

Paulo Affonso Leme Machado  
Gabriel Machado P. Henriques

Fcs 44  
PA 818/19  
q

**PARECER JURÍDICO**

**INTERVENIENTE:**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DO  
MUNICÍPIO DE GUARULHOS**

**CONTRATANTES:**

**CENTER BACHA ADMINISTRAÇÃO DE BENS IMÓVEIS  
LTDA  
MUNDIAL LOGÍSTICA INTEGRADA LTDA**

**CONSULTORES:**

**PAULO AFFONSO LEME MACHADO (OAB/SP Nº 101593)  
GABRIEL MACHADO PESSANHA HENRIQUES (OAB/SP Nº  
434044)**

## **SUMÁRIO:**

### **1. A SAÚDE HUMANA E O MEIO AMBIENTE – VALORES DEFENDIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA**

### **2. O MUNICÍPIO E O MEIO AMBIENTE**

### **3. O MUNICÍPIO E A SADIQA QUALIDADE DE VIDA**

3.1 A competência comum do artigo 23 da Constituição

3.2. Saúde e risco de doença

### **4. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE**

4.1. O Município e a legislação de interesse local

4.2. Competência do Município para legislar suplementarmente à União e aos Estados

### **5. O EQUILÍBRIO SONORO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

### **6. O SOM E A POLUIÇÃO SONORA**

### **7. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL CONTRA O RUÍDO**

7.1. Introdução

75 46  
Pa 01046/10  
al

**7.2. Competência privativa e competência concorrente e poluição do ruído: a ANAC e o Município de Guarulhos**

**7.2.1. A ANAC – Agência Nacional De Aviação Civil**

**7.2.2. O Município de Guarulhos e sua competência perante o ruído aeronáutico**

**8. POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL**

**9. INSTITUIÇÃO DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS**

**9.1. Espécies de Taxas**

**9.1.1. Taxa de Serviço**

**9.1.2. Taxa de Polícia**

**9.1.2.1. Taxa de Preservação Ambiental (TPA)**

**9.2. Base de Cálculo**

**CONCLUSÃO**

**ANEXO I – VALORES PRATICADOS POR TAXAS SIMILARES NA FRANÇA, ILHABELA (SP) E UBATUBA (SP)**

**ANEXO II – PROJETO DE LEI**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

7547  
72.818/19  
d

## **1. A SAÚDE HUMANA E O MEIO AMBIENTE – VALORES DEFENDIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA**

“As Constituições escritas inseriram o “direito à vida” no cabeçalho dos direitos individuais. No século XX, deu-se um passo a mais ao se formular o conceito do “direito à qualidade de vida.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, na Declaração de Estocolmo/1972, salientou que o homem tem direito fundamental a “...adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade...” (princípio 1). A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração Rio de Janeiro/1992 afirmou que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável” (princípio 1)”<sup>1</sup>.

O Instituto de Direito Internacional, na sessão de Estrasburgo, em 4/9/1997, afirmou que “todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio”<sup>2</sup>. A tendência preponderante dos membros do Instituto foi a de considerar o direito a um meio ambiente sadio como um direito individual de gestão coletiva.<sup>3</sup>

Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a “qualidade de vida”. A Organização das Nações Unidas anualmente faz uma classificação dos países em que a qualidade de vida é medida, pelo menos, em três fatores: saúde, educação e produto interno bruto. “A qualidade de vida é um elemento finalista do poder

<sup>1</sup> MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 26ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., p.63, 2018.

<sup>2</sup> *Annuaire de L'Institut de Droit International*. Session de Strasbourg vol. 67, II .Paris: Editions A Pedone. p. 478. 1998. Um questionário, preparatório dessa sessão, fora distribuído aos sócios do instituto em janeiro/1992.

<sup>3</sup> BRAVO, Luigi F. Relator da Oitava Comissão (Meio Ambiente). *Annuaire de L'Institut de Droit International*. Session de Milan. Vol. 65, II. Paris: Editions A Pedone. p.303. 1993.

público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida”<sup>4</sup>.

“A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos”.<sup>5</sup>

O Brasil inseriu expressamente na sua Constituição Federal de 1988 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (art. 225).

O meio ambiente sadio não se destina somente às gerações presentes. Não podemos fruir o meio ambiente egoisticamente, como se não tivéssemos descendentes ou se pudéssemos menosprezar o futuro deles. O Poder Público (governo federal, estadual e municipal) e a coletividade (pessoas ou cidadãos, sociedade civil e empresas) têm deveres para com o meio ambiente. O sentido do desenvolvimento sustentado tem seus fundamentos na própria Constituição Brasileira.

<sup>4</sup> LÓPEZ RAMON, Fernando. El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales. *Cuadernos de Derecho Judicial*. p. 125-147. N° XXVIII. 1994.

<sup>5</sup> MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., p. 64, 2018.

## **2. O MUNICÍPIO E O MEIO AMBIENTE**

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º da CF). A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. (art.18, *caput*, da CF).

A União, portanto, deve existir e subsistir através da felicidade dos entes que dela fazem parte. Essa felicidade é constituída de vários elementos, entre os quais a implementação do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e propício a uma sadia qualidade de vida (art. 255, *caput*, da CF). É óbvio, mas merece ser salientado: a existência da Federação não pode basear-se na felicidade de alguns Municípios, construída sobre a infelicidade de outros Municípios, isto é, o desenvolvimento de uma parte da Federação não pode ser conseguido à custa da poluição e da degradação da natureza da outra parte, ainda que seja do menor, do mais pobre e do mais distante dos Municípios.

A origem do termo “federalismo” encontra-se na palavra latina *foedus, foederis*, significando “aliança”. Quem está aliado, deve somar esforços para a consecução de fins comuns e buscar a realização conjunta das aspirações. Examinemos, pois, a repartição de competências para situar os interesses de cada um dos entes públicos. A Constituição Federal previu dois tipos de competência para legislar, com referência a cada um dos membros da Federação: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual.

Martín-Retortillo é incisivo ao afirmar que “A razão última de distribuição do Poder entre seus distintos níveis, não deve ser outra que a de facilitar seu mais adequado e eficaz exercício. As fórmulas que se adotem, como todas as fórmulas políticas, devem legitimar-se pelos seus rendimentos sociais efetivos. O Poder Público é crescentemente um poder compartilhado e distribuído entre os distintos Poderes Públicos”<sup>6</sup>. A repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios brasileiros não pode ser vista como uma construção constitucional de extrema rigidez, em que as soluções estão prontas e acabadas.

### **3. O MUNICÍPIO E A SADIJA QUALIDADE DE VIDA**

#### **3.1. A competência comum do artigo 23 da Constituição**

A Constituição da República de 1988 coloca em relevo o valor da saúde, do meio ambiente e da sadia qualidade de vida em diversos tópicos.

