

10/05/2012

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.422
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO -
CNC
ADV.(A/S) : CÁCITO AUGUSTO ESTEVES E OUTROS
ADV.(A/S) : CRISTINALICE MENDONÇA SOUZA DE OLIVEIRA
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS.

INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– **O controle normativo** de constitucionalidade **qualifica-se** como típico *processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente*, à defesa, **em tese**, da harmonia do sistema constitucional. **A instauração** desse processo objetivo **tem por função instrumental** viabilizar o julgamento **da validade abstrata** do ato estatal em face da Constituição da República.

ADI 2422 AGR / DF

O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

– A tutela jurisdicional **de situações individuais**, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, **há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade**, que, **supondo** a existência de um caso concreto, revela-se acessível *a qualquer pessoa* que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). **Doutrina. Precedentes.**

DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– **Tratando-se** de normas legais e de diplomas legislativos *que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica*, **cabe** ao autor da ação direta, **ao postular** a declaração de inconstitucionalidade, **abranger**, no alcance desse “*judicium*”, **todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável** a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

– **Em situação de mútua dependência normativa, em que** as regras estatais **interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente,** em sua aplicabilidade e eficácia, **revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária** de apenas **algumas** dessas normas, **considerada** a circunstância de o complexo normativo que elas integram **qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar** questionamentos seletivos e **isolados de determinadas** prescrições normativas.

ADI 2422 AGR / DF

– **Em tal contexto**, e pelo fato de referidas normas **integrarem** *a totalidade do sistema*, **não se admitem**, em sede de controle normativo abstrato, **impugnações isoladas ou tópicas**, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. **Precedentes**.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Ayres Britto, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** aos agravos regimentais, **nos termos** do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 10 de maio de 2012.

CELSO DE MELLO – RELATOR

10/05/2012

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.422
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO -
CNC
ADV.(A/S) : CÁCITO AUGUSTO ESTEVES E OUTROS
ADV.(A/S) : CRISTINALICE MENDONÇA SOUZA DE OLIVEIRA
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O eminente Procurador-Geral da República, ao opinar **pelo não acolhimento dos presentes recursos de agravo interpostos** pela Confederação Nacional da Indústria (ADI 2.422/DF) e pela Confederação Nacional do Comércio (ADI 2.423/DF), **com a conseqüente subsistência das decisões ora agravadas, assim resumiu e apreciou** a controvérsia (fls. 469/483):

“EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-RELATOR,

Trata-se de agravo regimental interposto contra ‘decisum’ prolatado por Vossa Excelência, a fls. 355/367 destes autos, que não conheceu da presente ação, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, e 3º, da Lei federal nº 10.165/00, a qual instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, a ser cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA.

ADI 2422 AGR / DF

2. Merece destaque parte da decisão agravada, a seguir transcrita:

'Entendo assistir plena razão ao eminente Advogado-Geral da União, eis que, tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse 'judicium', todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

É que, nessa situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas.

E a razão é uma só: em um contexto no qual se destaque um complexo normativo indecomponível, que seja somente capaz de atuar 'in solidum', vale dizer, quando presentes e eficazes todos os preceitos que nele se acham incorporados, qualificando-se, em tal situação, como uma verdadeira e incindível unidade estrutural, mostra-se inviável proceder, em sede de controle abstrato, a um questionamento seletivo de determinadas prescrições, pelo fato de estas, por integrarem a totalidade do sistema, não admitirem impugnações isoladas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas, o que culminaria, até mesmo, por viabilizar, por parte do órgão investido de jurisdição constitucional, uma inadmissível reelaboração da própria lei, o que afrontaria, gravemente, o postulado constitucional da separação de poderes.

ADI 2422 AGR / DF

Esse entendimento encontra pleno suporte na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal:

'1. Os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/96 são parte de um sistema que disciplina o pagamento e o recebimento de indenização por desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

2. O acolhimento da impugnação de algumas normas de um sistema (arts. 14 e 15), via ação direta, indissoluvelmente ligadas a outras do mesmo sistema (art. 16), não impugnadas na mesma ação, implica remanescer, no texto legal, dicção indefinida, assistemática, imponderável e inconseqüente.

3. Impossibilidade do exercício 'ex-officio' da jurisdição, para incluir, no objeto da ação, outras normas indissoluvelmente ligadas às impugnadas, mas não suscitadas pelo requerente.

4. Ação direta não conhecida, ressalvando-se a possibilidade da propositura de nova ação que impugne todo o sistema.' (ADI 1.187-DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ...)

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.329, de 28.12.99, do Estado do Rio de Janeiro. Diploma legal que encerra sistema normativo. Impossibilidade de apreciação de parte de seus artigos. Ação não conhecida.

Ante a exclusiva impugnação dos arts. (...), impossível a apreciação da ação direta, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade, restrita a artigos que compõem sistema normativo, acarretaria a permanência, no texto legal, de dicção indefinida e assistemática. Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADI 2.133-RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - ...)

ADI 2422 AGR / DF

A exigência de que, em tal específica situação, o controle concentrado de constitucionalidade seja instaurado com essa abrangência global, visa, ainda, como precedentemente referido, a impedir que o Supremo Tribunal Federal – mediante declarações tópicas de inconstitucionalidade – venha a assumir um papel institucional que efetivamente não lhe pertence, qual seja, o de legislador positivo, consoante esta Suprema Corte, em sucessivas decisões, tem reiteradamente advertido:

‘O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar.’ (ADI 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

‘Ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em conseqüência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo (...).’ (RTJ 153/765, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Em conclusão: o exame das razões invocadas pelo eminente Advogado-Geral da União torna acolhível a preliminar de não-conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que se impunha, no caso, a impugnação ‘de todo o complexo normativo em que se insere a disciplina legal pós-constitucional da atribuição de poder de fiscalização ambiental à União, decorrente do disposto no art. 23 da Constituição Federal’, revelando-se incabível, por isso mesmo, o questionamento meramente tópico, seletivo e fragmentário de determinadas regras legais, tal como deduzido pela Confederação sindical que fez instaurar este processo de controle normativo abstrato.

A inviabilidade da presente ação direta, em decorrência da razão mencionada (ausência de impugnação global do complexo

ADI 2422 AGR / DF

normativo referido), impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro-Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em conseqüência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar.

