



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça



Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.1

Arguente: EGRÉGIA 8ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Legislação: LEI Nº 7.182 DE 2015 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Interessados: 1) ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2) SINOCHEM PETRÓLEO BRASIL LTDA.

Amicus Curiae: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS

Relator: DES. MILTON FERNANDES DE SOUZA

ACÓRDÃO

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.182/2015. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CRIAÇÃO DA TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS - TFPG. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA COMUM. REGIME DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES POLÍTICOS. AÇÕES ADMINISTRATIVAS FIXADAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 20, INCISOS V E VI E PARÁGRAFO 1º; 23, INCISOS VI, VII E IX E PARÁGRAFO PRIMEIRO E 25, PARÁGRAFO 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1- Arguição de Inconstitucionalidade suscitada pela Egrégia 8ª Câmara Cível, que tem como objeto a Lei Estadual nº 7.182/2015.

2- Matéria submetida ao Supremo Tribunal Federal nas ADI's 5.480/RJ e 5.512/RJ, pendentes de julgamento.

3- Competência exclusiva da União para legislar sobre jazidas e recursos minerais (artigo 22, XII) e para outorgar concessões sobre pesquisa e lavra de tais recursos (artigo 176, *caput* e parágrafo 1º).

4- Competência comum aos entes políticos no que tange à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à fiscalização de concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios (artigo 23, VI, VII e XI).

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 10º andar – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20020-903

Tel.: + 55 21 3133-2501 – E-mail: setoe@tjri.jus.br – PROT. 526



MILTON FERNANDES DE SOUZA:7283

Assinado em 03/12/2019 11:44:48

Local: GAB. DES MILTON FERNANDES DE SOUZA



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.2

5- Delimitação da competência comum concretizada pela predominância de interesses.

4-Arguição que se acolhe.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **Arguição de Inconstitucionalidade nº 0140783-78.2016.8.19.0001**, em que é **Arguente** a Egrégia 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, são **Interessados** o Estado do Rio de Janeiro e Sinochem Petróleo Brasil Ltda. e **Amicus Curiae** o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis,

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial, por **unanimidade** de votos, em **ACOLHER** o incidente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.182/2015, com o retorno dos autos à Egrégia 8ª Câmara Cível para prosseguir no julgamento da apelação.

¶

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade suscitado pela 8ª Câmara Cível, em relação à Lei nº 7.182/2015, do Estado do Rio de Janeiro.

A arguição se deu em incidente de julgamento, em sede da Apelação Cível nº 0140783-78.2016.8.19.0001, interposta em face de sentença proferida no mandado de segurança originário da 11ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, que concedeu a segurança pleiteada para afastar a incidência da TFPG, instituída pela Lei nº 7.182/2015.

Em acórdão da lavra da Excelentíssima JDS. Desembargadora Maria Aglaé Tedesco Villardo, o colegiado da Egrégia 8ª Câmara Cível manifestou-se nos seguintes termos:

"A questão cinge-se na aplicabilidade da Lei Estadual RJ nº 7.182/2015, que instituiu a taxa de controle, monitoramento e fiscalização ambiental das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás – TFPG no Estado do Rio de Janeiro.

A taxa é cobrada pelo exercício de poder de polícia ambiental por parte do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), sobre atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás (art. 1º). O art. 2º da lei relacionou diversas atividades fiscalizatórias que justificariam a criação do tributo, como controle e avaliação da utilização e distribuição de recursos



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.3

de petróleo e gás; o controle e monitoramento de concessões para pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e identificação e mapeamento de recursos naturais do estado, entre outras.

A taxa é tributo vinculado, dependendo de uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, não podendo ser cobrada sem que o Estado preste serviço público específico e divisível ou ainda em razão do exercício do poder de polícia.

A base de cálculo do tributo é o montante de barris de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás (art. 4º), o que não se coaduna com o disposto no art. 145, § 2º, da CRFB, considerando a vedação da taxa ter base de cálculo própria de imposto.