Encontra-se no artigo 23 da Constituição: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública (inciso II); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII)”.

Importa ressaltar que as competências referidas no artigo 23 têm a natureza de “competência comum” entre os entes federados. São, portanto, competências que podem ser exercidas ao mesmo tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São competências de gestão ou de administração que não se excluem e nem têm ordem hierárquica entre os entes federados.

---

<sup>6</sup> MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Relaciones entre los distintos niveles de gobierno. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 986/988, 1992.

### 3.2. Saúde e risco de doença

A Constituição declara que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (parte do artigo 196).

As políticas sociais e econômicas, nas quais se incluem as políticas de transportes aéreos, terrestres e marítimos, devem ter como objetivos reduzir os riscos de doenças e de outros agravos. A saúde, como contraposição à doença, resulta de uma situação de harmonia entre o viver pessoal e o viver social, pois o ser humano não vive sozinho, estando em permanente ligação com seu meio ambiente.

A Constituição expressa o senso comum do que a humanidade deseja – “reduzir os riscos de doenças” – isto é, diante da probabilidade de agravos ou ofensas à saúde, não é aceitável que se espere adoecer para só então tratar o paciente. O mandamento constitucional é sábio: há de se tomarem medidas preventivas para que a doença não aconteça.

De outro lado, a Constituição em seu artigo 225, sobre o meio ambiente, é expressa ao determinar que o poder público controle o risco de gravame à qualidade de vida, em seu § 1º, inciso V:

**“controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.**

Em matéria de saúde, de meio ambiente e de qualidade de vida basta a existência de risco para que se deva tomar uma providência que evite o dano. Há o dever legal e constitucional de evitar-se o dano ou de não deixar que o prejuízo atinja a saúde dos seres humanos e dos outros seres vivos, que degrade o meio ambiente e que possa aviltar a qualidade de vida.

O Ministro do STJ **Antônio Herman Benjamin** assinala:

“...a aceitação de uma proteção autônoma do meio ambiente em muitas situações não exclui, e até recomenda, sua conexão com a saúde e a segurança humanas. Considerando a posição central que historicamente a saúde ocupa no ordenamento – um dos raros fundamentos, até no Código Civil de 1916, capazes de ensejar restrição absoluta ao exercício do direito de propriedade, se bem trabalhada e utilizada com inteligência, propiciará melhor salvaguarda do meio ambiente *in se e per se*”<sup>7</sup>.

“O princípio da responsabilidade deve desenvolver todas as suas virtualidades no interior da sociedade industrial avançada, na qual o desenvolvimento tecnológico conduz a um grande incremento da geração de riscos para terceiros e para os bens comuns”, como ensina Luis Pomed Sanchez<sup>8</sup>.

A poluição ambiental constitui um grave perigo e um inegável risco, dependendo dos fatos, que incumbe aos poderes públicos e à coletividade evitar e reparar (art. 225 da Constituição).

O antigo Ministro do STJ **José Augusto Delgado** afirmou:

“O avanço das altas taxas de poluição e as consequências danosas que elas produziram e produzem na população e na própria natureza contribuíram para que o problema deixasse de ser visto como mero atentado às relações de vizinhança, para que fosse considerado como de feição publicística, a exigir do Estado uma postura de controle sobre determinadas atividades, especialmente as que se apresentam com características poluidoras, levando ao ponto de só serem iniciadas após serem analisados os

<sup>7</sup> BENJAMIM, Antônio H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *Direito constitucional brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 83-156, 2015.

<sup>8</sup> POMED SANCHES, Luis. El derecho al medio ambiente. In: *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*. Zaragoza: Diputación General de Aragón. p. 557-590, 1998.

efeitos que produzirão no meio ambiente, para o que se submeterão a um processo de autorização prévia.”<sup>9</sup>

#### **4. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE**

Determina a Constituição, em seu artigo 30, nos seus incisos I a III:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

##### **4.1. O Município e a legislação de interesse local**

Acentuo que:

“De longa data é empregada a expressão “interesse”, quanto à mensuração da competência municipal. Antes utilizava-se “peculiar interesse” e a Constituição Federal de 1988 passou a usar “interesse local” (art. 30, I). A Constituição de Portugal de 1976 (com a EC 1/1989) emprega o termo “interesse”, como se vê do art. 237, 2: “As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam à prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (no Continente as autarquias locais são as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas).<sup>10</sup> A Constituição espanhola de 1978 utiliza, também, a expressão “interesse”, em seu art. 137: “O Estado organiza-se territorialmente em

<sup>9</sup> DELGADO, José Augusto. Direito Ambiental e competência municipal. *Revista Forense*. v. 317, ano 88, p 151-159, 1992.

<sup>10</sup>. Constituição da República Portuguesa, 2a ed., org. por Calheiros Bomfim, Rio de Janeiro, Editora Destaque, 1993.

Municípios, Províncias e Comunidades Autônomas que se constituam. Todas essas entidades gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses”.<sup>11</sup>

Os juristas **Ingo Wolfgang Sarlet** e **Tiago Fensterseifer** assinalam que:

“O art. 30 da CF/1988 assegura ao Município legislar sobre assuntos de “interesse social”, de modo que não haveria qualquer razão para que a proteção do ambiente – por exemplo, na hipótese de poluição atmosférica, do solo, hídrica ou mesmo sonora circunscrita à determinada localidade – não fosse acobertada pelo conceito de interesse local”<sup>12</sup>.

#### **4.2. Competência do Município para legislar suplementarmente à União e aos Estados.**

**José Afonso da Silva** ensina:

“Em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a *competência suplementar* do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal e estadual.”<sup>13</sup>

Acentuo que “ao procurar a utilidade nacional, não poderá a União prejudicar concretamente o direito dos munícipes à sadia

11 MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, p. 465-466, 2018.

12 SARLET, Ingo W. e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 184, 2017.

13 SILVA, José A. *Comentário contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 314, 2012.

qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se tal ocorrer, a disposição federal merecerá ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário”<sup>14</sup>.

O Supremo Tribunal Federal julgou competente o Município de Mogi-Mirim - SP para legislar sobre a proteção do meio ambiente na comercialização, na troca e no descarte de óleo lubrificante: RE 673.681 – São Paulo. Relator Min. Celso de Mello. Julgado 05.12.2014.

## **5. O EQUILÍBRIO SONORO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos estruturou sua jurisprudência referente à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, cujos principais processos aqui serão apontados: Powel e Rayner contra Reino Unido (1990), Lopez Ostra contra Espanha (1994), Guerra e outros contra Itália (1998), Hatton e outros contra Reino Unido I e II (2001 e 2003) e Moreno Gómez contra Espanha (2004).