Cumprе acentuar, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53):

‘PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO-RELATOR. – Assiste ao Ministro-Relator competência plena, para, com fundamento nos poderes processuais de que dispõe, exercer o controle de admissibilidade das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. Cabe-lhe, em conseqüência, poder para negar trânsito, em decisão monocrática, a ações, pedidos ou recursos incabíveis, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal. Precedentes.’ (RTJ 168/174-175, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 563-DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593-GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207-AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro ‘não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar –

ADI 2422 AGR / DF

enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, dentre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta’ (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Desse modo, e tendo presentes as razões expostas, não conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do pedido de medida cautelar.

Arquivem-se os presentes autos.’

3. Insurge-se a requerente contra o referido despacho, alegando, em síntese, que:

a) esta ação direta teve como objetivo promover um controle normativo abstrato de inconstitucionalidade, na defesa da harmonia do sistema constitucional, que teria sido ferida pela Lei 10.165/00, e não proteger, direta e individualmente, as indústrias, mormente essa defesa ocorra, ‘de modo indireto e reflexo, pois se a lei não se aplicasse a situações jurídicas concretas, não teria razão de ser.’;

b) ‘o fato de buscar, pela via do controle concentrado, o amparo jurisdicional para livrar as indústrias a ela vinculadas dos nocivos efeitos de uma lei inconstitucional, é precisamente, a constatação de que está sendo atendido o requisito da pertinência temática’;

c) ao contrário do afirmado na decisão atacada, não houve impugnação parcial, uma vez que a inicial teria atacado todos os artigos que disciplinavam a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental e os que com a nova taxa tinham vínculo de conexão;

d) o tributo criado pela Lei 10.165/00 seria absolutamente original, não possuindo precedente na legislação ambiental, não havendo que se falar, assim, em necessidade de impugnar todo o complexo normativo;

e) a retirada dos artigos que instituíram a TCF não implicaria criação de lei nova, mas, simplesmente, restauração

ADI 2422 AGR / DF

do sistema legal anterior, sem qualquer novação; e

f) a impossibilidade de fazer-se a impugnação de toda a legislação pós-constitucional que alterou a Lei 6.938/81, porque aquela não violaria o art. 23, parágrafo único, da Constituição.

4. Ao final, requer a reconsideração da decisão agravada ou o provimento do recurso de agravo, a fim de que seja dado prosseguimento ao feito com a imediata apreciação do pedido de medida cautelar.

5. Manifestou-se o Advogado-Geral da União pelo não-provimento do presente agravo regimental, bem como do agravo regimental interposto nos autos da ADIn nº 2423, em apenso; e requereu, ademais, a condenação da Confederação Nacional da Indústria nas penas de litigância de má-fé, a qual ter-se-ia utilizado, inadequadamente, do processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas, haja visto a total falta de coerência da argumentação – expendida nas várias ações diretas de inconstitucionalidade propostas pela citada Confederação quanto ao mesmo tema – frequentemente alterada para atender a interesse concretos das empresas a ela vinculadas.

6. A seguir, protestou, a fls. 444/453, a Confederação Nacional da Indústria, contra a acusação de litigância de má-fé feita pela Advocacia-Geral da União.

7. Vieram, em seguida, os autos a esta Procuradoria-Geral da República.

8. Primeiramente, os argumentos jurídicos do recurso de agravo não afiguram-se hábeis a infirmar a decisão monocrática proferida por Vossa Excelência.

9. Válido ressaltar que, além dos fundamentos contidos no despacho agravado, outra razão a impedir o conhecimento da presente ação direta consiste no efeito repristinatório que surgiria como consequência da declaração de inconstitucionalidade dos artigos da Lei nº 10.165/00, ora questionados, tornando em vigor as disposições constantes da Lei nº 9.960/00, que, no julgamento da ADIn nº 2.178 (MC), também proposta pela Confederação requerente, tiveram sua eficácia suspensa por esse colendo Supremo Tribunal Federal, a qual,

ADI 2422 AGR / DF

posteriormente, foi julgada prejudicada , precisamente em razão de sua superveniente revogação pela Lei nº 10.165/00, conforme decisão a seguir transcrita:

‘Vistos, etc. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, tendo por objeto a Lei nº 9.960/2000, que, introduzindo dispositivos na Lei nº 6.938/81, estabeleceu preços públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e instituiu, em seu favor, a taxa de fiscalização ambiental – TFA. O pedido de declaração de inconstitucionalidade veio acompanhado de requerimento de medida liminar, que foi deferido em 29.03.2000. ocorre, entretanto, que a Lei nº 10.165, de 27.12.2000, alterou a redação dos arts. 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H e 17-I da Lei nº 6.938/81, introduzidos pela mencionada Lei nº 9.960/2000 e impugnados nesta ação direta. evidente, portanto, a perda de objeto do presente feito, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. dessa forma, julgo prejudicada esta ADI 2.178, na forma do art. 21, IX, do RI/STF. Publique-se.’

10. Descuidou, assim, a Confederação Nacional da Indústria, de observar, ‘in casu’, a necessidade, salientada por Vossa Excelência no julgamento da ADI nº 2215, de ‘formulação de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, desde que também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional’.

11. Nesse sentido é a jurisprudência desse colendo Supremo Tribunal Federal, como bem ilustra o artigo publicado no Informativo nº 284/STF, a seguir transcrito:

‘O Tribunal não conheceu de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Governadora do Estado do Amapá contra o parágrafo 7º do art. 67 da Constituição do mesmo Estado, na redação dada pela Emenda Constitucional 16/2000 – ‘Será transferido para a reserva remunerada o Comandante-Geral da Polícia Militar e do Corpo

ADI 2422 AGR / DF

de Bombeiro Militar, com todos os direitos e vantagens do cargo, na forma da Lei'. Considerou-se inócuo o pedido formulado na ação, haja vista que a eventual suspensão do citado parágrafo 7º apenas reavivaria dispositivo anterior, não impugnado, que conteria o mesmo vício de inconstitucionalidade. Precedentes citados: ADI 2.132-RJ (DJU de 5.4.2002) e ADI 2.242-PR (julgada em 7.2.2001, acórdão pendente de publicação, v. Informativo 216). ADI 2.574-AP, rel. Min. Carlos Velloso, 2.10.2002. (ADI-2574)' (...).

12. *Entretanto, uma vez provido o agravo para admitir o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, reitero o parecer lançado a fls. 343/350 destes autos, no sentido do indeferimento da medida cautelar.*

13. *Naquela ocasião, manifestei-me da seguinte forma:*

'Num exame perfunctório das alegações deduzidas pela requerente, o pedido liminar não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre reconhecer a legitimidade ativa 'ad causam' da requerente para o ajuizamento da presente ação. Resta evidenciado o vínculo de pertinência existente entre a matéria objeto da presente ação e as finalidades sociais da Confederação Nacional da Indústria, no que se passa ao exame da constitucionalidade da Lei n.º 10.165, de 27 de dezembro de 2000.