A matéria foi submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio das ADI's 5.480/RJ e 5.512/RJ, pendentes de julgamento. Para análise do recurso, necessário o enfrentamento deste Órgão Fracionário quanto à constitucionalidade da Lei em comento. Há indícios de violação às normas constitucionais.(...)"

Assim, ante o teor da Súmula Vinculante nº 10, suscitou a Colenda 8ª Câmara Cível deste Tribunal de Justiça o presente incidente de inconstitucionalidade.

Não houve manifestação das partes interessadas conforme certidão de fls. 598.

Decisão de fls. 647/648, admitindo o ingresso do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis-IBP no feito, na qualidade de *amicus curiae*.

Petição do *amicus curiae* às fls. 662/772.

A douta Procuradoria de Justiça (fls. 655/661) oficia no sentido do acolhimento da arguição.

É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Inicialmente, é importante frisar que a questão encontra-se pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 5.480/RJ e 5.512/RJ.

O órgão fracionário suscitante vislumbrou a inconstitucionalidade da Lei nº 7.182/2016, do Estado do Rio de Janeiro, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG no Estado do Rio de Janeiro.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.4

Dispõem os artigos 1º e 2º do mencionado diploma legal¹ que:

*“Art. 1º - Fica instituída a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG, que tem como **fato gerador o exercício regular do poder de polícia ambiental conferido ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e produção de Petróleo e Gás, realizada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**, consoante competência estabelecida no **inciso XI do artigo 23 da Constituição Federal**.*

Art. 2º O poder de polícia de que trata o artigo 1º, com ações específicas em benefício da coletividade para evitar danos ambientais irreversíveis será exercido mediante:

I - controle e avaliação das ações setoriais relativas à utilização de recursos de petróleo e gás e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, transporte, distribuição de bens relativos ao petróleo e gás;

II - controle e fiscalização das autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás;

III - controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás;

IV - defesa dos recursos naturais;

V - aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais, entre os quais o solo e o subsolo, e zelo pela observância dessas normas, em articulação com outros órgãos;

VI - identificação dos recursos naturais do Estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais de toda a área de abrangência das atividades de petróleo e gás e seu entorno, com o objetivo de fornecer subsídios à fiscalização do setor, compatibilizando as medidas preservacionistas e conservacionistas com a exploração racional, conforme as diretrizes do desenvolvimento sustentável;

VII - realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos presentes recursos naturais do Estado, não renováveis, quer seja no solo, no subsolo ou na sua plataforma continental, seja

1

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/f5941283aaf80adf83257f31005bdc85?OpenDocument>



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.5

*no pré-sal ou no pós-sal, consoante competência estabelecida no inciso XI do artigo 23 da Constituição Federal;
VIII - defesa do solo, das águas, da fauna, da flora, das florestas e dos recursos naturais, através da aplicação da taxa, em políticas públicas socioambientais inerentes a natureza da mesma, inclusive, mediante convênios de cooperação técnico- científico.
Parágrafo único. Os recursos advindos da presente taxa serão utilizados nas atividades explicitadas neste artigo."*

A TFGP foi instituída em razão do exercício do poder de polícia ambiental pelo Instituto Estadual do Ambiente - INEA, sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás, nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.182/15.

O ordenamento constitucional, em observância ao pacto federativo, atribui competência exclusiva à União para legislar sobre jazidas e recursos minerais (artigo 22, XII) e para outorgar concessões sobre pesquisa e lavra de tais recursos (artigo 176, *caput* e parágrafo 1º) e competência comum a todos os entes da federação a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a fiscalização de concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios (artigo 23, VI, VII e XI).

Por simetria, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 73, inciso VI, estabelece ser competência do Estado, comum a da União e a dos Municípios, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, fixa normas para a cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da CRFB.

O artigo 7º do mencionado diploma legal esclarece que:

*"Art. 7º São ações administrativas da União:
XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;
XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:*



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.6

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;(…)"

Já o artigo 8º elenca as ações administrativas dos Estados, *verbis*:

"Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; (...)"

Um dos elementos essenciais do federalismo é a repartição de competências. Por este motivo, a Constituição Federal especifica as matérias de competência dos entes da federação, delimitando as esferas de competência exclusiva e de competência comum. Na exclusiva, cada ente tem seu campo de atuação próprio e exclusivo; enquanto na comum, tanto a União como as demais entidades federativas podem atuar.

Na competência comum, a divisão de competências é orientada pela predominância do interesse, segundo o qual à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional e portanto mais amplo; aos estados incumbem aquelas que suscitam um interesse menor, mais regional; enquanto aos municípios competem as matérias de interesses restritos, notadamente locais e limitados à sua órbita menor.

Fala-se em predominância porque, a despeito de todos os interesses acima referidos repercutirem simultaneamente em cada uma das esferas mencionadas, constata-se que determinada matéria é exclusivamente de espectro nacional, regional ou local a partir da determinação do objeto específico da lei.

Assim, a partir da interpretação sistemática da Constituição, de modo a assegurar aplicabilidade plena aos seus dispositivos, e identificando qual interesse encontra-se em evidência, é possível inferir em quais atividades estão presentes precipuamente os interesses nacional, regional e local.

No caso em análise, a TFGP tem como fato gerador o exercício do poder de polícia realizado no acompanhamento e na fiscalização de atividades de



Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.7

pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás. Tais atividades são realizadas na plataforma continental e em mar territorial, cujos recursos naturais são elencados como bens da União no artigo 20 da CRFB e exploração é monopólio federal, conforme disposto no artigo 177, inciso I, da CRFB. Acrescente-se, ainda, que compete à União legislar privativamente sobre jazidas e recursos minerais (artigo 22, XII, da CRFB).

Ademais, o parágrafo primeiro do artigo 20 da CRFB, ao assegurar ao Estado a "**participação no resultado** da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, **ou compensação financeira por essa exploração**" (grifei), nos indica a qual dos entes compete criar taxa oriunda do poder de polícia sobre tais atividades.

Registre-se, outrossim, que a União arrecada a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TFCA, instituída pela Lei nº 6938/1981, em seu artigo 17-A, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal após a redação dada pela Lei nº 10.165/2000.

O fato gerador da TFCA consiste no "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" (artigo 17-B da Lei nº 6938/1981).

O sujeito passivo da TFCA é todo aquele que exerça extração e tratamento de minerais, dentre eles destacamos a lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural e a produção de produtos derivados do processamento de petróleo e de rochas betuminosas.

Assim, por todo o exposto, especialmente do cotejo entre os dispositivos da Lei Estadual nº 7.182/2015 e da Lei Federal nº 6.938/1981, denota-se que o Estado invadiu competência tributária da União, eis que, a despeito do combate ao meio ambiente e à poluição ser assunto de interesse comum, verifica-se pela ordem constitucional estabelecida que, no tocante às atividades que envolvem extração, produção, pesquisa e lavra de petróleo e gás, a legislação a elas concernentes é de competência exclusiva da União.

Acrescente-se, ainda, que o confronto entre os dispositivos acima mencionados demonstra, também, haver indícios de sobreposição dos tributos por





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial do Tribunal de Justiça

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº0140783-78.2016.8.19.0001 FLS.8

elas instituídas, de modo a ensejar aparente bitributação ante a cobrança de duas taxas sobre o mesmo fato gerador por dois entes políticos distintos.

Sobre a ocorrência de bitributação de taxas, veja-se a lição de Leandro Paulsen²:

*"(...)no que diz respeito à sobreposição de taxas, há uma **impossibilidade lógica** à ocorrência da bitributação, porquanto são tributos que têm como fato gerador a própria atividade estatal, estando vinculados, pois, à competência administrativa de cada ente político.(...)"*
(grifei)

À conta de tais fundamentos, impõe-se a procedência do incidente de Inconstitucionalidade.

Por esses motivos, **ACOLHO** o incidente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.182/2015, com o retorno dos autos à Egrégia 8ª Câmara Cível para prosseguir no julgamento da apelação.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

DESEMBARGADOR MILTON FERNANDES DE SOUZA
Relator

² Curso de Direito Tributário Completo, Saraiva Jur, 8. ed., 2017, pág. 101.