**Maite Uriarte Ricote** fez uma síntese dos posicionamentos contidos nesses julgados:

“Em primeiro lugar, o respeito ao domicílio proclamado no artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos compreende o direito ao gozo e disfrute do mesmo, com total tranquilidade (ademais do direito do espaço físico em si mesmo), de modo que sua violação possa constar-se, não só mediante intromissões materiais e corporais, como, também, mediante meios imateriais ou incorpóreos, como o ruído e os odores. Em segundo lugar, os danos graves ao meio ambiente devido – entre outros agentes - ao ruído, podem

---

<sup>14</sup> MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., p.467, 2018.

prejudicar o bem-estar de uma pessoa, de sua vida privada e familiar e, em consequência, privar-lhe do disfrute de seu domicílio, ainda que não coloque em perigo a sua saúde<sup>15</sup>.”

## 6. O SOM E A POLUIÇÃO SONORA

O saudoso Doutor **José Antônio Aparecido de Oliveira**, Professor Titular da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto – USP, notável especialista em Otologia, afirma:

“O ruído intenso provoca, principalmente nas células ciliadas externas, alterações da membrana, com edema, alterações de permeabilidade e composição iônica. Podem ocorrer alterações vasculares na estria vascular”<sup>16</sup>.

**Theodore Berland**, em sua obra *Ecologia y Ruido*<sup>17</sup>, traduzida do inglês – *The Fight for Quiet*, passa as seguintes noções:

“o meio que transmite o som pode ser qualquer coisa, mas quase sempre é o ar. As ondas do ar produzem sons e, por isso, são chamadas ondas sonoras. O decibel – o dB – é adotado universalmente para medir a intensidade do som. O “bel” é assim chamado em homenagem ao cientista Alexandre Graham Bell. Os decibéis e as escalas escrevem-se do seguinte modo: dB-A, dB-B e dB-C”.

“O ruído nos incomoda, nos alarma, torna perigosas nossas condições de trabalho, desperta-nos, se introduz nos nossos sonhos noturnos, interfere quando falamos, escutamos música, vemos televisão ou conversamos,

<sup>15</sup> URIARTE RICOTE, Maite. *Ruido y vibraciones. Diccionario de Derecho Ambiental*. Org. Enrique Alonso Garcia e Blanca Lozano Cutanda. 1ª ed. Madrid: Iustel e Portal Derecho, S.A., p. 1.157-1.153, 2006.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, José A. A. *Prevenção e proteção contra perda auditiva induzida por ruído. PAIR – Perda Auditiva Induzida pelo Ruído*. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Revinter Ltda, p. 17-44, 2001.

<sup>17</sup> BERLAND, Theodore. *Ecologia y Ruido*. Buenos Aires: Ediciones Marymar, p. 9, 12, 39 e 40. 1973 (minha tradução).

Ts. 57  
PA 01046/19  
qf

no que consideramos o isolamento dos nossos lares. Todas essas invasões e violações contra nossa pessoa têm efeito sobre nossa eficiência e nossa amabilidade”.

## **7. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL CONTRA O RUÍDO**

### **7.1. Introdução**

A prevenção do dano aos seres vivos e ao meio ambiente é a meta principal do Direito Ambiental. Contudo, lamentavelmente nem sempre se consegue evitar esse prejuízo e, então, para evitar uma situação de irresponsabilidade, invoca-se o princípio de quem polui deve pagar, isto é, deve reparar.

A Constituição do Brasil foi sábia em inserir o tema em seu artigo 225, § 3º:

**“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.**

É inegável a obrigatoriedade de reparar os danos causados. Essa reparação abrange os danos advindos do ruído e, no caso do Município de Guarulhos, os danos advindos dos ruídos das aeronaves que sobrevoam o seu espaço territorial a baixa altitude.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, determina que a Política Nacional do Meio Ambiente visará (art. 4º):

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos

causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

O princípio “poluidor-pagador” significa que a imputação das despesas relativas às medidas de luta contra a poluição, no lugar de serem suportadas pelo conjunto da coletividade, deve ser suportada pelos poluidores, conforme o magistério de **Jacqueline Morand-Deville**<sup>18</sup>. Afirmando que o poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente, para nele lançar os poluentes, invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia<sup>19</sup>.

**Marcello Cecchetti** afirma:

O princípio “quem polui-paga” pode ser considerado como expressão direta do princípio da *economicidade* do ambiente, que se funda no duplice pressuposto que ao meio ambiente deve reconhecer-se um valor econômico, e que toda a intervenção que modifica o equilíbrio ecológico implica um custo econômico, que não deve ser negligenciado<sup>20</sup>.

A aplicação do art. 4º, inciso VII da Lei 6.938, como venho afirmando, de longa data, não constitui uma sanção administrativa e/ou penal contra o poluidor.

O Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a matéria na ADI 3.378-6-DF, rel. Min. **Carlos Britto**, j. 9.4.2008, m.v. (Ementário 2.324-2). O eminente Ministro Relator assim se expressou, dando-me a honra de ser por ele citado:

<sup>18</sup> MORAND-DEVILLER, Jacqueline. 11ª ed. *Le Droit de L'Environnement*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 16, 2015. (minha tradução).

<sup>19</sup> MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. Ob. cit., p. 90.

<sup>20</sup> CECCHETTI, Marcello. *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, p. 126, 2000. (minha tradução).

7539  
PA B1016/19  
d

Sob este visual das coisas, entendo que o art. 36 da Lei nº 9.985/00 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção da responsabilidade social (partilhada, insista-se) pelos custos ambientais derivados da atividade (O princípio usuário-pagador contém o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a arcar com os danos que podem ou já foram causados. A esse respeito, transcrevo a lição de **Paulo Affonso Leme Machado**: "(...) O princípio do usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. (...)". (Direito Ambiental Brasileiro, Editora Malheiros, 12ª edição, pág. 54).

## **7.2. Competência privativa e competência concorrente e poluição do ruído: a ANAC e o Município de Guarulhos**

Compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico (art. 22, I da Constituição) e sobre navegação aérea (art. 22, X da Constituição).

Não encontramos expressamente a definição de "direito aeronáutico" e "navegação aérea" na Constituição da República de 1988. A legislação infra-constitucional merece ser consultada, especialmente, o Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei 7.565/1986. O artigo 12 desse Código abrange muitas áreas nas quais, segundo me parece, ocorre a competência privativa para a tarefa de legislar da União:

"I - a navegação aérea; II - o tráfego aéreo; III - a infraestrutura aeronáutica; IV - a aeronave; V - a tripulação; VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo".

O Código Brasileiro de Aeronáutica não tratou, em seu amplo texto, de aspectos ambientais, nem estabeleceu normas sobre o ruído aeronáutico, seja nos aeródromos, seja o ruído produzido por aeronaves.