O referido diploma legal trouxe algumas inovações, além de textos adaptados da norma anterior (Lei n.º 9.960/2000), dentre os quais: 1) o fato gerador da TCFA tem por fundamento 'o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais'; 2) o sujeito passivo do tributo revela-se como todo aquele que exerce as atividades constantes no Anexo VIII da Lei, estando obrigado a entregar relatório das atividades exercidas no ano anterior para o IBAMA, em formulário próprio; 3) definiu

ADI 2422 AGR / DF

critérios para a conceituação de empresas de pequeno, médio e grande porte; 4) estabeleceu o pagamento da taxa sempre no último dia útil de cada trimestre do ano civil diretamente em conta vinculada ao IBAMA, cujo atraso enseja a cobrança de multa e encargos; e 5) a obrigatoriedade de, até o dia 31 de março, as pessoas físicas ou jurídicas potencialmente poluidoras fazerem seu cadastro, conforme salientado acima.

Não se vislumbra, nesse primeiro exame, violação ao art. 23, parágrafo único, da Carta Magna, eis que a TCFA observa a subsidiariedade da competência do IBAMA, relativamente à fiscalização das atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, ao permitir a compensação parcial dos valores pagos a título de taxas estaduais e municipais de fiscalização ambiental. Diga-se que o IBAMA exerce, a teor do disposto no art. 10, da Lei n.º 6.938/81, fiscalização das atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, posto em caráter supletivo, para verificar a observância dos termos em que autorizadas tais atividades. Com efeito, a competência prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição da República, refere-se à legitimação de atuações conjuntas, convênios e outras formas de cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o que não se confunde com o objeto da norma ora atacada.

Outrossim, não procede a alegação de afronta à norma inserta no art. 145, inciso II, da Constituição da República. A TCFA é exigida daqueles que, embora licitamente, promovem atividades, potencial ou efetivamente, poluidoras, de sorte a ensejar a fiscalização estatal, realizada pelo IBAMA. Afasta-se, destarte, a alegação de que tal fiscalização incumbe tão-somente aos órgãos estaduais, pois nada impede que se efetive pelo próprio IBAMA, o que denota a presença do necessário caráter contraprestacional da taxa instituída.

Não se observa, de outra parte, inconstitucionalidade no critério adotado pela Lei n.º 10.165/2000, para cobrança da TFCA. Os fatores instituídos no indigitado art. 17-C coadunam-se com o

ADI 2422 AGR / DF

entendimento firmado por esse Excelso Pretório, no sentido de que, na cobrança de taxas, desde que adotado critério razoável para determinação dos valores a serem cobrados, não se exige a minudenciada mensuração do quantum fiscalizatório exercido pelo poder de polícia estatal. Nesse diapasão, manifestou-se o eminente Ministro MOREIRA ALVES, no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade n.º 1.077/84 (versando sobre a chamada 'taxa judiciária' – RTJ 112/34), sustentando que basta a 'equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido do contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado'.

Nota-se, ainda, que, embora em 'summario cognitio', a atacada Lei atende ao princípio da retributividade, pois não se configura desarrazoada a presunção estabelecida na Lei n.º 10.165/2000, segundo a qual empresas de maior receita bruta, conforme o tamanho e a intensidade das atividades empreendidas, possuam maior potencial de poluição ou utilização de recursos naturais, demandando maior controle e vigor fiscalizatório por parte do IBAMA. Ademais, é de se reconhecer a impossibilidade de mensuração do poder de polícia exercido pelo Estado tal como pretende a requerente.

De outra parte, o critério adotado pela Lei ora atacada observa o princípio da capacidade contributiva, porquanto, em que pese o evidente caráter contraprestacional da taxa, este tributo não se afasta do princípio da capacidade contributiva. Assim, vem o novo diploma legal ao encontro da orientação dessa Suprema Corte, pela qual o princípio da capacidade contributiva aplica-se também às taxas. A respeito, Vossa Excelência, ao tratar da constitucionalidade da taxa de fiscalização cobrada pela Comissão de Valores Imobiliários, já afirmou que:

'O critério adotado pelo legislador para a cobrança dessa taxa de polícia busca realizar o princípio constitucional da capacidade contributiva, também aplicável a essa modalidade de tributo, notadamente

ADI 2422 AGR / DF

quando a taxa tem, como fato gerador, o exercício do poder de polícia. Precedentes.'

(AGRRE n.º 216.259/CE. Julgado em 9-05-2000 e veiculado no DJ de 19-05-2000, p. 18 – ...)

Destarte, de imposto não se trata, evidenciando-se, vale frisar, a caracterização de taxa imposta por força do efetivo controle e fiscalização exercidos pelo IBAMA sobre empresas que efetuem atividades, real ou potencialmente, poluidoras do meio ambiente.

Por fim, no que tange à alegada violação da norma inserta no art. 155, § 3.º, da Lei Maior, é de se notar que a vedação constitucional inserta no referido dispositivo não atinge a fiscalização ambiental objeto da TFCA, mas, sim, as operações referidas no dispositivo constitucional.

Diante disso, não se vislumbra o 'fumus boni iuris' necessário à concessão da medida cautelar ora requerida, em que pese presente o 'periculum in mora', evidenciado na cobrança passada da primeira parcela e na exigência próxima da segunda parcela da referida taxa. Ausente um dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar, é de se reconhecer a improcedência do pedido liminar.

Ante o exposto, opino pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.'

14. Por sua vez, com relação à possibilidade de aplicar-se a pena de litigância de má-fé à requerente, a resposta afigura-se-me negativa, haja vista o caráter objetivo do processo de controle concentrado de inconstitucionalidade, onde o conceito de parte não qualifica-se nos mesmos moldes do processo civil.

15. Esse colendo Supremo Tribunal Federal já posicionou-se no sentido de que o ente legitimado à demandar a jurisdição constitucional não define-se como 'autor', mas como colaborador na instauração do controle direto de inconstitucionalidade, em que o interesse precípua é a defesa da ordem constitucional.

16. Vem a calhar a afirmação contida no voto do eminente

ADI 2422 AGR / DF

Ministro ILMAR GALVÃO, no julgamento do agravo regimental na ADI nº 1.797, para quem ‘as normas gerais disciplinadoras dos feitos de índole subjetiva, de ordinário, não se aplicam às ações diretas de inconstitucionalidade, que têm natureza de processo objetivo’.

