princípio ser eliminada do sistema. O conflito, quando manifestado, não conduz a uma antinomia jurídica. Se os conflitos entre regras ocorrem no plano de validade, os conflitos entre princípios se verificam em nível de peso. Na hipótese de conflito entre princípios, a adoção de um não implica na eliminação do outro do ordenamento jurídico. Diante de situações fáticas, diversos jogos de princípios podem ocorrer de tal forma que a solução dos mesmos pode variar de um caso para outro, ora privilegiando um princípio, ora outro. Diferentemente das regras em que o conflito entre elas ocorre na dimensão da validade, a colisão de princípios é resolvida levando em consideração o peso ou a importância relativa de cada princípio para que seja determinado qual deles prevalecerá no caso concreto.

19. A decisão pela ponderação consiste, nas palavras de Luís Roberto Barroso⁵, em uma técnica decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.

20. Nesse contexto, a previsão no Código Florestal estadual da **Taxa de Reposição Florestal** demonstra que o legislador estadual houve por bem privilegiar os princípios do usuário-pagador e o da função social da propriedade, já que possibilita ao pequeno consumidor optar pelo recolhimento da Taxa de Reposição Florestal quando da utilização, comercialização ou consumo de produtos ou subprodutos florestais em quantidades inferiores a 8.000 (oito mil) metros cúbicos por ano de madeira, 12.000 (doze mil) estéreos por ano de lenha, ou 4.000 (quatro mil) metros de carvão por ano, em vez de, *ele próprio*, realizar a reposição florestal. Por outro lado, o princípio da reposição florestal obrigatória "cedeu" em detrimento dos outros princípios mencionados. No nosso sentir, de forma proporcional, não se vislumbrando nenhuma inconstitucionalidade na possibilidade de cobrança da referida Taxa.

⁵ Luís Roberto Barroso. Interpretação e aplicação da Constituição. Saraiva, 2004

21. Ocorre que o nosso sistema jurídico, por força do art. 150, I, da Constituição Federal, não permite a regulamentação de tributo a não ser por lei em sentido estrito e justamente por isso, o art. 97 do Código Tributário Nacional determina que somente a lei pode estabelecer a definição do fato gerador da obrigação tributária, seu sujeito passivo, a fixação da alíquota, sua base de cálculo e a cominação de penalidades decorrentes do inadimplemento do tributo. Dessa forma, todos os elementos da obrigação tributária devem ser previstos em lei.

22. Embora entenda que a resposta à consulta, na parte que trata sobre a regulamentação da Taxa, seja de competência da Procuradoria Tributária (art. 21, IV, LC 58/2006), recomenda-se que a SECIMA não aplique as Portarias mencionadas (Portaria 131/96 FEMAGO e Portaria 99/2013-GAB) para a cobrança da taxa de reposição florestal, até que haja a regulamentação do tributo por meio de alteração do Código Tributário Estadual, pela flagrante ilegalidade da cobrança de taxa através de Portaria. Nesse sentido:

Ementa: TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. TAXA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PORTARIA 113/97 - IBAMA. PERDA DE OBJETO. 1. A concessão de liminar em ADIN pelo c. STF, visando apenas suspender eficácia de norma até discussão definitiva de mérito, não causa perda de objeto de ação de conhecimento que visa a nulidade de cobrança baseada na mesma norma. 2. A cobrança pela inscrição e renovação de cadastro de poluidores potenciais insere-se na competência fiscalizatória do IBAMA sobre o meio ambiente e assim constitui exercício de poder de polícia. 3. O exercício efetivo de poder de polícia só pode ser custeado por taxa, espécie de tributo, sendo esta a natureza da cobrança instituída pela Portaria 113/97-IBAMA. 4. O princípio da legalidade no campo tributário exige que apenas a lei crie tributos, pelo que não tem nenhuma validade a Portaria 113/97-IBAMA neste ponto. Precedentes. 5. Apelação e remessa improvidas. (TRF1, apelação cível 99955-DF, 1999.01.00.099955-9, data da publicação 16/12/2005).

23. Quanto ao questionamento de *“qual a aplicação dos recursos oriundos da taxa de reposição florestal captados pela SECIMA”*, entende-se que só a lei que regulamentar o referido tributo é que poderá conter tal previsão. Há que se apontar, contudo, que a taxa é um tributo vinculado, ou seja, aquele que tem por fato gerador uma atividade estatal voltada diretamente para a prestação de um serviço específico ao contribuinte, ou seja,

a prestação de um serviço em que se beneficie diretamente o contribuinte (há uma contraprestação específica por parte do Estado).

24. Por fim, no que se refere ao último questionamento da SECIMA, sobre qual área técnica (Gerência) da Pasta seria responsável pela gestão da Reposição Florestal Obrigatória, entende-se que a Procuradoria Administrativa está mais apta a responder ao referido questionamento (art. 22, IV, da LC 58/2006), ou até mesmo a própria Advocacia Setorial da SECIMA. Em colaboração, contudo, informa-se que em consulta ao organograma da SECIMA que consta no seu site, esta Procuradora verificou que existe uma “*Gerência de compensação ambiental e áreas protegidas*”, vinculada à Superintendência de Proteção Ambiental e Unidades de Conservação. Uma vez que a matéria “compensação ambiental” está intimamente relacionada à “reposição florestal”, cogita-se a possibilidade desta Gerência possuir competência para a gestão da Reposição Florestal Obrigatória.

25. É o parecer. À consideração superior.

PROCURADORIA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DO MEIO AMBIENTE (PPMA) – em Goiânia, aos 07 de agosto de 2017.

Clarice Pereira de Almeida Machado
Procuradora do Estado de Goiás
OAB/GO 29.848