### 7.2.1. A ANAC – Agência Nacional De Aviação Civil

Em 2005, foi promulgada a Lei 11.182, que criou a *Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC*, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa. “Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade” (art. 8º, *caput*, da Lei 11.182/2005).

Dentre as várias atribuições da ANAC menciono duas:

regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, **as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico**, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil (art. 8º, X da Lei 11.182/2005).

reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis. (art. 8º, XXXV da Lei 11.182/2005).

A ANAC tem a atribuição de “regular e fiscalizar” “as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico”. Como consta do mencionado artigo 8º, *caput*, a ANAC atuará primeiramente visando o interesse público para fixar as emissões poluentes, aí compreendidas as várias

70.61  
PA 81846/19  
d

formas de poluição, com abrangência do setor de sua competência, principalmente aeroportos, navegação aérea e aeronaves. A mesma competência com relação ao “ruído aeronáutico”. Quanto a essas competências, a ANAC usará sua competência privativa (art. 22 da Constituição Federal), tão somente para criar normas, pois com relação ao meio ambiente e ao controle da poluição impera a competência concorrente, em que os quatro entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios exercem a “competência comum” (art.23 da Constituição).

A ANAC emitiu o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – o RBAC n. 161 – Emenda 1, estabelecendo, para os operadores de aeródromos, os requisitos de elaboração e aplicação do Plano de Zoneamento de Ruído – PZR. O PZR é composto pelas Curvas de Ruído e pelas compatibilizações e incompatibilizações ao uso do solo estabelecidas para as áreas delimitadas por essas curvas. Brevemente apontamos a previsão cinco Curvas de Ruído, da Curva de Ruído de 85 (85 dB) até a Curva de Ruído de 65 (65 dB), conforme consta das Disposições Gerais - 161.13. Importa ressaltar que:

“O operador de aeródromo deve garantir cumprimento do estabelecido no PZR por parte de todos os agentes envolvidos em suas operações no interior do sítio aeroportuário”. (Disposições Gerais - 161.13 – alínea (e).”

O operador do aeródromo é responsável das operações no interior do sítio aeroportuário. Fora do sítio aeroportuário é o Município o primeiro a posicionar-se, ainda que a ANAC e o Estado possam intervir.

O Município de Guarulhos tem o direito e o dever de monitorar os ruídos existentes em seu território, principalmente, os ruídos que extrapolem o sítio aeroportuário. Para a elaboração do presente

Parecer solicitamos que fosse realizada uma medição de ruídos, em nossa presença, que foi realizada. *Durante todas as decolagem e pousos que sofreram fiscalização, constatou-se níveis de ruído de superiores a 85 dB, sendo que durante procedimento fiscalizatório na R. Itaparantim, 962, Guarulhos, em face a residências, registrou-se ruído de 102 dB.*

Nada na Constituição Brasileira de 1988 impede o Município de Guarulhos de tomar medidas legais para tentar controlar a poluição apontada. Se a Constituição concentrasse todos esses poderes nas mãos de um órgão federal, manietando o Município e o Estado de agirem, essa Constituição seria unitária ou contra o federalismo, despótica e inumana.

#### **7.2.2. O Município de Guarulhos e sua competência perante o ruído aeronáutico**

Os Municípios, especificamente, exercerão também uma espécie de competência privativa – que é a sua competência constitucional – “legislar sobre assuntos de interesse local”. (art. 30, I da Constituição).

A situação dos habitantes da vizinhança de aeroportos, como o de Guarulhos – GRU e o de Congonhas – São Paulo, é de imensa e aviltante poluição sonora. Não se discutirá aqui e agora o que cada organismo público fez ou deixou de fazer. Medidas como a criação e a manutenção de amplas zonas de amortecimento do ruído desses aeroportos não foram criadas ou não foram devidamente mantidas, permitindo-se que pessoas carentes ou gananciosas se acercassem de fontes de poluição.

O momento é propício para que o Município de Guarulhos utilize a competência do art. 30, I da Constituição – “legislar sobre

Fs. 63  
PA 01246/19  
d

assuntos de interesse local". Na acepção do Professor José Afonso da Silva, "significa que sobre esses assuntos a competência é exclusivamente do Município"<sup>21</sup>.

Em 1992, ano em que se realizou a Conferência Internacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro/Brasil, a *Revista Forense* publicou o volume n. 317 especialmente dedicado ao Meio Ambiente, com dezesseis autores, tendo eu tido a honra de estar incluído nessa lista. Meu tema foi: O Município e o direito ambiental. No item 6.8. Ruído, escrevi:

"A matéria sujeita-se à mesma disciplina que as outras setoriais do meio ambiente. Assim, deve o Município pesquisar a existência de normas federais e estaduais sobre poluição sonora e, se existirem, exigir o cumprimento das mesmas. *Contudo, pode o Município não só suplementar essas normas, com outras mais restritivas, como no interesse local, inovar, ou seja, criar normas quando as existentes forem insuficientes*".<sup>22</sup>

O Município de Guarulhos tem o dever legal e constitucional de pretender receber taxas, provenientes de quem está na origem do ruído aeronáutico – as empresas aéreas – para aplicar esses recursos na efetividade da legislação ambiental, procurando a diminuição dos malefícios sonoros causados aos moradores e moradoras da comunidade municipal.

Deixar o Município de tomar essa providência significa omitir-se gravemente no dever constitucional de evitar e de diminuir os gravames de doenças contemporâneas. O mundo moderno precisa dos aeroportos para suas comunicações, mas só haverá realmente

<sup>21</sup> SILVA, José A. *Comentário contextual à Constituição*. Ob. cit. p.313.

<sup>22</sup> MACHADO, Paulo A. L. O Município e o Direito Ambiental. *Revista Forense*. Companhia Editora Forense, v. 317, p. 189-194, 1992.

desenvolvimento sustentado, se todos os usuários da aviação não fugirem de seu dever de solidariedade social e ambiental.

## **8. POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL**

“Poluente atmosférico é qualquer forma de matéria em quantidade, concentração, tempo ou outras características, que tornem ou possam tornar o ar impróprio ou nocivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade ou às atividades normais da comunidade” (Resolução CONAMA n. 491, de 19 de novembro de 2018).