17. *Note-se que o art. 16 do Código de Processo Civil expressamente estabelece que responde por perdas e danos aquele que pleitear de má-fé como autor, réu ou interveniente. Não é o caso da requerente, a qual, como referido anteriormente, conceitua-se como ente legitimado a deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade das leis. A propósito, o eminente Ministro GILMAR MENDES, em seu livro *Jurisdição Constitucional*, bem destaca que ‘o Supremo Tribunal Federal ressaltou a objetividade desse processo, que não conhece partes e outorga ao Tribunal um instrumento político de controle de normas’.*

18. *Não vislumbro, pois, como poder-se-ia falar em parte prejudicada pela litigância de má-fé da parte contrária. Além do mais, restaria a indagação de quem seria o beneficiário da multa já que o Código de Processo Civil estabelece em seu art. 18, ‘o juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou’.*

19. *Destarte, parece-me inaplicável o disposto nos arts. 16, 17, e 18 do Código de Processo Civil ao processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis adotado pelo nosso ordenamento jurídico.*

20. *Ademais, não vejo o fato de a requerente usar de teses contrapostas em ações outras ações diretas de inconstitucionalidade, que tenham como objeto leis semelhantes, e assim utilize-se desta ação para defesa de interesses individuais, caracterizar quaisquer das condutas descritas no art. 17, do Código de Processo Civil, ‘in verbis’:*

‘Art. 17 – Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

I – deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

ADI 2422 AGR / DF

- II – alterar a verdade dos fatos;*
- III – usar do processo para conseguir objetivo ilegal;*
- IV – opuser resistência injustificada ao andamento do processo;*
- V – proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;*
- VI – provocar incidentes manifestamente infundados.*
- VII – interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.’*

21. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pelo não-conhecimento do presente agravo, ou, caso assim não se entenda, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, ratificando o parecer de fls. 343/350, bem como pelo indeferimento do pedido de condenação da requerente nas penas de litigante de má-fé, em razão de sua inaplicabilidade ao processo de controle abstrato de constitucionalidade.”

Tendo em vista a existência de fato juridicamente relevante (julgamento plenário do RE 416.601/DF – que confirmou a validade jurídico-constitucional da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), matéria igualmente versada na presente sede processual) –, determinei fossem ouvidos o eminente Advogado-Geral da União (fls. 485) e o eminente Procurador-Geral da República (fls. 498), que se manifestaram, na ADI 2.422/DF, respectivamente, a fls. 487/496 e a fls. 501/510.

É o relatório.

10/05/2012

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.422
DISTRITO FEDERAL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): As decisões objeto dos presentes recursos de agravo **não conheceram** de processos de controle normativo abstrato (ADI 2.422/DF e ADI 2.423/DF), **por vislumbrarem ocorrente, na ADI 2.422/DF, a defesa** de interesses concretos das empresas vinculadas à entidade autora **e, nas ADI 2.422/DF e ADI 2.423/DF, a ausência** de impugnação global do complexo normativo concernente à exação tributária questionada **em ambas** as ações (ADI 2.422/DF e ADI 2.423/DF).

Como referido nas decisões ora agravadas, a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Confederação Nacional do Comércio – CNC **ajuizaram** ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, **impugnando** os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.165, de 27/12/2000, **que alterou** dispositivos pertinentes à Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

As normas legais questionadas **têm** o seguinte conteúdo material (fls. 02/06):

“Art. 1º Os arts. 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I e 17-O da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCEFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização

ADI 2422 AGR / DF

das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.’ (NR)

‘Art. 17-C. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei.’ (NR)

‘§ 1º. O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo Ibama, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.’ (NR)

‘§ 2º. O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta.’ (NR)

‘Art. 17-D. A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei.’ (NR)

‘§ 1º. Para os fins desta Lei, consideram-se:’ (AC)

‘I – microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do ‘caput’ do art. 2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999;’ (AC)

‘II – empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais);’ (AC)

‘III – empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais);’ (AC)

‘§ 2º. O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta Lei.’ (AC)

‘§ 3º. Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado.’ (AC)

ADI 2422 AGR / DF

'Art. 17-F. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais.' (NR)

'Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente.' (NR)

'Art. 17-H. A TCFA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo anterior será cobrada com os seguintes acréscimos.' (NR)

'I – juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento;' (NR)

'II – multa de mora de vinte por cento, reduzida a dez por cento se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento;' (NR)

'III – encargo de vinte por cento, substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculado sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, reduzido para dez por cento se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução.' (AC)

'§ 1º-A. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora.' (AC)

'§ 1º. Os débitos relativos à TCFA poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária, conforme dispuser o regulamento desta Lei.' (NR)

'Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 e que não estiverem inscritas nos respectivos cadastros até o último dia útil do terceiro mês que se seguir ao da publicação desta Lei incorrerão em infração punível com multa de:' (NR)

ADI 2422 AGR / DF

'I – R\$ 50,00(cinquenta reais), se pessoa física;'
(AC)

'II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), se microempresa;' (AC)

'III – R\$ 900,00 (novecentos reais), se empresa de pequeno porte;' (AC)

'IV – R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), se empresa de médio porte;' (AC)

'V – R\$ 9.000,00 (nove mil reais), se empresa de grande porte.' (AC)

Art. 2º. *A Lei nº 6.938, de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:*

'Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental.' (AC)

'§ 1º. Valores recolhidos ao Estado, ao Município e ao Distrital (sic) Federal a qualquer outro título, tais como taxas ou preços públicos de licenciamento e venda de produtos, não constituem crédito para compensação com a TCFA.' (AC)

'§ 2º. A restituição, administrativa ou judicial, qualquer que seja a causa que a determine, da taxa de fiscalização ambiental estadual ou distrital compensada com a TCFA restaura o direito de crédito do Ibama contra o estabelecimento, relativamente ao valor compensado.' (AC)

'Art. 17-Q. É o Ibama autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA.' (AC)

Art. 3º. *A Lei nº 6.938, de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes Anexos VIII e IX:" (grifei)*

ADI 2422 AGR / DF

Sustentou-se, em síntese, nas ações diretas em referência, que o diploma legal nelas impugnado, ao instituir e disciplinar a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, em favor do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, teria ofendido normas e princípios inscritos na Constituição da República (fls. 06/08):

“a) ao alterar, por meio de lei ordinária, o SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81, recepcionada com caráter de lei complementar pela nova ordem constitucional, por harmonizar entre os entes da federação a competência comum de proteção ao meio ambiente, no que se refere ao licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, violou o art. 23, parágrafo único do Estatuto Maior;

b) ao instituir taxa sem que haja a contraprestação efetiva de serviço público ou o efetivo exercício do poder de polícia – pois as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais são controladas e fiscalizadas pelo órgão estatal competente – a lei em apreço afrontou diretamente o art. 145, II, da CF;

c) ao remunerar por taxa o poder de polícia geral conferido ao IBAMA, ‘ut universi’, desrespeitou, por idêntico, o mesmo art. 145, II, da CF, pois o exercício de poder de polícia só justifica a cobrança de taxa, se houver prestação específica e divisível;

d) se o tributo que a Lei 10.165 pretende instituir tem como fato gerador poder de polícia geral, configura, assim, um imposto. Nestas condições, há violação ao art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de imposto a órgão. Ademais, o imposto instituído não está arrolado no art. 153 da CF, como de competência ordinária da União. Só poderia ser implementado, se fosse o caso, por lei complementar. Nessa ótica, há desrespeito ao art. 154, I, da Constituição;

e) ao pretender criar uma taxa para atender um poder de polícia já exercido e remunerado pelo órgão ambiental competente, a nefasta Lei 10.165 ocasionou uma dupla incidência tributária, com objetivos nitidamente arrecadatórios, ferindo, assim, o princípio geral de direito do nosso sistema constitucional que veda o enriquecimento sem causa,

ADI 2422 AGR / DF

já que não há atividade jurídica da administração para respaldar a imposição da TCFA;

f) ao estabelecer valores exorbitantes a serem cobrados a título de TCFA, violou a regra da equivalência razoável entre o custo real da atividade estatal e o montante a pagar, ferindo o princípio constitucional da proporcionalidade;

e, afinal,

g) ao fazer incidir a TCFA sobre as atividades descritas nos Códigos 01 e 02 e sobre as atividades relativas a derivados de petróleo e combustíveis constantes do Código 15 do Anexo VIII da Lei 10.165/00, violou flagrantemente o disposto no art. 155, § 3º, da CF, que proíbe expressamente a incidência de qualquer outro tributo, que não aqueles que ressalva.” (grifei)

Analisei, **inicialmente**, Senhor Presidente, a **questão pertinente à utilização adequada** da ação direta de inconstitucionalidade e **verifiquei** – a partir da leitura da petição inicial e dos documentos que instruíram a ADI 2.422/DF – que **este** processo de controle concentrado foi instaurado **com o iniludível objetivo** de promover, em sede de fiscalização abstrata, a **defesa** de interesses **individuais e concretos** das empresas vinculadas, no plano da organização sindical, à autora, **notadamente** “as empresas de pequeno e médio portes” (fls. 38), e, **em particular**, a Companhia Vale do Rio Doce, **como se depreende** do seguinte fragmento constante da peça processual mencionada (fls. 34/35):

*“Os valores estipulados pela Lei 10.165/00, a título de TCFA, a par das inconstitucionalidades já apontadas, inobservam outro princípio jurídico, que é o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade que deve informar a elaboração de atos normativos, sobretudo porque estipula a lei que a taxa seja cobrada por estabelecimento (art. 17-D), o que certamente conduzirá a valores exorbitantes, se considerarmos, por exemplo, **uma grande empresa** com estabelecimentos em todo o País.*

Veja-se, assim, a Companhia Vale do Rio Doce que deverá recolher anualmente, a título de TCFA, o valor absurdo de cerca de R\$ 1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)!!! (Doc. 11).

ADI 2422 AGR / DF

E esse valor, é bom destacar, excluiu os estabelecimentos administrativos e comerciais.” (grifei)

Registrei, ainda, que esse específico propósito que anima a autora – especialmente se se considerarem os fundamentos que dão suporte à arguição de inconstitucionalidade em exame – resultava claro dos documentos que instruíram a própria petição inicial, nos quais foram relacionadas, concretamente, várias empresas registradas na FEEMA, com menção, inclusive, a planilhas “com a previsão dos gastos anuais de quatro destas empresas” (fls. 82), seguindo-se observação de que seria encaminhado à CNI, “para subsidiar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn que será movida por esta Confederação contra a Lei n. 10.165/00, que cria a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, a ser cobrada pelo IBAMA” (fls. 82), um “estudo (...) referente à média a ser paga, anualmente, pelas indústrias fluminenses...” (fls. 82).

Esses elementos, Senhor Presidente, tal como mencionei na decisão agravada, proferida na ADI 2.422/DF, tornam inquestionável o intuito da autora de, ao agir em sede de fiscalização concentrada, buscar, na realidade, amparo jurisdicional para a preservação de direitos e interesses concretos das empresas, que, vinculadas à CNI, serão afetadas, em suas respectivas situações individuais, pelo diploma legislativo impugnado.

Veja-se, pois, que o contexto ora exposto põe em evidência a configuração concreta de interesses individuais contrastantes, o que basta, por si só, para inviabilizar a utilização, na espécie em exame, da ação direta de inconstitucionalidade.

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, que o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade – em cujo âmbito não se discutem situações individuais, nem se examinam interesses concretos – **qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, destinado a viabilizar “o julgamento, não de uma relação jurídica**

ADI 2422 AGR / DF

concreta, mas de validade de lei em tese..." (RTJ 95/999, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei).

A importância de **qualificar-se** o controle normativo abstrato de constitucionalidade como **processo objetivo** – vocacionado, **exclusivamente**, à defesa, **em tese**, da *"harmonia do sistema constitucional, ferida pela manutenção de lei produzida em desrespeito à Constituição"* (CELSO RIBEIRO BASTOS, *"Curso de Direito Constitucional"*, p. 327, 11ª ed., 1989, Saraiva) –, **além de refletir entendimento** exposto em autorizado magistério (CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, *"A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro"*, p. 141/145, item n. 3.2.2, 2ª ed., 2000, RT; NAGIB SLAIBI FILHO, *"Ação Declaratória de Constitucionalidade"*, p. 106, 2ª ed., 1995, Forense; GILMAR FERREIRA MENDES, *"Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos"*, p. 250, 1990, Saraiva), **encontra apoio** na própria **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, que, **por mais de uma vez**, já enfatizou a **objetividade** desse instrumento de proteção *"in abstracto"* da ordem constitucional (RTJ 113/22, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – RTJ 131/1001, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 136/467, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 164/506-509, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **repelindo**, por isso mesmo, **qualquer** pretensão que vise a **resguardar** interesses individuais, supostamente lesados em face de situações concretas.

Isso significa, portanto, tal como ressaltado, que, **em face da natureza objetiva** de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, **não se discutem situações individuais** no âmbito do controle **abstrato** de normas (RTJ 164/506-509, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.254-AgR/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **notadamente** quando o ajuizamento da ação direta é motivado, **em caráter preponderante**, por **determinadas situações concretas** claramente identificáveis, à **semelhança** do que se registra na ADI 2.422/DF.