Para a aferição da Qualidade do Ar de um determinado local ou de uma área devem ser monitorados o Material Particulado MP 10, o Material Particulado MP2,5 e as Partículas Totais em Suspensão – PTS com o diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 micrômetros, de 2,5 micrômetros e 50 micrômetros, respectivamente. As medições considerarão as partículas de material sólido ou líquido suspensas no ar, na forma de poeira, neblina, aerossol, fuligem, entre outros, conforme determina a referida Resolução n. 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

A Resolução CONAMA n. 491/2018 estabelece, em seu Anexo I, intitulado “Padrões de Qualidade do Ar”:

Poluente Atmosférico	Período de Referência	PI-1	PI-2	PI-3	PF	
		µg/m <sup>3</sup>	µg/m <sup>3</sup>	µg/m <sup>3</sup>	µg/m <sup>3</sup>	ppm
Material Particulado - MP <sub>10</sub>	24 horas	120	100	75	50	-
	Anual <sup>1</sup>	40	35	30	20	-
Material Particulado - MP <sub>2,5</sub>	24 horas	60	50	37	25	-
	Anual <sup>1</sup>	20	17	15	10	-
Dióxido de Enxofre - SO <sub>2</sub>	24 horas	125	50	30	20	-
	Anual <sup>1</sup>	40	30	20	-	-
Dióxido de Nitrogênio - NO <sub>2</sub>	1 hora <sup>2</sup>	260	240	220	200	-
	Anual <sup>1</sup>	60	50	45	40	-
Ozônio - O <sub>3</sub>	8 horas <sup>3</sup>	140	130	120	100	-
Fumaça	24 horas	120	100	75	50	-
	Anual <sup>1</sup>	40	35	30	20	-
Monóxido de Carbono - CO	8 horas <sup>3</sup>	-	-	-	-	9
Partículas Totais em Suspensão - PTS	24 horas	-	-	-	240	-
	Anual <sup>4</sup>	-	-	-	80	-
Chumbo - Pb <sup>5</sup>	Anual <sup>1</sup>	-	-	-	0,5	-

<sup>1</sup> - média aritmética anual  
<sup>2</sup> - média horária  
<sup>3</sup> - máxima média móvel obtida no dia  
<sup>4</sup> - média geométrica anual  
<sup>5</sup> - medido nas partículas totais em suspensão

Os Municípios têm, juntamente, com a União e os Estados, o dever de estabelecerem Redes de Monitoramento para o controle da qualidade do ar. O monitoramento referido exige investimentos em aparelhos e pessoal qualificado. A fiscalização dos poderes públicos sobre a ocorrência de situações de risco para a vida, a qualidade de vida e para o meio ambiente, diante da poluição do ar, é imprescindível e constitui um fator relevante para a fruição do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput e § 1º, V da Constituição da República).

A Conferência da OMS – Organização Mundial da Saúde, realizada em Genebra/Suíça, em 2018, recomendou

-uma ação combinada entre os Prefeitos para melhorar a qualidade do ar urbano e benefícios para a saúde, em todo o mundo, por exemplo, colocando em grande escala a iniciativa para a saúde urbana.<sup>23</sup>.

Oportuno citar-se **Colin Baird**, Professor na Universidade de Western Ontario, que em seu livro *Química Ambiental*, afirma

“Os principais efeitos dos poluentes do ar sobre a saúde humana ocorrem nos pulmões. Embora a poluição do ar possa não causar asma, os asmáticos sofrem as piores crises de sua doença quando a concentração de dióxido de enxofre, ozônio ou particulados aumenta no ar que respiram”.<sup>24</sup>

## **9. INSTITUIÇÃO DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS**

De início, cumpre mencionar que as taxas encontram seu fundamento de validade no art. 145, inciso II, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 77, do Código Tributário Nacional (CTN), em que fica estabelecida a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a sua instituição. Desse modo, superada a discussão sobre a competência municipal para legislar sobre a matéria objeto do presente parecer (objeto dos capítulos 4 e 7 deste trabalho), volta-se à discussão sobre a espécie de taxa adequada ao fato gerador em questão e sua respectiva base de cálculo.

---

<sup>23</sup> “(minha tradução).”

<sup>24</sup> BAIRD, Colin. *Química Ambiental*. 2ª ed. Trad. Maria Angeles Lobo Recio e Luiz Carlos Marques Carrera. Porto Alegre: Bookman, p. 144, 2002.

Fis 67  
PA 01/2016/19  
of

## 9.1. Espécies de taxas

Tanto no texto constitucional, quanto no Código Tributário Nacional, são previstas duas espécies distintas de taxas, que variam em razão de seu fato gerador: a taxa de polícia, prevista no art. 78, do CTN e a taxa de serviço, expressa no art. 79, do mesmo diploma legal.

A adequada escolha da espécie de taxa ganha especial relevo face às declarações de inconstitucionalidade de taxas por parte do Supremo Tribunal Federal, notadamente em função da inadequação entre o fato gerador eleito pelo legislador e a realidade fática, ocorrendo a desvirtuação da natureza jurídica específica do tributo (art. 4º, do CTN).

### 9.1.1. Taxa de serviço

Em primeiro lugar, as taxas de serviço, terão como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Em cotejo com o art. 79, incisos II e III, do CTN, extrai-se que o serviço público específico é aquele em que é possível verificar o que está sendo fornecido pelo ente estatal, ou seja, o serviço a ser remunerado por uma taxa, tem um começo e um fim e, assim, pode ser medido em unidades<sup>25</sup>, sendo ele direcionado a um número determinado de pessoas<sup>26</sup>. O serviço público divisível, é aquele passível de individualização ou "susceptível de utilização individual pelo

<sup>25</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>26</sup> SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Fis 68  
21/01/2019  
af

contribuinte”<sup>27</sup>, de modo que seja perfeitamente possível identificar os beneficiários da intervenção estatal<sup>28</sup>.

Sendo assim, depreende-se que a construção de cinturões verdes, muros anti-ruídos e sistemas de diminuição de ruídos, visando beneficiar a população do Município de Guarulhos, que é atingida pelos ruídos das aeronaves, não podem ser considerados serviços públicos específicos, tampouco divisíveis, pois são voltados à coletividade em geral, e não apenas a determinados moradores dos arredores do aeródromo. Nesse sentido diversas disputas judiciais foram travadas, em locais diversos, ocasionando a declaração de inconstitucionalidade de inúmeras taxas, em razão da indivisibilidade dos serviços<sup>29</sup> (Exemplos: taxa de incêndio; asfaltamento; segurança pública; calçamento, etc). Nesse sentido, “o imposto é o modo de financiamento próprio dos serviços públicos indivisíveis, e a taxa, dos serviços divisíveis”<sup>30</sup>.

O fato gerador da taxa em questão não pode ser ato ilícito, ou seja, o ato de gerar poluição sonora, pois conforme ensina o art. 3º do CTN, o tributo não pode ser sanção de ato ilícito. Dessa forma, a escolha de um fato gerador que seja adequado à natureza da taxa, torna-se mais restrito.

### 9.1.2. Taxa de polícia

Em segundo lugar, no que se refere às taxas de polícia, essas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia,

<sup>27</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*, 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

<sup>28</sup> CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. *Tributos em Espécie*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

<sup>29</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>30</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

que, por sua vez, é conceituado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional. Entende-se que, por meio da taxa de polícia, o Estado busca garantir o bem comum, intervindo quando necessário e assegurando o convívio social, limitando abusos<sup>31</sup>.