ADI 2422 AGR / DF

A tutela jurisdicional de situações individuais – uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional – **há de ser obtida** na via do **controle difuso** de constitucionalidade, que, **supondo a existência de um caso concreto**, revela-se acessível a **qualquer** pessoa, ou instituição, que disponha de legítimo interesse (**CPC, art. 3º**).

Não custa assinalar, tal como pude enfatizar em decisão proferida no julgamento da **ADI 842/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, que, no controle **abstrato** de normas – em cujo âmbito instauram-se **relações processuais objetivas** – visa-se a **uma só finalidade**: a tutela da ordem constitucional, **sem** vinculações quaisquer a situações jurídicas **de caráter individual ou concreto**.

Vê-se, desse modo, que se revelam impertinentes as alegações da Confederação Nacional da Indústria – CNI, **no sentido** de que *“Os elementos concretos trazidos aos autos eram imprescindíveis e se destinavam tão-somente a demonstrar a violação ao princípio da proporcionalidade”* (fls. 375/376).

Mesmo que se pudesse superar a questão pertinente à defesa de interesses individuais e concretos de empresas contribuintes **vinculadas**, no plano sindical, à Confederação Nacional da Indústria – CNI, **assinalei, ainda, tal como o fiz** na ADI 2.423/DF, **proposta** pela Confederação Nacional do Comércio – CNC e **tramitando**, nesta Corte, em rito procedimental conjunto com a ADI 2.422/DF, que, **em ambas as ações diretas**, registrar-se-ia a ocorrência de obstáculo formal, apto a tornar **insuscetíveis** de conhecimento as ações diretas em causa.

É que o eminente Advogado-Geral da União, **ao manifestar-se** nos autos da ADI 2.422/DF, **suscitou** preliminar de **não conhecimento** de ambas as ações, **por ausência** de impugnação integral – que se revela necessária – *“de todo o complexo normativo”*, **invocando**, como suporte

ADI 2422 AGR / DF

dessa objeção, **a própria jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal (fls. 248/250):

“A jurisprudência do Pretório Excelso exige, de modo inequívoco, seja oferecida, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação integral do complexo normativo em que se insere o diploma impugnado. Com efeito, reconhece a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal: ‘Não se conhece de ação direta de inconstitucionalidade que impugna, em determinado sistema normativo, apenas alguns dos preceitos que o integram – deixando de questionar a validade de outros dispositivos com eles relacionados – dado que essa declaração de inconstitucionalidade, tal como pretendida, alteraria o sistema da Lei. Com esse entendimento, o Tribunal não conheceu de ação direta ajuizada pelo Partido Social Liberal – PSL, contra a Lei 3.329/99, do Estado do Rio de Janeiro, que cria o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – RIOSEGURANÇA e dá outras providências.’ (ADIN nº 2.133, Rel. Min. Ilmar Galvão, Informativo STF; Brasília, 28 de fevereiro a 10 de março de 2000 – Nº 180). Tal exigência decorre da impossibilidade de alterar-se, por via transversa, o sistema da lei – o que, além de em si mesmo ilegítimo, pode acarretar conseqüências ainda mais lesivas ao interesse público e, sobretudo, às imposições e ao plano regulativo constitucionais. A incorporação de determinada Lei em um complexo normativo, dessarte, confere-lhe um sentido sistemático específico no ordenamento jurídico, cuja desconsideração comprometeria, ilegitimamente, esse mesmo sistema normativo.

Em verdade, na espécie dos autos, a impugnação padece exatamente desse vício, o que está a comprometer, de modo definitivo, a possibilidade de vir-se a dela conhecer, como passamos a demonstrar. Com efeito, pretende a Requerente obter a declaração de suposta inconstitucionalidade da alteração da Lei nº 6.938, de 1981, pela Lei nº 10.165, de 2000, sob o argumento de aquela norma alterada haveria sido recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar. Alega ainda que a norma pré-constitucional não conferiria poder de polícia ambiental à União. Ocorre que, ao fazê-lo, a

ADI 2422 AGR / DF

Requerente ignora e deixa de impugnar todo o complexo normativo em que se insere a disciplina legal pós-constitucional da atribuição de poder de fiscalização ambiental à União decorrente do disposto no art. 23 da Constituição Federal. Como se demonstrará ao longo da presente manifestação, inúmeras são as leis ordinárias pós-constitucionais que disciplinam e atribuem à União e, em particular ao IBAMA, poder de polícia ambiental e alteram, inclusive de modo expresse, a Lei nº 6.938, de 1981. Ao voltar-se a Requerente exclusivamente contra a norma que introduz a taxa impugnada, busca, em clara inobservância da jurisprudência da Corte Suprema, a redefinição do sistema legal por meio da impugnação aleatória de apenas alguns dos dispositivos que o compõem e para o fim específico e estritamente particular de desonerar-se da obrigação tributária. Assim, pretende a Requerente negar parcela do poder de polícia legalmente atribuído ao IBAMA para o fim de deslegitimar a cobrança da taxa impugnada e de qualquer outra (inclusive pelos Estados), pois, relativamente às demais atribuições legalmente conferidas ao IBAMA, não seriam competentes para impor taxa as entidades federadas. Do mesmo modo, a Requerente entende oportuno valer-se da distribuição pós-constitucional de atribuições de poder de polícia ambiental levada a efeito por lei ordinária – o mesmo vício alegadamente contido na Lei impugnada – para sustentar competir tal mister às entidades federadas, o que constitui paradoxo inescandível. Com efeito, a única forma idônea de vir a promover o questionamento da alegada redistribuição do poder de polícia entre os vários níveis da Federação seria a impugnação completa do respectivo sistema legal pós-constitucional, dever mínimo ao qual se furtou a Requerente. Um tal uso heterodoxo do controle concentrado de normas certamente não serve à tarefa de assegurar a higidez da ordem constitucional vigente e assim não autoriza o conhecimento da presente Ação.” (grifei)

Tem plena razão o eminente Advogado-Geral da União, eis que, **tratando-se** de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam **ou** que mantêm, **entre si**, vínculo de dependência jurídica, **caberia** às autoras das ações diretas em causa, **ao postularem** a declaração de inconstitucionalidade, **abranger**, no alcance desse

ADI 2422 AGR / DF

“judicium”, **todas as regras unidas** pelo vínculo de conexão, **sob pena** de, em não o fazendo, **tornar inviável** a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, nessa situação de **mútua** dependência normativa, **em que** as regras estatais **interagem** umas com as outras, **condicionando-se**, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, **revela-se incabível** a **impugnação tópica ou fragmentária** de apenas **algumas** dessas normas.

E a razão é uma só: em um contexto no qual se destaque um complexo normativo **indecomponível**, que seja **somente** capaz de atuar *“in solidum”*, vale dizer, **quando** presentes e eficazes **todos** os preceitos **que nele** se acham incorporados, **qualificando-se**, em tal situação, como uma verdadeira e incindível **unidade estrutural**, **mostra-se inviável** proceder, em sede de controle abstrato, a um **questionamento seletivo** de **determinadas** prescrições, pelo fato de estas, por integrarem a **totalidade** do sistema, **não admitirem** impugnações isoladas, **sob pena** de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas, **o que culminaria**, até mesmo, por viabilizar, por parte do órgão investido de jurisdição constitucional, uma **inadmissível reelaboração** da própria lei, **o que afrontaria**, gravemente, **o postulado** constitucional da separação de poderes.

Esse entendimento, como referido nas decisões ora agravadas, **encontra pleno suporte na jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal:

“1. Os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/96 são parte de um sistema que disciplina o pagamento e o recebimento de indenização por desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

2. O acolhimento da impugnação de algumas normas de um sistema (arts. 14 e 15), via ação direta, indissoluvelmente ligadas a outras do mesmo sistema (art. 16), não impugnadas na

ADI 2422 AGR / DF

mesma ação, implica remanescer, no texto legal, dicção indefinida, assistemática, imponderável e inconseqüente.

3. Impossibilidade do exercício 'ex-officio' da jurisdição, para incluir, no objeto da ação, outras normas indissolavelmente ligadas às impugnadas, mas não suscitadas pelo requerente.

4. Ação direta não conhecida, ressalvando-se a possibilidade da propositura de nova ação que impugne todo o sistema."

(ADI 1.187/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.329, de 28.12.99, do Estado do Rio de Janeiro. Diploma legal que encerra sistema normativo. Impossibilidade de apreciação de parte de seus artigos. Ação não conhecida.

Ante a exclusiva impugnação dos arts. (...), impossível a apreciação da ação direta, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade, restrita a artigos que compõem sistema normativo, acarretaria a permanência, no texto legal, de dicção indefinida e assistemática. Entendimento assentado na jurisprudência do STF.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida."

(ADI 2.133-RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – grifei)

A exigência de que, *em tal específica situação*, o controle concentrado de constitucionalidade **seja instaurado** com essa abrangência global, **visa, ainda**, como precedentemente referido, **a impedir** que o Supremo Tribunal Federal – **mediante declarações tópicas** de inconstitucionalidade – venha a assumir um papel institucional **que efetivamente não lhe pertence, qual seja, o de legislador positivo**, consoante esta Suprema Corte, em **sucessivas** decisões, tem **reiteradamente** advertido:

***"O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO:** A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar."*

(ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

ADI 2422 AGR / DF

“Ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em consequência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo (...).”

(RTJ 153/765, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe referir, ainda, que as ora agravantes, em suas razões recursais, **sustentam** que *“(...) é certo que a Lei 10.165/00 instituiu um novo tributo que inexistia antes! Não modificou fato gerador, base de cálculo, alíquota, ou qualquer elemento do tributo. O sistema de arrecadação da nova receita é absolutamente original e não tinha precedente na legislação ambiental” (fls. 379 – da ADI 2.422/DF) e, também, que “(...) as disposições da Lei nº 10.165/2000 não guardam vinculação com nenhuma outra norma. Cria tributo novo, com fatos geradores, bases de cálculo e sujeitos passivos previstos na própria norma. Portanto, a Lei nº 10.165/2000 tem natureza absolutamente original e independente, não estando vinculada de forma indecomponível a nenhuma outra norma do sistema legal que possa sofrer as consequências de sua inconstitucionalidade” (fls. 99/100 – da ADI 2.423/DF).*

Impende observar que, em relação a tais alegações, **revelam-se extremamente pertinentes** as observações referidas pela douta Advocacia-Geral da União **no sentido de que** *“(...) a Lei nº 10.165, de 2000, que instituiu a taxa impugnada, seguiu a orientação do Supremo Tribunal Federal na ADIMC 2.247, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 10/11/00; ADIMC 1.982, Relator Maurício Corrêa, DJ 11/06/99; ADIMC 1.823, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 16/10/98, quanto à necessidade de lei para instituir taxas a serem cobradas em razão do exercício do poder de polícia pelo IBAMA” (ADI 2.422/DF, fls. 402 – grifei).*

ADI 2422 AGR / DF

Cumprer registrar, por oportuno, que os precedentes do Plenário desta Suprema Corte referidos pelo douto Advogado-Geral da União encontram-se assim ementados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 5º, 8º, 9º, 10, 13, § 1º, E 14 DA PORTARIA Nº 113, DE 25.09.97, DO IBAMA.

Normas por meio das quais a autarquia, sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, e estabeleceu sanções para a hipótese de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes, com ofensa ao princípio da legalidade estrita que disciplina, não apenas o direito de exigir tributo, mas também o direito de punir.

Plausibilidade dos fundamentos do pedido, aliada à conveniência de pronta suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Cautelar deferida.”

(ADI 1.823-MC/DE, Rel. Min. ILMAR GALVÃO)

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: Portaria nº 31-N, de 12.03.99, e Portaria nº 33, de 18.03.99, ambas do Presidente do IBAMA, e Portaria nº 37, de 05.03.98, do Ministro do Meio Ambiente.

1. Só a lei pode instituir taxas a serem cobradas por contraprestação de serviços ou em razão do exercício do poder de polícia, a teor do que dispõem os artigos 145, II, e 150, I, da Constituição.

2. Suspensão cautelar da eficácia, com efeito ‘ex nunc’, das Portarias nºs. 31-N, de 12.03.99, e 33, de 18.03.99, do Presidente do IBAMA.

3. Ação não conhecida quanto à Portaria nº 37, de 05.03.98, do Ministro do Meio Ambiente, por ter sido objeto de impugnação genérica.”

(ADI 1.982-MC/DE, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA)

ADI 2422 AGR / DF

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ITEM 5.4 DO ANEXO I DA PORTARIA Nº 62, DE 20.03.2000, DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

Dispositivo por meio do qual o Ministério do Meio Ambiente, sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para inspeção de importações e exportações de produtos da indústria pesqueira, a ser cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com ofensa ao princípio da legalidade estrita, que disciplina o Direito Tributário.

Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade.

Medida cautelar deferida.”