Nesse sentido, oportuno mencionar o conceito firmado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o assunto:

“Poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”<sup>32</sup>

Levando-se em conta que o objeto do presente parecer é a criação de taxa ambiental que tenha como intuito mitigar os danos ambientais ocasionados pelo trânsito intenso de aviões sobre o Município de Guarulhos, através do exercício de um poder de polícia específico ao caso, a espécie de taxa de polícia é vista como a apropriada, pois será fato gerador da taxa o poder de polícia incidente sobre uma atividade sujeita ao controle do poder público, ou seja, o trânsito de aeronaves civis que sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro.

Para tanto, será contribuinte da taxa ambiental quem exerce tal atividade, ou seja, as empresas operadoras de voos e que devem arcar e responder pelos gastos públicos no exercício daquele controle<sup>33</sup>.

Face ao exposto, conclui-se como mais apropriado, que o fato gerador a ser adotado pela taxa, objeto do presente parecer jurídico, seja o exercício regular do poder de polícia pelo Município de

<sup>31</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>33</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Guarulhos, manifestado através de ações em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente atingido pela poluição originada do trânsito de aeronaves que aterrissam no Aeroporto Internacional de Guarulhos (São Paulo/Guarulhos–Governador André Franco Montoro International Airport) ou dele decolam. O exercício do poder de polícia deverá ocorrer mediante a atuação de um órgão administrativo estruturado e que esteja em efetivo funcionamento, tendo como contribuinte (sujeito passivo) as empresas aéreas, que são as operadoras de voos, utilizadoras do referido aeródromo.

#### **9.1.2.1. Taxa de Preservação Ambiental (TPA)**

Partindo da premissa que a espécie eleita para a taxa foi a de polícia, entende-se adequada a opção pelo modelo de Taxa de Preservação Ambiental (TPA), que terá como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Município de Guarulhos em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, incidente sobre o trânsito de aeronaves civis que sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, situado no município de Guarulhos.

Vale mencionar, que este modelo de taxa já foi adotado por diversos municípios brasileiros, entre eles: Ubatuba/SP<sup>34</sup>, Ilhabela/SP<sup>35</sup>, Fernando de Noronha/PE<sup>36</sup>, Bombinhas/SC<sup>37</sup> e Governador Celso Ramos/SC<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> UBATUBA. *Lei Complementar nº 09 de 19 de dezembro de 2018.*

<sup>35</sup> ILHABELA. *Lei Ordinária nº 547 de 19 de dezembro de 2007.*

<sup>36</sup> FERNANDO DE NORONHA. *Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989.*

<sup>37</sup> BOMBINHAS. *Lei Complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013.*

<sup>38</sup> GOVERNADOR CELSO RAMOS. *Lei Ordinária nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016.*

Todavia, entre os diversos diplomas legais supracitados, revelam-se dois grupos distintos, sendo que no primeiro, o fato gerador da TPA é o poder de polícia (Ubatuba/SP, Ilhabela/SP), e no segundo, o fato gerador é a utilização, efetiva ou potencial da infraestrutura física e ambiental da cidade (Fernando de Noronha/PE, Bombinhas/SC e Governador Celso Ramos/SC).

Entende-se adequada a adoção, pela Municipalidade de Guarulhos, do modelo adotado pelo primeiro grupo, ou seja, a TPA tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, pois a situação encontrada por esses três municípios é idêntica: todos sofrem intensamente com a degradação ambiental decorrente do trânsito intenso de agentes altamente poluidores. No caso dos Municípios de Ilhabela e de Ubatuba visa-se taxar os veículos terrestres, ao passo que em Guarulhos, a situação é ainda pior, em razão do fluxo elevado de agentes poluidores ser de grandes aeronaves. Sendo assim, valendo-se do uso da analogia (art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), as disposições normativas dos outros dois municípios paulistas são igualmente pertinentes à situação fática enfrentada por Guarulhos, regulando-se casos idênticos.

Os Tribunais têm se manifestado favoravelmente a essa espécie de taxa. É o que se denota dos julgados abaixo colacionados, oriundos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**“Diversamente, no que diz respeito ao caso concreto, o que autoriza inferir a regularidade e o efetivo exercício do poder de polícia é a especificidade do balneário no que tange à necessária proteção, preservação e conservação do meio ambiente. A**

especificidade da questão ambiental é patente, tanto que a discutida taxa foi criada em localidades assemelhadas no sentido da indispensável preservação da natureza diante do crescente fluxo de turistas, como é de conhecimento geral, a saber, Fernando de Noronha (PE), Cairu – Ilha Morro de São Paulo (BA) e Bombinhas (SC). Sem êxito, portanto, a tese do recorrente, **na medida em que configurado o efetivo exercício do poder de polícia.**<sup>39</sup> (grifo nosso)

“Recurso extraordinário. Constitucional e tributário. Taxa de preservação ambiental – TPA. **Constitucionalidade.** Precedentes. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.”<sup>40</sup> (grifo nosso)

“Não se vislumbra inconstitucionalidade na Lei n. 547/2007, do Município de Ilhabela, que instituiu a *“Taxa de Preservação Ambiental - TPA, acresce dispositivo no Código Tributário Municipal e dá outras providências”*. (...) **O reflexo ecológico não desnatura a raiz fundadora da instituição da taxa: poder de polícia do Município.** Em razão de seu peculiaríssimo interesse. Nesse passo, está superada a desconformidade entre a Lei n. 547/2007 e a vedação à limitação, por meio de tributo, do tráfego de pessoas ou bens - artigo 163, V, da Constituição Estadual. **O Município exerceu legítimo interesse e não poderia dispor sobre a**

<sup>39</sup> STF - RE: 795463 SP – SÃO PAULO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 26/02/2018, Data de Publicação: DJe-045 09/03/2018

<sup>40</sup> STF - RE: 1160175 SC – SANTA CATARINA, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/07/2019, Data de Publicação: DJe-045 06/08/2019.

**matéria mediante instrumento diverso.**<sup>41</sup> (grifo  
nosso)

## 9.2. Base de cálculo

A escolha apropriada da base de cálculo da taxa é de fundamental importância pois “a natureza jurídica específica do tributo é determinada pela conjugação do binômio base de cálculo-fato gerador”<sup>42</sup>. Nesse sentido, sobre o fenômeno do “imposto disfarçado”:

“Acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensurada de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto.”<sup>43</sup>

Compreende-se que a base de cálculo é a definição legal da unidade de medida, ou seja, uma ordem de medida dimensional do fato gerador, dando-lhe a exata expressão econômica. E, em cotejo com a alíquota, permitem a detecção do *quantum debeatur*<sup>44</sup>.

Na seara das taxas, por se tratar de um tributo bilateral, contraprestacional ou sinalagmático<sup>45</sup>, tendo como princípio norteador o da “retributividade”, ou seja, o contribuinte, nelas, retribui o serviço público ou as diligências que levam ao ato de polícia que o alcança, pagando a exação devida<sup>46</sup>, a base de cálculo das taxas deve guardar

<sup>41</sup> TJSP – ADIN: 0067959-37.2013.8.26.0000 - ILABELA, Relator: RENATO NALINI, Data do Julgamento: 11/09/2013, Data da Publicação: DJe 16/09/2013.

<sup>42</sup> CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. *Tributos em Espécie*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

<sup>43</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

<sup>44</sup> SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>45</sup> Idem. p. 470.

<sup>46</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TS. 741  
PA 81846/19  
d

equivalência, por mais que seja aproximada, com valor da atividade que o contribuinte (empresa operadora do voo) exigiu do Estado.

Desse modo, adentrando-se ao caso concreto e, ainda, partindo do pressuposto que fora escolhido a espécie de Taxa de Preservação Ambiental (TPA), a base de cálculo a ser adotada pela taxa deverá ser o valor, aproximado, do custo do exercício do poder de polícia em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente atingido pelo trânsito das aeronaves civis que tem origem e destino no Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro.

Isso significa dizer que o valor máximo a ser exigido pela taxa deverá ser o custo público municipal aproximado, correspondente ao exercício do poder de polícia, nos limites da lei que a instituiu e que, por consequência, define o carácter vinculado da taxa.

Necessário é lembrar, que a referida vinculação ao fato gerador, não se confunde com a vinculação da receita, chamada também de destinação específica do produto da arrecadação.

Ao passo que a vinculação ao fato gerador refere-se a limitação da base de cálculo ao custo da atividade pública municipal respectiva, como é o caso das taxas e das contribuições de melhoria, a destinação específica do produto da arrecadação reporta-se à obrigatoriedade de destinação para determinada área/objeto dos valores arrecadados com o tributo, como é o caso dos empréstimos compulsórios (art. 148 CF) e das contribuições. Portanto, nota-se que a taxa possui unicamente o traço da vinculação ao fato gerador e não a vinculação da receita.

De outro lado, tendo por base a experiência francesa com a "Taxa Sobre Ruídos Aéreos", sugere-se a adoção de base de cálculo

Fo 75  
PA 81046/19  
of

variável em função do peso da aeronave. Tais variações visam dar efetividade ao princípio da isonomia, que é aplicável às taxas, conforme se depreende do art. 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988, pois pode-se inferir que o peso da aeronave tem relação diretamente proporcional com os níveis de poluição, tanto acústica quanto atmosférica, que serão emitidos e, conseqüentemente, no custo da atividade pública municipal tendente a mitigar tais danos.

Dessa maneira, visa-se exigir maior taxa de quem gera mais custos ao Poder Público, e, por via de extensão, quem gerar mais custos à própria coletividade.

Sendo assim, entende-se que a base de cálculo a ser adotada pela taxa, objeto do presente parecer jurídico, deva guardar equivalência, por mais que seja aproximada, com o custo do exercício do poder de polícia relativo à proteção, preservação e conservação do meio ambiente, atingido pelo trânsito das aeronaves civis. Respeita-se o princípio de isonomia, que leva em conta o peso das aeronaves.

Paulo Affonso Leme Machado  
Gabriel Machado P. Henriques

Fcs. 76  
72 01/04/19  
R

## **CONCLUSÃO**

Neste Parecer Jurídico, analisamos as normas do Direito constitucional e infra-constitucional que dão alicerce para que o Município de Guarulhos possa, com legitimidade jurídica, instituir a *Taxa de Preservação Ambiental (TPA)*. Agindo dessa forma, o Poder Executivo e o Poder Legislativo de Guarulhos comprovam seu especial cuidado com a saúde física, psíquica e ambiental de suas cidadãos e de seus cidadãos.

De Piracicaba para Guarulhos, 05 de novembro de 2019.

**Paulo Affonso Leme Machado** – OAB/SP nº 101593

**Gabriel Machado Pessanha Henriques** – OAB/SP nº  
434044

### **Paulo Affonso Leme Machado**

Advogado. Professor na Universidade Metodista de Piracicaba. Doutor em Direito pela PUC-SP. Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Estadual Paulista – UNESP (Brasil), pela Vermont Law School (Estados Unidos), pela Universidade de Buenos Aires (Argentina) e pela Universidade Federal da Paraíba (Brasil). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Robert Schuman/Strasbourg (França). Prêmio de Direito Ambiental Elizabeth Haub (Alemanha/Bélgica). Promotor de Justiça (aposentado). Conselheiro do CONAMA (1984-86).

### **Gabriel Machado Pessanha Henriques**

Advogado. Bacharel pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Aprovado no Exame da OAB (Exame XXVII – Nota 9,8/10. Especialidade: Direito Tributário)

Fs. 77  
Pa. 01/10/19  
d

**ANEXO I – VALORES PRATICADOS POR TAXAS SIMILARES NA  
FRANÇA, ILHABELA (SP) E UBATUBA (SP)**

**Valores praticados na França, pela Taxa Sobre Ruídos**

**Aéreos:**

*Valor do Câmbio (10/10/2019): 1 euro = 4,52 reais*

- Paris-Charles de Gaulle €27 (R\$ 122,04)
- Paris-Orly: €33.00 (R\$ 149,16)
- Paris-Le Bourget: €40.00 (R\$ 180,80)
- Nantes-Atlantique €20.00 (R\$ 90,40)
- Toulouse-Blagnac: €20.00 (R\$ 90,40)
- Beauvais-Tillé: €4.50 (R\$ 20,34)
- Bordeaux-Mérignac: €5.00 (R\$ 22,60)
- Marseille-Provence: €6.00 (R\$ 27,12)
- Nice-Côte d'Azur: €0.50 (R\$ 2,26)

**Valores praticados em Ilhabela, à título da Taxa de Preservação Ambiental (lei municipal nº 547, de 19 de dezembro de 2007):**

- I - Para os veículos de pequeno porte (automóveis e motocicletas) - R\$ 2,00;
- II - Para veículos utilitários (caminhonetes e Volkswagen Kombi) - R\$ 3,00;
- III - Para veículos de excursão - Vans - R\$ 100,00;
- IV - Para microônibus - R\$ 200,00;
- V - Para ônibus - R\$ 300,00.

**Valores praticados em Ubatuba, à título da Taxa de Preservação Ambiental (lei complementar municipal nº 09, de 19 de dezembro de 2018):**

- I - Para motocicletas: R\$ 3,00;
- II - Para veículos de pequeno porte: R\$ 10,00;
- III - Para veículos utilitários (caminhonetes e kombis): R\$ 15,00;
- IV - Para veículos de excursão (Vans): R\$ 30,00 + taxa COMTUR;
- V - Para micro-ônibus e caminhões: R\$ 45,00 + taxa COMTUR;
- VI - Para ônibus: R\$ 70,00 + taxa COMTUR.

Fis 29  
PA 81016/19  
q

**ANEXO II**

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2019.

INSTITUI NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS A TAXA DE  
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º. A Taxa de Preservação Ambiental - TPA reger-se-á pelas disposições desta lei e será regulamentada por decreto expedido por ato do poder executivo.

Art. 2º. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental - TPA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Município de Guarulhos em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, incidente sobre o trânsito de aeronaves civis que sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, situado no Município de Guarulhos, com o objetivo de mitigação e compensação de seus impactos socioambientais.

Art. 3º. É sujeito passivo da Taxa de Preservação Ambiental - TPA a pessoa física ou a pessoa jurídica operadora do voo, cujas aeronaves civis sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, situado no município de Guarulhos.

§ 1º O sujeito passivo da Taxa de Preservação Ambiental - TPA é obrigado a entregar, mensalmente, conforme o regulamento desta lei, relatório dos pousos e decolagens, com a especificação do peso das aeronaves, realizados no período.

§ 2º O descumprimento da providência determinada no §1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da Taxa de Preservação Ambiental - TPA devida, sem prejuízo da exigência da obrigação principal.

Art. 4º. A Taxa de Preservação Ambiental - TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa no exercício do poder de polícia em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente na proporção da capacidade de degradação e impacto ambiental causados pelas aeronaves civis que

Paulo Affonso Leme Machado  
Gabriel Machado P. Henriques

TS 01  
PA 01846/19  
R

sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro.

Art. 5º. A Taxa de Preservação Ambiental - TPA é devida no valor de 3 (três) Unidades Fiscais de Guarulhos (UFG) para cada tonelada de peso total da aeronave.

§ 1º. O peso total da aeronave a ser considerado para fins de apuração do valor devido a título de Taxa de Preservação Ambiental - TPA, deverá ser aquele aferido em momento anterior a sua decolagem, incluindo neste o peso do combustível, carga, passageiros, bagagens.

§ 2º. A Unidade Fiscal de Guarulhos – UFG é disciplinada pela Lei Municipal nº 5.638, de 21 de dezembro de 2000.

§ 3º. As informações de movimentação, de peso das aeronaves e de valores arrecadados deverão ser disponibilizadas, no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

§ 4º. Será apresentado, em audiência pública, o relatório técnico de mecanismos de execução desta Lei, assim como as ações

75.02  
PA 01046/19  
d

oriundas do poder de polícia que serão implementadas pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Art. 6º. São isentas de pagamento as aeronaves militares.

Art. 7º. A Taxa de Preservação Ambiental - TPA será devida na data estabelecida no regulamento desta Lei, conforme os valores fixados no art. 5º desta Lei, sendo o recolhimento efetuado de acordo com o referido regulamento.

Art. 8º. Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental - TPA serão destinados exclusivamente ao seu custeio administrativo e operacional, a projetos de cunho ambiental que objetivem a proteção, preservação e conservação do meio ambiente e a projetos de saúde pública, tendentes a mitigar os danos socioambientais causados pelo trânsito de aeronaves civis que sobrevoarem o Município de Guarulhos, em atividade de decolagem ou de aterrissagem no Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro.

Art. 9º. A Taxa de Preservação Ambiental - TPA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no decreto regulamentar será cobrada com os seguintes acréscimos:

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

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;

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.

Parágrafo único. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora.

Art. 10. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Guarulhos será responsável pela aplicação desta Lei.

73 ex  
PA 01016/19  
d

Art. 11. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da sua publicação.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício seguinte a sua publicação.

Parágrafo único. Se a contagem do prazo de noventa dias da data da publicação ultrapassar o primeiro dia do exercício seguinte, esta lei entrará em vigor na data em que completar os noventa dias da publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.

Guarulhos, 08 de novembro de 2019.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

*Annuaire de L'Institut de Droit International*. Session de Strasbourg vol. 67, II. Paris: Editions A Pedone. p. 478. 1998.

BENJAMIM, Antônio H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *Direito constitucional brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 83-156, 2015.

BERLAND, Theodore. *Ecologia y Ruido*. Buenos Aires: Ediciones Marymar, 1973.

BOMBINHAS. *Lei Complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013*.

BRAVO, Luigi F. Relator da Oitava Comissão (Meio Ambiente). *Annuaire de L'Institut de Droit International*. Session de Milan. Vol. 65, II. Paris: Editions A Pedone. 1993.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. *Tributos em Espécie*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

CECCHETTI, Marcello. *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000.

Ts 86  
PA 818/19  
d

*Constituição da República Portuguesa*, 2a ed., org. por Calheiros Bomfim, Rio de Janeiro, Editora Destaque, 1993.

DELGADO, José Augusto. *Direito Ambiental e competência municipal*. Revista Forense. v. 317, ano 88, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDO DE NORONHA. *Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989*.

GOVERNADOR CELSO RAMOS. *Lei Ordinária nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016*.

ILHABELA. *Lei Ordinária nº 547 de 19 de dezembro de 2007*.

LÓPEZ RAMON, Fernando. *El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales*. Cuadernos de Derecho Judicial. p. 125-147. nº XXVIII. 1994.

MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

\_\_\_\_\_. *O Município e o Direito Ambiental*. Revista Forense. Companhia Editora Forense, v. 317, p. 189-194, 1992.

MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. *Relaciones entre los distintos niveles de gobierno*. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 4, 1992.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. 11ª ed. *Le Droit de L'Environnement*. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

Fes 07  
PA 01/06/19  
q

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Curso de direito tributário, 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

OLIVEIRA, José A. A. *Prevenção e proteção contra perda auditiva induzida por ruído. PAIR – Perda Auditiva Induzida pelo Ruído*. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Revinter Ltda, p. 17-44, 2001.

POMED SANCHES, Luis. El derecho al medio ambiente. In: *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*. Zaragoza: Diputación General de Aragón. p. 557-590, 1998.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo W. e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José A. *Comentário contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

UBATUBA. *Lei Complementar nº 09 de 19 de dezembro de 2018*.

URIARTE RICOTE, Maite. *Ruido y vibraciones. Diccionario de Derecho Ambiental*. Org. Enrique Alonso Garcia e Blanca Lozano Cutanda. 1ª ed. Madri: lustel e Portal Derecho, S.A., p. 1.157-1.153, 2006.