(ADI 2.247-MC/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO)

Vê-se, desse modo, que os dispositivos legais impugnados nesta sede processual **refletem orientação** que esta Suprema Corte **estabeleceu**, em decisões anteriores, **a propósito** de diplomas normativos pretéritos que tinham por objeto a instituição da espécie tributária ora questionada, **o que afasta o alegado caráter inédito** da exação em tela.

De outro lado, **a existência** de precedentes deste Supremo Tribunal Federal **que tratam** das bases teóricas **que legitimam** a exação tributária ora questionada **demonstra**, de forma inquestionável, **a procedência** das observações da douta Procuradoria-Geral da República a fls. 476/477 **e reiteradas** a fls. 504/505 da ADI 2.422/DF, **quanto ao fato** de que *“Descuidou, (...), a Confederação Nacional da Indústria, de observar, ‘in casu’, a necessidade, salientada por Vossa Excelência no julgamento da ADI nº 2215, de ‘formulação de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogados, desde que também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional”*.

A necessidade referida pela douta Procuradoria-Geral da República **decorre**, como acertadamente registrado, do *“(...) efeito ripristinatório que surgiria como consequência da declaração de inconstitucionalidade dos artigos da*

ADI 2422 AGR / DF

Lei nº 10.165/00, ora questionados, tornando em vigor as disposições constantes da Lei nº 9.960/00, que, no julgamento da ADIn nº 2.178 (MC), também proposta pela Confederação requerente, tiveram sua eficácia suspensa por esse colendo Supremo Tribunal Federal, a qual, posteriormente, foi julgada prejudicada, precisamente em razão de sua superveniente revogação pela Lei nº 10.165/00 (...)" (ADI 2.422/DF, fls. 476 – grifei).

Em conclusão: o exame das razões invocadas pelo eminente Advogado-Geral da União e ratificadas pela douta Procuradoria-Geral da República **justifica** a decisão ora agravada, **no sentido da incognoscibilidade** das presentes ações diretas, eis que se impunha, **no caso**, a impugnação **"de todo o complexo normativo em que se insere a disciplina legal pós-constitucional da atribuição de poder de fiscalização ambiental à União, decorrente do disposto no art. 23 da Constituição Federal", revelando-se incabível**, por isso mesmo, o questionamento **meramente** tópico, seletivo e fragmentário de **determinadas** regras legais, **tal como** pretendido pelas Confederações sindicais **que fizeram** instaurar este processo de controle normativo abstrato.

Registre-se, ainda, que, mesmo que superados os óbices apontados, **é de assinalar que o Plenário** desta Suprema Corte, **ao apreciar o RE 416.601/DF**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, **reconheceu** a inteira validade jurídico-constitucional da taxa ora questionada, fato esse que, de todo modo, **não afasta** a inviabilidade processual da presente ação direta, **como bem ressaltado** pela douta Procuradoria-Geral da República, pois, **"(...) embora a decisão prolatada por essa Corte quando do julgamento do referido RE nº 416.601/DF, sinalize pela improcedência do pedido formulado nas presentes ADIs, o que se tem, na hipótese, é a impossibilidade de conhecimento das ações, razão pela qual o fato novo não tem o condão de influenciar, de qualquer modo, a decisão já proferida (...)"** (fls. 509/510 – grifei).

Finalmente, no tocante ao pleito deduzido pela douta Advocacia-Geral da União, **de que sejam aplicadas às ora recorrentes** as sanções

ADI 2422 AGR / DF

processuais **referentes** ao “*improbis litigator*”, **cabe ter presente** a manifestação **emanada** da douda Procuradoria-Geral da República (fls. 481/482):

“Por sua vez, com relação à possibilidade de aplicar-se a pena de litigância de má-fé à requerente, a resposta afigura-se-me negativa, haja vista o caráter objetivo do processo de controle concentrado de inconstitucionalidade, onde o conceito de parte não se qualifica nos mesmos moldes do processo civil.

15. Esse colendo Supremo Tribunal Federal **já se posicionou** no sentido de que o ente legitimado à demandar a jurisdição constitucional **não se define** como ‘autor’, **mas como colaborador** na instauração do controle direto de inconstitucionalidade, em que o interesse precípua é a defesa da ordem constitucional.

16. **Vem a calhar** a afirmação contida no voto do eminente Ministro ILMAR GALVÃO, no **juízo** do agravo regimental na ADI nº 1.797, **para quem** ‘as normas gerais disciplinadoras dos feitos de índole subjetiva, de ordinário, não se aplicam às ações diretas de inconstitucionalidade, que têm natureza de processo objetivo’.

17. **Note-se** que o art. 16 do Código de Processo Civil **expressamente estabelece** que responde por perdas e danos aquele que pleitear de má-fé como autor, réu ou interveniente. **Não é o caso** da requerente, a qual, como referido anteriormente, **conceitua-se** como ente legitimado a deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade das leis. **A propósito**, o eminente Ministro GILMAR MENDES, em seu livro ‘Jurisdição Constitucional’, **bem destaca** que ‘o Supremo Tribunal Federal **ressaltou** a objetividade desse processo, **que não conhece partes e outorga** ao Tribunal um instrumento político de controle de normas’.

18. **Não vislumbro**, pois, como se poderia falar em parte prejudicada pela litigância de má-fé da parte contrária. **Além do mais**, restaria a indagação de quem seria o beneficiário da multa já que o Código de Processo Civil **estabelece**, em seu art. 18, que ‘o juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os

ADI 2422 AGR / DF

honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou’.

19. Destarte, parece-me inaplicável o disposto nos arts. 16, 17, e 18 do Código de Processo Civil ao processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis adotado pelo nosso ordenamento jurídico.” (grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas, **e acolhendo**, ainda, **os pronunciamentos** do douto Advogado-Geral da União (fls. 391/493 da ADI 2.422/DF) **e** do eminente Procurador-Geral da República (fls. 469/483 da ADI 2.422/DF), **nego provimento** aos presentes recursos de agravo interpostos pela CNI (ADI 2.422/DF) **e** pela CNC (ADI 2.423/DF), **mantendo**, em consequência, **as decisões** por mim proferidas (fls. 355/367 – ADI 2.422/DF **e** fls. 77/84 – ADI 2.423/DF).

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.422

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES

AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC

ADV.(A/S) : CÁCITO AUGUSTO ESTEVES E OUTROS

ADV.(A/S) : CRISTINALICE MENDONÇA SOUZA DE OLIVEIRA

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento aos agravos regimentais. Votou o Presidente, Ministro Ayres Britto. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 10.05.2012.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário