**20/04/2020** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.480 RIO DE JANEIRO**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | **: MIN. ALEXANDRE DE MORAES** |
| **REQTE.(S)** | : ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS |
| **ADV.(A/S)** | : EDUARDO MANEIRA |
| **INTDO.(A/S)** | : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| **INTDO.(A/S)** | : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : HARIMAN ANTONIO DIAS DE ARAUJO |
| **AM. CURIAE.** | : ABESPETRO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS DE PETRÓLEO |
| **ADV.(A/S)** | : BRENO LADEIRA KINGMA ORLANDO |

EMENTA: CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E AMBIENTAL. LEI 7.182/2015 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TFPG) EXIGIDA SOBRE ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. NATUREZA SUPLEMENTAR, SUPLETIVA OU EMERGENCIAL DA FISCALIZAÇÃO NÃO EXCLUI PODER DE TAXAR DOS ESTADOS-MEMBROS. VALOR DA TAXA. DESPROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.

1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), tendo em vista a assimétrica distribuição da indústria de petróleo e gás no território nacional e a expressividade das suas filiadas para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedente.

2. Os artigos 23, VI e VII, e 24, VI, da Constituição Federal estabelecem um compromisso federativo de fiscalização ambiental das atividades potencialmente poluidoras, atribuindo aos Estados-Membros autoridade para promover medidas de fiscalização em atividades da indústria petrolífera, mesmo quando realizadas em perímetros sujeitos ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D653-0C77-4985-5F4D e senha E53F-0778-DCFF-6518

licenciamento por órgãos ambientais da União, como as localizadas em faixas de mar contíguas ao território nacional, o que é confirmado pelos arts. 15 e 17 da Lei Complementar 140/2011, bem como pelo art. 27, III, da Lei 9.966/2000.

3. O caráter subsidiário, supletivo ou emergencial das medidas de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais nas atividades da indústria petrolífera realizadas em águas marinhas não impede a instituição de taxas pelo exercício do poder de polícia, nem induz bitributação, sendo possível a sua compensação com taxas cobradas no âmbito federal (art. 17-P da Lei 6.938/1981).

4. A base de cálculo indicada pelo art. 4º da Lei 7.182/2015 – barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás a ser recolhida – não guarda congruência com os custos das atividades de fiscalização exercidas pelo órgão ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA/RJ). Desproporcionalidade reconhecida. Nesse sentido: ADI 6211-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 4/12/2019, acórdão pendente de publicação; e ADI 5374-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 17/12/2018.

5. Ação direta julgada procedente.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em converter o julgamento do requerimento cautelar em definitivo de mérito, verificar vício material na norma sob censura e julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.182/2015 do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro CELSO DE MELLO (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019).

Brasília, 20 de abril de 2020.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D653-0C77-4985-5F4D e senha E53F-0778-DCFF-6518

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D653-0C77-4985-5F4D e senha E53F-0778-DCFF-6518

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.480 RIO DE JANEIRO**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | **: MIN. ALEXANDRE DE MORAES** |
| **REQTE.(S)** | : ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS |
| **ADV.(A/S)** | : EDUARDO MANEIRA |
| **INTDO.(A/S)** | : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| **INTDO.(A/S)** | : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : HARIMAN ANTONIO DIAS DE ARAUJO |

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Cuida-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com pedidos de medida cautelar, ajuizadas, respectivamente, por Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás - ABEP (ADI 5.480) e Confederação Nacional da Indústria - CNI (ADI 5512) para impugnar um mesmo diploma, a Lei 7.182/2015 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 naquela unidade federativa.

Eis o teor da legislação impugnada:

> 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 1°, com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

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 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

serão utilizados nas atividades explicitadas neste artigo.

Art. 3°- Contribuinte da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG é a pessoa jurídica, que esteja, a qualquer título, autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração, e produção de recursos de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 4° - O valor da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG corresponderá a R$ 2,71 (dois reais e setenta e um centavos) por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído a ser recolhida, até o 10° (décimo) dia do mês subsequente.

Parágrafo Único - O valor da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG, será corrigida, em 1º de janeiro de cada ano, pela variação da Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR/RJ), e, na hipótese de sua extinção, pelo índice de correção monetária adotado para a correção tributária estadual.

Art. 5°- Considera-se devida a taxa, mensalmente, em função de produção de óleo e/ou gás no período devidamente apurado pelas pessoas jurídicas que exercerão tais atividades e sujeita a fiscalização pelo Estado.

Art. 6°- Os contribuintes obrigados ao pagamento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás TFPG não mais se sujeitam à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado do Rio de Janeiro - TCFARJ, instituída pelo artigo 6º da Lei nº 5.438, de 17 de abril de 2009.

Parágrafo Único - Os valores pagos pelos contribuintes a título da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás TFPG constituem crédito para compensação com o valor devido ao IBAMA a título de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, oriundo da Lei



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

Federal n° 6.938, de 31 agosto de 1981, até o limite de 60% (sessenta por cento) da aludida taxa federal e relativamente ao mesmo ano, nos termos do art. 17-P da Lei Federal nº 6.938/1981, acrescido pela Lei Federal nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 7º - A falta de pagamento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG ou seu pagamento a menor ou intempestivo acarretará a aplicação de multa de 20 % (vinte por cento), calculada sobre o valor da taxa devida, sem prejuízo da existência desta.

Art. 8º - A Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás -TFPG não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo 4º, desta Lei, será cobrada com os seguintes acréscimos:

I - juros de mora, em via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de 1% (um por cento) ao mês;

II - multa de 20% (vinte por cento), reduzida a 10% (dez por cento) se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento da obrigação.

§1º - Os débitos relativos à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás-TFPG poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária.

§2° - Sujeita-se à multa de 100% (cem por cento) do valor da taxa devida, quem utilizar ou propiciar a utilização de documento simulado relativo ao recolhimento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás-TFPG ou com autenticação falsa.

Art. 9° - O Instituto Estadual de Ambiente- INEA fica autorizado a celebrar convênios com órgãos públicos estaduais, com Municípios e Universidades para desempenharem



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

> atividades de fiscalização ambiental, ações ambientais e pesquisas de que trata a presente Lei, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a arrecadação da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás TFPG.
>
> Art. 10 - Os contribuintes da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG remeterão à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA, na forma, no prazo e nas condições estabelecidos em regulamento, informações relativas à apuração e ao pagamento da TFPG.
>
> Art. 11 - Constatada infração relativa à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG, será lavrado o auto de infração para a formalização do crédito tributário, assegurada a ampla defesa, observados, no que couber, a tramitação e os procedimentos previstos na legislação tributária.
>
> Art. 12 - O Poder Executivo, por Decreto, regulamentará a presente Lei.
>
> Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos após o decurso do prazo de 90 (noventa) dias.

A primeira Requerente, Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), cuida inicialmente de justificar sua legitimidade para o ajuizamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, asseverando que, além de estatutariamente autorizada a proceder desse modo, possuiria abrangência nacional, representando parcela expressiva do setor produtivo de petróleo no país. O fato de boa parte de suas filiadas estarem sediadas no Estado do Rio de Janeiro não descaracterizaria a sua capacidade de representação, devendo-se apenas a particularidades geográficas inerentes ao setor.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

No mérito, sustenta que a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás (TFPG) seria ilegítima pelas seguintes razões:

> i) a base de cálculo estipulada na legislação ___ valor fixo à razão de uma Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR/RJ) por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído a ser recolhida ___ seria incompatível com a natureza jurídica das taxas, já que sua graduação levaria em consideração a capacidade contributiva da pessoa autorizada a realizar pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais, e não os custos da atividade estatal de polícia , desvirtuamento que conflitaria com o art. 145, § 2º, da Constituição Federal. Ao variar unicamente em função da capacidade contributiva do contribuinte, a TFPG equivaleria, na verdade, a uma espécie de imposto sobre petróleo comercializado pela operadora em campo, e não propriamente a uma taxa, algo inconcebível à luz do sistema tributário constitucional;
>
> ii) a Lei 7.182/15 teria incorrido em excesso, pois não teria estabelecido equivalência razoável entre o custo da taxa cobrada e o valor dispendido na atuação estatal de polícia. O desequilíbrio nessa equação, além de atentatório aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, produziria consequências confiscatórias vedadas pelo art. 150, IV, da CF;
>
> iii) o Estado do Rio de Janeiro não deteria competência para instituir a TFPG, uma vez que o ente federativo não estaria respaldado pela competência comum do art. 23, XI, da CF, porque a competência para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios só poderia ser exercida após o advento de lei complementar da União, prevista no art. 23, § único, e ainda não editada. Corroboraria essa afirmação o fato de que os recursos minerais alcançados pelo diploma, petróleo e gás, seriam bens da propriedade União (arts. 176 e 177, I, da CF), a respeito dos quais somente ela poderia legislar, inclusive



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

para conceder a sua exploração a particulares (art. 22, XII, da CF);

iv) o Estado do Rio de Janeiro não disporia de autoridade para determinar fiscalizações de natureza ambiental, pois as competências comuns inseridas no art. 23, VI e VII, da CF, teriam sido regulamentadas pela LC 140/11, que teria atribuído à União a competência para realizar licenciamentos ambientais das atividades desenvolvidas em mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva (art. 7º, XIV, b, LC 140/11) e também para fiscalizá-las ( art. 7º, XIII, LC 140/11). Na medida em que a extração de petróleo no Estado do Rio de Janeiro é realizada na modalidade offshore, através de plataformas em alto mar, restaria claro que o ente competente para o exercício do poder de polícia sobre tal atividade, conforme determina a LC nº 140/11, seria a União, sendo absolutamente inconstitucional a instituição de uma taxa pelo Estado do Rio de Janeiro. A Requerente articula ainda que as finalidades descritas nos incisos I, IV, VI e VIII do art. 2º da Lei 7.182/15 não se adequariam ao conceito de poder de polícia previsto no art. 78 do CTN, pois traduzem atividades estatais absolutamente genéricas e não implicam limitação de direitos, o que também redundaria na inconstitucionalidade da sua cobrança; e

v) faleceria competência material, mas também competência territorial para que o Estado do Rio de Janeiro pudesse instituir a TFGP, porquanto, ao prever fosse destinada aos entes federativos parciais participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural (…) ou compensação financeira por essa exploração, o art. 20, § 1º, da CF teria esclarecido que o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva situar-se-iam fora dos territórios de cada uma dessas unidades federativas, conclusão que seria secundada pelo art. 20, V, da CF, que reconhece à União soberania para a exploração de recursos naturais existentes na plataforma continental e na zona econômica exclusiva adjacentes ao seu território. Como tais faixas de mar



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

> constituiriam território federal, não disporiam os Estados-membros de autoridade para exercer seu poder de polícia nessas áreas. Ainda que assim não fosse, a requerente argumenta que a ausência de lei complementar dispondo sobre conflitos de competência tributária nessas faixas de mar (art. 146, I, da CF), impediria que Estados-membros exigissem taxas diante das dúvidas a respeito do sujeito ativo com autoridade para a exação.

Após enfatizar como plausíveis essas razões, a requerente indica haver situação de perigo com a demora no julgamento da ação, caracterizada pelo fato de que, tão logo se torne exigível o novo tributo (final de março/2016), o aumento da carga tributária no setor de petróleo terá como consequência a redução de investimentos nessa atividade, diminuição ainda maior da arrecadação de royalties e de participações especiais, bem como a redução de emprego e renda no país, com impactos no curto, médio e longo prazo , justamente num momento em que o preço do barril de petróleo experimenta desvalorização crítica. Por tudo isso, pede a concessão de medida liminar, para suspender os efeitos da totalidade da Lei 7.182/2015 e, ao final, a declaração da inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos arts. 1º a 4º da Lei 7.182/2015, bem como dos demais dispositivos, por arrastamento.

A segunda Ação Direta de Inconstitucionalidade em exame, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), veicula teses bastante semelhantes. Preconiza, quanto ao aspecto de inconstitucionalidade formal, que:

> i) o Estado do Rio de Janeiro não teria competência para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, porque os arts. 22, XII e 177 da Constituição cometeriam essa atribuição privativamente à União, o que impediria a instituição da taxa estadual; e
>
> ii) que o Estado do Rio de Janeiro não teria poder de fiscalização tributária sobre atividades desenvolvidas em águas marinhas, já que a propriedade dos recursos existentes nessas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

localidades seria de titularidade da União (art. 20, V, da CF).

No plano material, a Requerente assevera que a invalidade da lei decorreria de:

> a) criação de um imposto mascarado de taxa, já que concebido para gerar arrecadação muito superior ao custo da atividade estatal prestada sob a forma de poder de polícia;
>
> (b) prerrogativa de fiscalização deferida pela Constituição aos Estados-membros sobre atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás teria conteúdo meramente patrimonial, sem relação com o conceito de poder de polícia que legitimaria a cobrança de taxas;
>
> (c) atividades representativas do poder de polícia conferidas ao INEA (...) não se enquadram no conceito de taxa, pois materializariam prestações de conteúdo geral; e
>
> (d) atividades objeto de fiscalização que ensejariam a cobrança da TFPG já seriam controladas pela União, em situação de monopólio, o que afastaria possibilidade de controle estadual ou municipal.

O Ministro Relator de então, o saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, considerando a relação de dependência entre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.480 e 5.512, determinou o apensamento delas.

As Ações foram processadas segundo o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Requisitadas as informações, o Governador do Estado do Rio de Janeiro pugnou, preliminarmente, pelo não conhecimento da ADI 5.480, alegando a ilegitimidade ativa da postulante, uma vez que ela não teria abrangência nacional, pois não reuniria filiados em pelo menos nove Estados da Federação, requisito que não poderia ser suprido apenas pela presença de filiais em diversas localidades. No mérito, requereu a improcedência dos pedidos cautelares, na consideração de que inexistem inconstitucionalidades na instituição da taxa impugnada, porque (a) ela teria sido instituída com fundamento no exercício do poder de polícia, e o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

art. 145, § 2º, da CF não impediria que a sua base de cálculo tivesse elemento que buscasse aferir a capacidade contributiva do contribuinte; (b) a inicial não haveria demonstrado a desnecessidade de uma fiscalização efetiva e eficiente pelo instituto ambiental, descaracterizando, assim, a alegação de efeito confiscatório e violação ao art. 150, IV, da CF; (c) a mera possibilidade de eventual diferença entre o valor arrecadado com o tributo e o custo da atividade pública não autoriza, por si só, a invalidação da taxa; (d) a lei não violaria, mas daria efetividade ao art. 23, VI, VII, da CF, na medida em que concretizaria a efetiva fiscalização da pesquisa, lavra e exploração petrolífera para evitar danos ambientais; (e) não se poderia cogitar de violação ao art. 23, XI, da CF, pois a lei impugnada teria por objeto a fiscalização sobre a pesquisa, lavra e exploração de petróleo e gás, em ordem a evitar danos ambientais, e não a outorga de concessões; (f) embora sejam de propriedade da União, mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva submeter-se-iam ao poder de polícia dos Estados, pois eles integram o território desses entes, tal como os terrenos de marinha, o que afastaria as alegações de violação aos arts. 20, V, §1º e 145, II, da CF; e (g) a inexistência de lei complementar de responsabilidade da União não impede os Estados de exercerem suas competências tributárias, pelo que não haveria violação ao art. 146, I, da CF.

Da mesma forma, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro requereu fosse reconhecida a ilegitimidade ativa da primeira requerente. Quanto à questão de fundo, esclareceu que a lei impugnada foi concebida após a realização de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instituída para apurar as perdas no Estado em decorrência da crise na Petrobras nos últimos dez anos, em que teriam sido externadas diferentes preocupações com questões ambientais. A TFPG teria surgido não de mero arroubo arrecadatório, mas da necessidade de garantir que as atividades petrolíferas causassem o menor dano possível ao meio ambiente, mediante providências estatais específicas, indicadas no art. 2º da Lei 7.182/2015, que representariam o regular desempenho de polícia ambiental pelo Estado. Aduz que a eleição de base de cálculo vinculada à



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

produção do contribuinte não atentaria contra o art. 145, § 2º, da CF, pois também as taxas poderiam variar de acordo com a capacidade contributiva, ressaltando, ademais, que o projeto de lei nascido na CPI estadual teria buscado demonstrar a relação de custo da atividade do Estado e o valor a ser cobrado, mediante previsão que não teria sido infirmada pela inicial. Afirmou ser o Estado do Rio de Janeiro competente para a instituição do tributo, porque a propriedade da União sobre as áreas integrantes das faixas de mar não as alhearia do território dos Estados, nem impediria sua fiscalização por parte deles. Por fim, salienta que eventual perigo com a demora teria sentido inverso ao enunciado pela requerente, considerando que a ausência de uma fiscalização mais adequada e específica, em atividade intensamente desenvolvida no Estado, põe em risco o seu meio ambiente e a própria segurança de sua população.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ADI 5480, ante a ausência de legitimidade ativa da ABEP, e pelo indeferimento da medida cautelar, na consideração de que todos os entes federativos compartilhariam competência para fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos minerais, e por isso estariam autorizados a instituir taxas pelo exercício de poder de polícia sobre essas delegações. Também aduziu que a base de cálculo da TFPG é legítima, pois o parâmetro estabelecido pela lei para a sua gradação à quantidade de barris de petróleo extraídos possui clara correspondência com o exercício do poder de polícia, uma vez que a fiscalização estatal recai sobre as concessões de exploração de recursos minerais, sendo certo que a produção das concessionárias é capaz de indicar o maior ou menor esforço do Poder Público para desempenhar tal atividade. Por último, rechaçou a alegação de *periculum in mora* para a sobrevivência do segmento produtivo onerado, sob o argumento de que o real impacto da lei impugnada corresponderia a apenas 2% (dois por cento) do custo do barril do petróleo.

Diferentemente, o Procurador-Geral da República ofereceu parecer pela concessão da cautelar pleiteada. Refutou, em primeiro lugar, a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

preliminar de ilegitimidade passiva, por considerar que a regra geral de representação em nove diferentes Estados da federação deveria ser relativizada se a categoria representada só existe em número menor de Estados. Quanto ao mérito, considerou que, ao criar a TFPG, o Estado do Rio de Janeiro teria atuado além de sua competência, afrontando a sistemática constitucional de repartição de competências materiais entre os entes da federação, uma vez que sobrepôs exercício de poder de polícia de estado membro à atribuição regular de entes diversos (União), sem edição prévia de lei complementar para disciplinar a cooperação entre eles. Concluiu também que a base de cálculo instituída pela lei fluminense estaria em confronto com o art. 145, II, e § 2º, da CF, uma vez que ela tributaria diretamente o volume de produção das empresas que exploram petróleo e gás, incidindo exclusivamente na capacidade contributiva desses sujeitos, sem vínculo com a atividade estatal que pretendia remunerar. E entendeu, ainda, estar presente hipótese de onerosidade excessiva, incompatível com o art. 145, II e § 2º, da Constituição da República.

Em petição de 3/5/2016, a ABEP reiterou o pedido de concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da norma, ressaltando, com base em estudo técnico trazido aos autos, que, enquanto o preço do barril estiver em patamar inferior a US$ 50,00 (cinquenta dólares), a vigência da lei atacada significaria condenar por completo a viabilidade econômica dos projetos de exploração e produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro.

Registra-se requerimento da Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPETRO) de ingresso na ação como *amicus curiae*. Sobre esse requerimento, o Eminente Ministro TEORI ZAVASCKI determinou, sob pena de indeferimento do pedido, a regularização da representação processual.

Invocando a proximidade de realização de rodada de licitações sob regime de partilha de produção em área de pré-sal, a Associação autora (ABEP) reitera, em julho do corrente ano, o pleito de concessão de medida cautelar para suspensão liminar da eficácia da Lei 7.182/2015 do Estado



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

do Rio de Janeiro.

É o relatório.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13976194.

**20/04/2020** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.480 RIO DE JANEIRO**

V O T O

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Cabe, desde logo, tratar da alegada ilegitimidade da Associação Autora para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade. O argumento é de que não satisfeito o requisito de abrangência nacional, uma vez que não atendido o critério estabelecido jurisprudencialmente, de comprovação de existência de filiados em ao menos 9 (nove) Estados da Federação (ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 14/9/2011).

O estatuto social da ABEP a compromete com o objetivo de promover o desenvolvimento do segmento de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, por meio da representação de seus Associados e do referido segmento, em âmbito nacional, na defesa de interesses perante órgãos públicos e privados, em especial a Administração Pública e demais órgãos do Poder Judiciário e Legislativo (art. 2º), esclarecendo que a expressão "Segmento de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural" ou Segmento abrange o investimento, a exploração, prospecção, avaliação, desenvolvimento e a produção de petróleo e gás natural, bem como seu transporte (especificamente gasodutos e oleodutos) e comercialização (art. 2º, parágrafo único).

A Associação, em que pese a evidente pertinência temática com o objeto da ação, reconhece não deter quadro associativo com a extensão geográfica exigida pelo critério acima referido. Pondera, todavia, que seus representados atuam em mercado de desenho peculiar, caracterizado pela exploração de reservas dispostas assimetricamente pelo país, concentrando-se principalmente - mais de 80% (oitenta por cento) - no Estado do Rio de Janeiro e na faixa de mar contígua.

A jurisprudência da CORTE vale-se da previsão constante da Lei dos Partidos Políticos (art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995) como critério de balizamento da representatividade de entidades de classe legitimadas ao emprego de ações de controle concentrado. Já ao tempo, todavia, do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

*leading case* em que essa orientação foi fixada, ADI 386 (Rel. Min. SDYNEY SANCHES, Pleno, DJ de 28/03/1991), o voto de desempate proferido pelo Eminente Ministro MOREIRA ALVES ressalvou que o critério de representação em nove Estados, se adotado, cederá nos casos em que haja comprovação de que a categoria dos associados só existe em menos de nove Estados.

Sempre se admitiu que a estimativa da lei eleitoral pudesse se revelar materialmente impraticável em determinadas situações, reclamando temperamentos. A adaptação dessa diretriz às particularidades de determinadas categorias já levou o Plenário, inclusive, a admitir, excepcionalmente, a legitimidade de associação representativa, *in casu*, da indústria de extração e refino de sal, tendo em vista a projeção nacional das atividades de seus membros (ADI 2866 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/03).

Também aqui, a aplicação puramente aritmética do parâmetro resultaria inadequada. Conforme demonstrado na documentação que instrui a inicial (peça 5), a produção de petróleo e gás é acidentalmente centralizada no Estado do Rio de Janeiro. Embora a lista de concessionários elaborada pela ANP registre a existência de empresas sediadas em pelo menos 10 (dez) unidades da federação (AL; BA; ES; MG; PE; PR; SE; SP; RJ e RN), não há como negar que a participação das operadoras fixadas no Estado do Rio de Janeiro e particularmente das 26 (vinte e seis) filiadas à ABEP, entre elas a Petrobrás, é absolutamente significativa para o universo nacional da indústria, chegando a totalizar mais de 90% (noventa por cento) da produção, e que serão justamente elas as afetadas pelas consequências do diploma normativo aqui impugnado. Embora estejam formalmente sediadas no Estado do Rio de Janeiro, as empresas representadas operam por meio de filiais e subsidiárias em campos localizados em vários outros Estados da Federação.

Todos esses aspectos revelam a relevância das empresas associadas à ABEP para a indústria de exploração e produção de petróleo e gás, evidenciando que a controvérsia deduzida nesta ação transcende em



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

muito o âmbito regional. Essa realidade desqualifica a aplicação, ao caso, do critério numericamente cartesiano de aferição de legitimidade, autorizando a sua pontual relativização em favor da legitimidade ativa da requerente. Fica afastada, nesses termos, a preliminar.

A competência regulatória (setorial) das atividades econômicas da indústria do petróleo e do gás natural e suas relações com a competência (geral) de proteção ambiental no contexto da federação brasileira

Como relatado, as duas ações se voltam contra a Lei 7.182/2015 do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás (TFPG), tributo 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, a ser cobrado da pessoa jurídica que esteja, a qualquer título, autorizada a realizar a pesquisa, lavra, exploração, e produção de recursos de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro. Tem como base de cálculo o barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás a ser recolhida, em alíquota correspondente a uma Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR/RJ) por barril ou unidade de gás.

Em linhas gerais, alega-se que, embora conceituada como taxa devida pelo exercício do poder de polícia, a exação corresponderia a uma espécie dissimulada de imposto, uma vez que a base de cálculo onerada não guardaria correlação com a atividade de fiscalização, em antinomia com o arquétipo constitucional próprio às taxas, mas antes com as características pessoais dos contribuintes que empreendem no segmento econômico.

Além disso, a lei estadual seria formalmente ilegítima, pois o Estado do Rio de Janeiro não deteria competência material para fiscalizar as concessões de petróleo e de gás exploradas nas faixas de mar adjacentes



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

ao seu território, já que a atribuição, nessas áreas, caberia tão somente à União.

A Constituição Federal centralizou sob o domínio da União (a) os bens em que alojadas as reservas de petróleo (as jazidas e o subsolo, conforme arts. 20, V e IX, e 176); (b) a legislação em matéria de energia (art. 22, IV) e jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII); e (c) a disciplina das atividades produtivas relativas à exploração de petróleo e de gás natural (art. 177, I a IV), permitindo, desde a Emenda Constitucional 9/95, o seu aproveitamento privado mediante regulação específica (art. 177, §§ 1º e 2º).

A primeira regulamentação do tema, após a EC 9/1995, veio com a Lei 9.478/1997, que, além de instituir a Agência Nacional do Petróleo, delineou o modelo de concessão, no qual, em troca da assunção pelo concessionário do risco da exploração das reservas, era conferido, em caso de êxito, o direito à produção de petróleo ou gás natural em determinado bloco e a propriedade desses bens, após extraídos, com encargos relativos aos pagamentos dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes (art. 26 da Lei 9.478/1997).

A transferência aos particulares do produto da atividade foi, assinale-se, reputada constitucional pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL nos precedentes firmados pelas ADIs 3.273 e 3.366 (Rel. Min. CARLOS BRITTO, Rel. p/ o Acórdão Min. EROS GRAU, DJ de 2/3/2007).

Essa era a disciplina exclusiva até 2010, quando publicadas a Lei 12.351/2010, que impôs novo modelo de aproveitamento econômico para as reservas estratégicas e para aquelas situadas na camada geológica do pré-sal, criando o regime de partilha, em que a propriedade do óleo permanece na titularidade da União, e os riscos e lucros da produção são compensados em óleo com os concessionários; a Lei 12.734/2012, que determinou novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, e para prever o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

regime de partilha; e, por fim, a Lei 13.365/2016, que facultou à Petrobras o direito de preferência para atuar como operadora e possuidora de no mínimo 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.

No espectro da federação brasileira, a União é responsável por definir as estratégias normativas e administrativas para a exploração de petróleo e de gás natural, o que inclui os encargos de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis por meio da ANP (art. 8, *caput*, da Lei 9.478/1998).

Isso, inclusive, para fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente (art. 8º, IX). A proteção do meio ambiente, aliás, surge como objetivo indissociável da política nacional do petróleo (art. 1º, IV, da Lei 9.478/1997), impondo cuidados com a sustentabilidade no aproveitamento das jazidas, de forma a fazê-lo consentâneo com a proteção ambiental, incorporada à ordem constitucional econômica pela EC 42/2003, que determinou a observância da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI).

No mesmo sentido, a Lei 9.478/1997 já obrigava os concessionários a adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a proteção do meio ambiente (art. 44, I), bem como a se responsabilizar civilmente pelos atos de seus prepostos e todos e quaisquer danos decorrentes das atividades de exploração, desenvolvimento e produção contratadas (art. 44, V). No caso dos contratos de partilha, cuja prospecção comporta riscos maiores pela profundidade em que é realizada, a Lei 12.351/2010 prevê adicionalmente a obrigatoriedade da realização de auditoria ambiental em todo o processo operacional de retirada e distribuição de petróleo e gás oriundo do pré-sal (Art. 29, XXIII).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

Essa breve exposição bem demonstra que a competência regulatória da União no tocante à fruição econômica do petróleo e do gás natural é amplíssima e não descura da função ambiental. Isso não quer dizer, todavia, que os demais entes federativos estão absolutamente alheios aos frutos dessa atividade, nem que tenham sido eximidos das atribuições de controle sobre as consequências da exploração. Não obstante sua propriedade tenha sido conferida a uma das pessoas da federação, essas fontes constituem bens ambientais (art. 225, *caput*, da CF), e, nessa qualidade, interessam à sociedade como um todo, o que impõe que as riquezas geradas a partir delas sejam compartilhadas entre as diversas unidades do Estado brasileiro. Isso explica porque a Constituição determina a distribuição dos dividendos obtidos com a exploração de recursos naturais com os Estados e Municípios, mediante o instituto da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1º, da Constituição Federal).

Segundo a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, esses recursos possuem natureza de receita patrimonial originária, isto é, não tributária, cuja razão de ser foi assim descrita pelo Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, por ocasião do julgamento do RE 228.800:

> "Esta compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador.
>
> A que espécie de perda, porém, se refere implicitamente a Constituição?
>
> Não, certamente, à perda dos recursos minerais em favor do explorador, pois, nesse caso, a compensação financeira, para compensá-la efetivamente, haveria de corresponder à totalidade dos recursos minerais explorados o que inviabilizaria a sua exploração econômica privada. Nem corresponde, muito menos, à perda dos potenciais de energia elétrica, que, sendo inesgotáveis, não sofrem qualquer diminuição ao serem explorados. Em todo caso, não seria lógico compensar os



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela perda de bens que não lhes pertencem, mas exclusivamente à União.
>
> A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera.
>
> Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos.
>
> Além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens delas decorrentes" (RE 228.800, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 16/11/01).

Ao lado da preservação dos reflexos, digamos, mais puramente financeiros, há os consequentes, que dizem respeito à supervisão das concessões dos direitos de pesquisa e exploração. Por isso a Constituição Federal assegurou a todos os entes federados competência comum para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI).

Tendo em vista que as diversas etapas dessa indústria de exploração e perfuração (*upstream*); refino e transformação (*midstream*); e transporte e comercialização *(downstream)* acarretam significativa degradação do meio ambiente, com riscos de todo tipo (explosões, despejos de resíduos, emissão de gases, vazamento de dutos, poluição do ar, entre outros), a Constituição Federal atribuiu a todas as pessoas federativas competências materiais comuns para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI) e preservar as florestas, fauna e flora (art. 23, VII).

No plano legislativo, ainda atribuiu concorrentemente à União, ao



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

Distrito Federal e aos Estados competência para dispor sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24,VI), ao lado da incumbência às diferentes instâncias do poder público de exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV), e da determinação àquele que explorar recursos minerais de ficar obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (art. 225, § 2º).

Tais previsões constitucionais conformam o compromisso federativo de acompanhamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras, sendo a exploração de petróleo e gás um caso particularmente sensível.

A agência governamental federal (ANP), não sendo a única agência estatal responsável pelo controle ambiental da atividade petrolífera, tem ao seu lado órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), os quais cumprem relevante missão de sintonizar o desenvolvimento econômico gerado pelo segmento com a preservação do meio ambiente. Assim, há grande variedade de mecanismos administrativos destinados a proteger o meio ambiente da degradação causada pela indústria do petróleo e do gás natural, exigindo sua rigorosa aplicação pelos órgãos ambientais das diversas instâncias federativas, cuja atuação, como visto, está respaldada em fundamento constitucional próprio.

Mas a existência desses procedimentos não exclui a possibilidade de utilização de outras alternativas jurídicas de controle, cuja aplicação também possa repercutir positivamente na preservação do meio ambiente, como, por exemplo, a tributação, que, tal como as providências mais diretamente de proteção ambiental, também está à disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essa abordagem, que assumiu a denominação de direito tributário ambiental, explora eventuais aptidões de expressão ambiental das figuras



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

impositivas fiscais, seja no plano estritamente fiscal tributário, com arrecadação de recursos para destinação vinculada ao proveito do meio ambiente, seja na vertente comportamental, com indução de escolhas ambientalmente desejáveis.

Exemplo de tributação de caráter ambiental e que é mesmo especificamente respaldada pela Constituição é a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), que passou a constar do texto constitucional a partir da vigência da EC 33/2001 e cujo recolhimento se destina, entre outras finalidades, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás (art. 177, § 4º, II, b, da CF).

As taxas também são virtualmente associáveis ao cumprimento das finalidades protetivas. Por se tratar de exação de espécie vinculada, a sua escolha deve observar, contudo, limitações constitucionais específicas.

No plano federal, o custeio das atividades de polícia desempenhadas pelo respectivo órgão ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), é financiado por meio dos preços cobrados pelas diversas licenças, autorizações e vistorias a cargo da autarquia (art. 17-A da Lei 6.938/1981, incluído pela Lei 9.960/2000) e também pela Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido à autarquia federal para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. O tributo teve sua constitucionalidade placitada por esta CORTE quando do julgamento do RE 416.601 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 30/9/2005).

A Lei Estadual 7.182/2015 do Rio de Janeiro vem a reboque de toda essa realidade jurídica. Na análise de sua validade, em primeiro lugar, deve-se verificar se o Estado do Rio de Janeiro é realmente competente para positivar esse modelo de tributação, ou se, ao pretender apurar seus instrumentos de fiscalização ambiental, a legislação fluminense teria se arrojado sobre competências federais de regulação da indústria de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

petróleo e gás natural.

A competência comum prevista no art. 23, XI, da Constituição para registrar, acompanhar e fiscalizar concessões admite a materialização por Estados-Membros do exercício de fiscalização de seu interesse financeiro

Alega-se que as competências comuns estabelecidas nos incisos VI, VII e XI do art. 23 da CF não autorizariam os Estados a fiscalizar as outorgas de exploração de petróleo e gás, uma vez que: (a) enquanto inexistente a lei complementar referida no parágrafo único do art. 23, a atribuição prevista no inciso XI, de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território caberia unicamente à União; (b) ao conferir à União competência administrativa para realizar licenciamentos ambientais de petróleo e gás em alto mar (art. 7º, XIV, b, e XIII), a LC 140/2011 teria afastado a competência dos Estados-Membros nessas localidades, impedindo, assim, o exercício de poder de polícia; (c) por força do art. 20, § 1º , da CF, a plataforma continental, o mar territorial e a zona econômica exclusiva seriam destacados do território dos Estados-Membros, constituindo áreas sob a tutela exclusiva da Administração Federal, tornando impossível o exercício de poder de polícia estadual quanto a elas, principalmente na ausência da lei complementar do art. 146, I, da CF.

A taxa estadual aqui impugnada é tributo que encontra justificativa no exercício regular do poder de polícia ambiental conferido ao local 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. Poder de polícia é, como se reconhece, toda a atividade do Estado dirigida a limitar o exercício dos direitos individuais, ordenando-os a partir da lei em prol do resguardo de múltiplas dimensões do interesse público. Segundo rol exemplificativo constante do art. 78 do Código Tributário Nacional, considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Trata-se de prerrogativa estatal de vasta amplitude, que pode se manifestar por meio de medidas normativas, que estabeleçam diretrizes gerais e abstratas de conduta, ou na forma de atos administrativos concretos, com destinatários determinados.

Diferentemente do serviço público, que materializa uma utilidade colocada à disposição dos particulares, o poder de polícia mira os comportamentos privados que possam resultar em inconvenientes sociais, buscando orientá-los ao cumprimento do bem-estar geral, mediante o seu condicionamento às diretrizes normativas do sistema jurídico. Em qualquer caso, o seu conteúdo encerrará algum grau de restrição à liberdade de ação das pessoas, podendo ser exercido em diferentes momentos, preventivamente, concomitantemente ou repressivamente em ciclo de positivação que se inicia com a previsão legal, concretiza-se com o assentimento, reitera-se pela fiscalização e eventualmente encontra a necessidade da aplicação de sanção.

É importante notar, a propósito, que não é toda e qualquer iniciativa compreendida no ciclo do poder de polícia que viabiliza a cobrança de taxa. Segundo o art. 3º do CTN, tributo é prestação pecuniária compulsória que não constitua sanção de ato ilícito, e, conforme o art. 77 da mesma Codificação, as taxas só podem ser cobradas pelo exercício regular do poder de polícia, quando este se revele específico e divisível. Isso significa dizer que a competência impositiva relativa às taxas somente pode se manifestar quando tiver por fundamento ato de poder de polícia que incida sobre a liberdade individual de maneira concreta, efetiva e não propriamente sancionatória.

A instituição de taxa relacionada ao poder de polícia cabe, como é intuitivo, ao ente que dispuser de competência material para o exercício de alguma dessas expressões de autoridade, consoante preconiza o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

próprio art. 80 do CTN. A questão pode tomar contornos incertos nas hipóteses de competências compartilhadas ou quando verificada alguma assimetria entre a distribuição de competências legislativas e materiais.

Como visto, a União detém competência regulatória privativa quanto às atividades de exploração de petróleo e gás natural. Mesmo assim, a Constituição quis fossem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios igualmente titulares das seguintes atribuições:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> (…)
>
> XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Ao contrário do que sustentado nas iniciais, a ausência de norma referida pelo art. 23, parágrafo único, da CF, não pode tolher a concretização das normas de competência constitucional. Raciocinar em contrário conduziria à estagnação de competências materiais expressas, com claro prejuízo para a autonomia dos entes federados periféricos diante da inércia política do ente central. A cooperação federativa é uma diretriz autoaplicável. As atribuições de registro, fiscalização e acompanhamento mencionadas no dispositivo constitucional são instrumentais ao cumprimento da obrigação pelos concessionários que exploram recursos minerais. As atribuições previstas no art. 23, XI, caracterizam-se como atividades que colaboram na apuração dos valores de compensação financeira, de interesse financeiro dos entes federados.

O art. 23, XI, da CF é fundamento idôneo para, nos termos do art. 1º da lei impugnada, autorizar o Estado do Rio de Janeiro à instituição de taxação sobre concessões relativas à indústria do petróleo.

Competência dos Estados-Membros para legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e para proteger o meio ambiente e combater a poluição implica atividades de fiscalização



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

próprias e permite a imposição de taxas

Segundo o art. 24, VI, da CF, os Estados também possuem competência para legislar sobre *proteção do meio ambiente e controle da poluição*, podendo suplementar a legislação federal. Diferentemente do que sucede com a norma do art. 23, XI, o desenvolvimento cooperativo das atribuições contidas nos incisos VI e VII já conta com disciplina específica, traduzida na Lei Complementar 140/2011, que é invocada pelas requerentes para contestar a legitimidade da instituição de taxa pelo Estado do Rio de Janeiro.

Segundo as postulantes buscaram demonstrar, toda a atividade de exploração e produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro ocorreria na faixa de mar contígua ao território local, em áreas cujo licenciamento ambiental caberia exclusivamente ao órgão ambiental federal, por força do art. 7º, XIV, b, da LC 140/2011, que tem a seguinte redação:

> "Art. 7º São ações administrativas da União:
> ( ... )
> XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
> ( ... )
> b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;"

Essa previsão, segundo defendem, desautorizaria qualquer atuação do órgão ambiental estadual na fiscalização da indústria de exploração e produção de petróleo, obstando, consequentemente, a instituição de taxa com pressuposto em poder de polícia inexistente. Ocorre que a LC 140/2011 não institui competências exclusivas de licenciamento ambiental, prevendo ela mesma hipóteses de atuação supletiva, subsidiária e emergencial, nos seguintes termos:

> "Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

(...)

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis".

Ainda mais adiante, a própria LC 140/2011 cuidou de esclarecer que a ausência de competência para o licenciamento ambiental não elide a autoridade dos diferentes órgãos ambientais para promover a fiscalização da conformidade ambiental dos empreendimentos. É o que consta especificamente do art. 17, § 3º, que assim dispõe:

> "Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.
>
> (…)
>
> § 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput".

A norma do art. 17, § 3º, da LC 140/2011, ao garantir a autoridade de todos os entes federativos nas atividades de fiscalização ambiental, com prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão competente para o licenciamento, concilia a segurança jurídica dos fiscalizados e a necessidade de garantir o mais intenso monitoramento das atividades prejudiciais ao ambiente. Trata-se de previsão que dá projeção específica ao princípio da vedação ao *bis in idem* em matéria ambiental, mas que garante a todos os entes federativos a autoridade para policiar



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

empreendimentos econômicos de consequências ambientais perigosas.

A legislação federal não alijou os órgãos ambientais estaduais de ações de controle sobre atividades ligadas à indústria de exploração e produção de petróleo e gás, mesmo quando realizadas em faixas de mar. A possibilidade de ações adicionais de fiscalização por outros órgãos ambientais é, como visto claramente, expressamente admitida pela LC 140/2011.

Ora, se o Estado-Membro tem competência para o exercício de ações típicas de poder de polícia, podendo promover a fiscalização concreta das concessionárias da indústria petrolífera de forma autônoma, não há motivo para o tolher do exercício da competência impositiva de exigência de remuneração dos particulares pelas atividades realizadas nesse sentido. A competência para instituir taxa é conexa àquela de fiscalizar, que tem respaldo da cláusula do art. 17, § 3º, da LC 140/2011.

Tendo em vista, portanto, a competência legislativa do art. 24, VI, da CF, bem como a competência material do art. 23, incisos VI e VII, nada impede que Estados-Membros instituam taxas destinadas a ressarcir os cofres estaduais com o custo dispensado no exercício de atos de fiscalização de atividades potencialmente degradantes em termos ambientais.

Aliás, em precedente da Segunda Turma, esta CORTE já afirmou que, via de regra, a incidência de duas taxas de perfil ambiental não necessariamente haverá de caracterizar bitributação, pois os tributos cobrados por atuações estatais específicas têm fatos geradores e alcances diversos.

O aludido acórdão ganhou a seguinte Ementa:

> AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. EXAÇÕES COBRADAS PELA UNIÃO E PELO ÓRGÃO ESTADUAL. BITRIBUTAÇÃO DESCARACTERIZADA. CONFISCO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA CONCLUIR PELA DESPROPORCIONALIDADE OU PELA IRRAZOABILIDADE



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> DA COBRANÇA.
>
> É condição constitucional para a cobrança de taxa pelo exercício de poder de polícia a competência do ente tributante para exercer a fiscalização da atividade específica do contribuinte (art. 145, II da Constituição). Por não serem mutuamente exclusivas, as atividades de fiscalização ambiental exercidas pela União e pelo estado não se sobrepõem e, portanto, não ocorre bitributação. Ao não trazer à discussão o texto da lei estadual que institui um dos tributos, as razões recursais impedem que se examine a acumulação da carga tributária e, com isso, prejudica o exame de eventual efeito confiscatório da múltipla cobrança. Agravo regimental ao qual se nega provimento.
>
> (RE 602.089 AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 24/04/2012, DJe 21/5/2012).

Essas considerações demonstram que os Estados-Membros possuem competência para exercer medidas de fiscalização em atividades da indústria petrolífera, mesmo quando realizadas em perímetros sujeitos ao licenciamento por órgãos ambientais da União, de que é exemplo aquelas localizadas em faixas de mar contíguas ao território nacional. O caráter supletivo, subsidiário ou emergencial de exercício dessa competência não infirma a regularidade do seu exercício, nem impede a instituição de taxas pelo seu desempenho.

Ausência da lei complementar para prevenção de conflitos tributários nas faixas de mar adjacentes ao território brasileiro não inibe o exercício da competência impositiva pelas unidades federadas

Essa fiscalização tampouco encontra obstáculo na ausência de lei complementar que preveja regulamentação sobre eventuais conflitos de competência. Em primeiro lugar, porque, como já dito, o art. 17, § 3º, da LC 140/2011 é explícito em conceder atribuições de fiscalização mesmo a entes que não sejam preferencialmente responsáveis para o licenciamento ambiental, o que também significa que eventual possibilidade de conflito



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

não deve minimizar a indisponibilidade do interesse público em assegurar a fiscalização ambiental.

Além disso, porque, como bem lembrado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL indeferiu medida liminar requerida em ação direta que tinha por objeto dispositivo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, contido no seu art. 194, § 5º, segundo o qual a "*competência tributária do Estado e dos Municípios é exercida sobre as áreas dos respectivos territórios, incluídos nestes as projeções aérea e marítima de sua área continental, especialmente as correspondentes partes da plataforma continental, do mar territorial e da zona econômica exclusiva*".

Na ocasião, a CORTE rejeitou argumentos semelhantes aos aqui deduzidos, concluindo que a titularidade da União sobre os recursos do subsolo não impediria o exercício das competências tributárias do Estado do Rio de Janeiro sobre as faixas de mar localizadas nas adjacências de seu território. Eis o que foi firmado na Ementa do julgado:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS SOBRE A ÁREA DOS RESPECTIVOS TERRITÓRIOS, INCLUÍDAS NESTES AS PROJEÇÕES AÉREAS E MARÍTIMA DE SUA ÁREA CONTINENTAL, ESPECIALMENTE AS CORRESPONDENTES PARTES DA PLATAFORMA CONTINENTAL, DO MAR TERRITORIAL E DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 5 DO ARTIGO 194 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO § 4 DO ARTIGO DA LEI ESTADUAL N 2.657, DE 26.12.1996, QUE REGULA O ICMS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO.
>
> 1. Alegação de que tais normas violam os artigos 20, V e VI, 22, I, 155, II, 150, VI, 146, I, III, "a" e 155, § 2 , XII, "d", da Constituição Federal.
>
> 2. Fundamentação consideravelmente abalada com as objeções da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA e do GOVERNADOR DO ESTADO, que, a um primeiro exame, demonstraram a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> inocorrência de qualquer das violações apontadas na inicial. Medida cautelar indeferida. Plenário. Decisão unânime.
>
> (ADI 2080 MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2002, DJ 22/3/02)

Tendo o art. 134 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro angariado a chancela da CORTE em seu ofício constitucional, inexistem motivos para infirmar a competência do Estado de instituir taxa, cujo fundamento sejam as atividades de fiscalização realizadas no mar territorial, na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental. Sobremodo, quando o tipo de tributo examinado, uma taxa, tem como fato gerador uma atividade prestada pelo Estado ao particular.

A base de cálculo da TFPG fluminense

Além das teses de vício formal, as iniciais impugnam a constitucionalidade material da lei atacada pelos seguintes argumentos: (a) as atividades descritas nos incisos I, IV, VI e VIII da Lei Estadual 7.182/2015 seriam absolutamente genéricas, não traduzindo qualquer limitação concreta de direitos, o que revelaria a ausência de efetivo poder de polícia, com consequente afronta ao art. 145, II, da CF; (b) a base de cálculo selecionada para a TFPG (barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás recolhida) seria representativa da capacidade contributiva das concessionárias da indústria do petróleo, sem qualquer relação com os custos das atividades estatais prestadas, configurando base típica de imposto, em atentado ao art. 145, § 1º, da CF; e (c) o valor cobrado, além de destoante da atividade prestada, não observaria qualquer limite máximo.

Em diversas ocasiões, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL foi instado a se pronunciar sobre a validade de taxas cobradas pelo exercício do poder de polícia, em razão de atividades de fiscalização. Como esse tipo de atividade implica uma mobilização estatal difusa, não necessariamente presencial, a envolver muitas vezes um encadeamento de medidas administrativas, cuja estimativa de custo é de difícil



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

definição, a sua compatibilização com os padrões constitucionais do art. 145, II e § 1º, da CF tem se mostrado invariavelmente problemática.

Ao interpretar o alcance do poder estatal de taxar, a jurisprudência da CORTE produziu alguns importantes balizamentos a respeito do tema. Uma das premissas hoje assentes no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL estipula que um dos principais elementos para aferição da efetividade do exercício do poder de polícia, no que se refere à atividade de fiscalização, é a existência de órgão administrativo que possua competência para o fazer. Após o julgamento do RE 588.322 (Rel. Min. GILMAR MENDES), essa interpretação ganhou contornos de repercussão geral, e foi refletida na seguinte Ementa:

> "Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.
>
> (RE 588322, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 2/9/10)

Antes disso, ao julgar o RE 416.601, Rel. Min. CARLOS VELLOSO (Pleno, DJ de 30/9/2005), que tratava justamente da constitucionalidade da taxa ambiental exigida pela Lei Federal 10.165/2000 em favor do IBAMA, o Plenário já havia reconhecido a necessidade de interpretar o requisito do efetivo exercício do poder de polícia, de modo a viabilizar a praticabilidade da tributação.

Na ocasião, o Ministro Relator fez observar o seguinte:

> "As taxas, portanto, decorrem do poder de polícia do Estado, ou são de serviço, resultantes da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (C.F., art. 145, II). O poder de polícia está conceituado no art. 78, CTN.
>
> No caso, tem-se uma taxa decorrente do poder de polícia exercido pelo IBAMA. Este, assevera Sacha Calmon Navarro Coelho, no parecer transcrito às fls. 374 e seguintes, forte na Lei 6.938/81, art. 10, §§ 1º a 4º, ocupa-se de duas atividades:
>
> (...)
>
> O licenciamento das atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, atividade que realiza em caráter supletivo, quando os Estados não o fazem (art. 10, caput), concorrente com estes (art. 10, § 2º), ou exclusivo, para as atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional (art. 10, § 4º);
>
> a fiscalização dessas mesmas atividades, para verificar se se desenvolvem nos termos em que autorizadas, o que faz em caráter supletivo, quando Estados e Municípios não a empreendem.
>
> (...) (Fl. 375)



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> A hipótese de incidência da taxa é a fiscalização de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, exercida pelo IBAMA (Lei 6.938/81, art. 17-B, com a redação da Lei 10.165/2000).
>
> Tem-se, pois, taxa que remunera o exercício do poder de polícia pelo Estado.
>
> Não há invocar o argumento no sentido de que a taxa decorrente do poder de polícia fica restrita aos contribuintes cujos estabelecimentos tivessem sido efetivamente vistoriados pela fiscalização, por isso que, registra Sascha Calmon parecer, fl. 377 essa questão já foi resolvida, pela negativa, pelo Supremo Tribunal Federal, que deixou assentada em diversos julgados a suficiência da manutenção, pelo sujeito ativo, de órgão de controle em funcionamento. (cf., inter plures, RE 116.518 e RE 230.973). Andou bem a Suprema Corte brasileira em não aferrar-se ao método antiquado da vistoria porta a porta, abrindo as portas do Direito às inovações tecnológicas que caracterizam a nossa era. Destarte, os que exercem atividades de impacto ambiental tipificadas na lei sujeitam-se à fiscalização do IBAMA, pelo que são contribuintes da taxa decorrente dessa fiscalização, fiscalização que consubstancia, vale repetir, o poder de polícia estatal".

A leitura da Lei Estadual 7.182/2015, ora impugnada, revela o seguinte:

> Art. 2º- O poder de polícia de que trata o artigo 1°, 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; (g.n.)
>
> II- controle e fiscalização das autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás ; (g.n.)



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> III- controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás ; (g.n.)
>
> IV- defesa dos recursos naturais ; (g.n.)
>
> 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; (g.n.)
>
> 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 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".

A lei declara, lembre-se, como fato gerador da TFPG o exercício regular do poder de polícia ambiental conferido ao Instituto Estadual do Meio Ambiente - INEA (art. 1º), especificando que o poder de polícia será exercido, entre outros meios, mediante ações de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás (art. 2º, III).

Ao assim dispor, o diploma supre satisfatoriamente os pressupostos exigidos pela jurisprudência desta CORTE para a exigibilidade de taxas de fiscalização, que, como visto, não se prendem a um modelo de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

tipicidade fechada, com detalhamento de cada um dos atos implicados no controle da atividade ambientalmente perigosa, nem de fiscalização episódica. O fato de a lei fluminense enumerar, nos incisos subsequentes do art. 2º, alguns dos instrumentos e finalidades concernentes à atividade de fiscalização não invalida a exigência, antes a reforça.

A alegação subsequente, que recai sobre a base de cálculo do tributo, exige renovada abordagem.

No mesmo pronunciamento em que se manifestou a respeito da taxa de controle e fiscalização ambiental federal, a TCFA, o Min. CARLOS VELLOSO afiançou a legitimidade da base de cálculo estabelecida pela Lei 10.165/2000, que tomava por base o potencial de poluição dos contribuintes fiscalizados, bem como o grau de utilização de recursos naturais por eles, que era aferido de acordo com o porte das empresas que exploravam as atividades fiscalizadas. A respeito da legitimidade dessa base de cálculo, o Relator assim se manifestou:

> Finalmente, o art. 17-D cuida da base de cálculo da taxa: ela será devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX, variando em razão do potencial de poluição e grau de utilização de recursos naturais, que será de pequeno, médio e alto, variando para microempresas, empresas de pequeno porte, empresa de médio porte e empresa de grande porte. O tratamento tributário dispensado aos contribuintes observa a expressão econômica destes. É dizer, as pessoas jurídicas pagarão maior ou menor taxa em função da potencialidade poluidora da atividade exercida, levando-se em conta, ademais, se se trata de microempresa, empresa de pequeno porte, empresa de médio porte e empresa de grande porte, vale dizer, os defeitos apontados pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da cautelar pedida na ADI 2.178/DF, no que toca à alíquota, então inexistente, foram corrigidos.

Em ocasiões posteriores, as Turmas do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL referendaram a possibilidade de utilização de indicativos do tamanho da empresa como elementos da base de cálculo de taxas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

estaduais de fiscalização ambiental (ARE 896.740 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/10/2015; ARE 738.944 AgR, Rel. Min RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 26/3/2014; e AI 746.875, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 1º/2/2011).

Essa conclusão segue compreensão que já vinha sendo afirmada pelo TRIBUNAL a propósito de outras taxas cobradas em razão da fiscalização, tais como taxa de fiscalização, localização e funcionamento (RE 220.316, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 29/6/2001, remetendo à área fiscalizada); a taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários (RE 177.865, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 25/5/2001, remetendo ao patrimônio líquido da empresa); e a taxa de fiscalização e controle de serviços estaduais delegados (ADI 1.948, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 7/2/2003, remetendo ao faturamento de empresas).

Em síntese, a Jurisprudência da CORTE afirma que a remuneração das taxas, pela sua natureza contraprestacional, está obrigatoriamente atrelada a uma lógica de razoável equivalência com os custos suportados pelo Estado na fiscalização, embora nada impeça que, ao perseguir alguma entre as várias aproximações possíveis para a quantificação desses gastos, a lei se ampare em características inerentes ao contribuinte fiscalizado. Afinal, como as taxas materializam uma forma de reverter aos particulares encargos necessários para minorar o risco envolvido com determinados direitos e liberdades, é possível aplicar também a essa espécie de tributo a noção adequada de capacidade contributiva.

É o que tem sido sustentado pelo Eminente Decano desta CORTE em algumas oportunidades, entre as quais a seguinte:

> "Com efeito, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **RE 177.835-PE**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, **proclamou** a inteira **legitimidade constitucional** da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários, instituída pela Lei nº 7.940, de 20/12/89, em acórdão assim ementado:
>
> CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> FISCALIZAÇAO DOS MERCADOS DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS - TAXA DA CVM. Lei n. 7.940, de 20.12.89. FATO GERADOR. CONSTITUCIONALIDADE.
>
> I - A taxa de fiscalização da CVM tem por fato gerador o exercício do poder de polícia atribuído à Comissão de Valores Mobiliários - CVM. Lei 7.940/89, art. 2º. A sua variação, em função do patrimônio líquido da empresa, não significa seja dito patrimônio a sua base de cálculo, mesmo porque tem-se, no caso, um tributo fixo. Sua constitucionalidade.
>
> II - R.E. não conhecido.

Esta Suprema Corte, ao **reconhecer** a plena constitucionalidade do diploma legislativo em questão, **enfatizou** (**a**) que a taxa instituída pela Lei nº 7.940/89 tem como fato gerador o **exercício** do poder de polícia que **assiste** à Comissão de Valores Mobiliários, entidade autárquica federal, na disciplina, supervisão e fiscalização do mercado de títulos e valores mobiliários, **tratando-se**, portanto, de **típica** taxa de polícia; (**b**) que o patrimônio líquido das empresas - que figura, meramente, como **critério** destinado a classificar os contribuintes por faixas, **de acordo** com o seu porte e capacidade contributiva, ficando estipulado, para cada faixa, um valor fixo - **não constitui** base de cálculo da referida taxa de fiscalização, servindo, unicamente, como elemento informativo do **quantum** a ser pago, quando da aplicação da tabela prevista na própria lei; (**c**) que a espécie tributária em referência **precisamente** pelo fato de dispor de base de cálculo **diversa** daquela correspondente a qualquer imposto **não transgride** a cláusula de vedação inscrita no art. 145, § 2º, da vigente Constituição e (**d**) que o **critério** adotado pelo legislador para a cobrança dessa taxa - que varia em função do patrimônio líquido da empresa **busca realizar,** o princípio da capacidade contributiva, que é **também** aplicável a essa modalidade de tributo, **notadamente** quando a taxa tem, como fato gerador, o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> exercício do poder de polícia" (RE AgR 216259, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 19/5/00) (g.n.)

Repita-se: o princípio da capacidade contributiva, que é [também] aplicável a essa modalidade de tributo, qual seja, à espécie tributária da taxa. Assim, é legítimo que o Estado se subsidie do conhecimento de determinada realidade do contribuinte, mesmo daquelas que possam adquirir conotação econômica, quando isso puder indicar, de alguma forma, uma atividade de fiscalização mais pronunciada. Essa, aliás, a principal mensagem entelada pela Súmula Vinculante 29, segundo a qual é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. E a razão a tanto está em que a base de cálculo dessa e de todas as demais espécies tributárias deve guardar necessariamente correlação com o fato gerador, sendo expressão material e quantitativa deste.

Na mesma trilha, a CORTE, com fundamento no art. 145, § 2º, da CF, já reconheceu a constitucionalidade de taxas também referentes ao poder de polícia exercido na regulação ambiental, cuja base de cálculo se erige no valor *in natura* da atividade econômica, sob a consideração de que esse parâmetro não se confunde com a base de cálculo do ICMS, imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

É como a CORTE tem decidido, por meio de suas Turmas, ao validar taxas florestais estaduais, como uma lei do Estado de Minas Gerais: RE 239.397 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, Rel., DJ de 28/4/00); e RE 228.332 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ de 26/10/01) e, mais recentemente, a propósito de uma lei proveniente do Estado do Paraná, que teve sua constitucionalidade aferida em Acórdão da Primeira Turma com a seguinte Ementa:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA FLORESTAL. LEI



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> ESTADUAL 11.054/1995. BASE DE CÁLCULO. VALOR IN NATURA DA MATÉRIA-PRIMA FLORESTAL. REPRESENTAÇÃO ECONÔMICA DA QUANTIDADE DO PRODUTO FISCALIZADO. CORRESPONDÊNCIA COM A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FISCALIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE COM A BASE DE CÁLCULO DO ICMS. VALOR DA OPERAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 29. VERIFICAÇÃO DO EFETIVO PODER DE POLÍCIA. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I É constitucional a utilização da quantidade do produto a ser fiscalizado na definição da base de cálculo de taxa cobrada pela Administração Pública no exercício do poder de polícia. Parâmetro associado ao fato gerador, suficiente para quantificar o aspecto material da hipótese de incidência. II Entendimento que deve ser adotado para a utilização do valor in natura da matéria-prima florestal. Representação econômica do produto fiscalizado. III Ausência de identidade entre o valor in natura da matéria-prima fiscalizada e a base de cálculo do ICMS. Diferença de conceito econômico de valor da operação. Súmula Vinculante 29. IV Verificação do efetivo poder de polícia. Exigência do reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 279 do STF. V Agravo regimental a que se nega provimento". (RE 640.597 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe 14/8/14)

Na presente hipótese, relevante notar que a Lei 7.182/2015 determinou a cobrança da TFPG em valor fixo correspondente a uma UFIR/RJ incidente sobre o barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraída (art. 4º). Tal como afirmado nos últimos precedentes citados, o elemento material para a exigência não pode se identificar com o escolhido para a concretização da hipótese de incidência de imposto, o mais passível a tanto o ICMS, sob pena de se apresentar constitucionalmente maculada. A escolha do ato de extração dos recursos naturais, isto é, de petróleo extraído ou de unidade equivalente de gás



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

extraída, não o valor da operação de venda de petróleo ou de gás, intrinsecamente atado à circulação do bem, resulta, com a incoincidência entre as bases de cálculo da TFPG e do ICMS, na tradução da higidez constitucional daquela.

No entanto, a norma deve passar ainda pelo crivo da razoabilidade, no sentido de ser aferida tendo como baliza o cotejo entre o valor da taxa fixada em lei e os custos da atividade efetivamente realizada pelo ente fiscalizador, isto é, torna-se necessária a análise da proporcionalidade do valor da taxa em si mesma.

A respeito do tema, recentemente esta CORTE teve a oportunidade de enfrentar controvérsia em demanda que guarda pertinência com o objeto versado os autos. Com efeito, no julgamento da ADI 6.211, de relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO, cujo acórdão ainda pende de publicação, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei do Estado do Amapá, a qual versava sobre a "*Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - TFRH, e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH*". Na ocasião, o eminente Relator assentou o seguinte:

> Está-se diante de taxa que tem por fato gerador o exercício, pelo ente estadual, do poder de polícia considerados o aproveitamento e a exploração de recursos hídricos no território do Amapá, cujo valor corresponde a dois centésimos da Unidade Padrão Fiscal do Estado por volume, em metros cúbicos, do recurso utilizado ou cinco centésimos da unidade por mil metros cúbicos, no caso da geração de energia.
>
> Ante a necessidade de guardar-se, na definição dos valores a serem cobrados, íntima relação com o cumprimento da atividade que lhe dá ensejo, verificada dificuldade ou mesmo impossibilidade de determinar-se com precisão o custo alusivo à atividade estatal, surge viável à Administração



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

Pública estabelecer quantia aproximada, proporcional, vedada a adoção de base de cálculo própria de imposto, na forma do artigo 145, § 2º, da Lei Maior.

Apesar da aparente modicidade do fator numérico assinado no artigo 6º da Lei estadual nº 2.388/2018, não se pode ignorar que as atividades sobre as quais recai a cobrança do tributo instituído, sobretudo a geração de energia elétrica, demandam o uso de quantidades expressivas de recursos hídricos.

Sob tal ângulo, cumpre perquirir a proporcionalidade, isto é, a razoável e necessária equivalência entre o valor da Taxa sob análise e o custo da atividade estatal no exercício do poder de polícia.

Conforme se extrai da documentação apresentada pela requerente, a estimativa de arrecadação anual da Administração estadual com a cobrança do tributo calculada com base na denominada vazão turbinada média anual em metros cúbicos por segundo referente a três usinas localizadas no Estado alcançaria o importe de 88,9 milhões de reais.

Tem-se montante quase dez vezes superior ao orçamento anualmente destinado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, órgão incumbido, na forma do artigo 3º do Diploma atacado, de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos hídricos e de registrar, controlar e fiscalizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos. A partir da análise das peças orçamentárias relativas aos anos de 2018 e 2019, os recursos destinados à Secretaria compreenderam, respectivamente, 8,3 milhões e 10,5 milhões de reais alcançando-se a média de apenas 9,4 milhões de reais anuais.

Não apenas os dados evidenciam a ausência de proporcionalidade entre o custo da atividade estatal de que decorre a Taxa e o valor a ser despendido pelos particulares em benefício do ente público: a própria redação da Lei questionada conduz a conclusão no sentido do caráter eminentemente arrecadatório do tributo instituído.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

Como se viu, no presente caso, o valor da TFPG "*corresponderá a R$ 2,71 (dois reais e setenta e um centavos) por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído a ser recolhida, até o 10° (décimo) dia do mês subsequente*" (art. 4º). Segundo documentação anexada aos autos (peça 74), o comparativo entre o valor que seria arrecadado com a TFPG (R$ 3.215.008.220,18) e o orçamento anual do INEA (R$ 467.761.579,00), para o exercício de 2019, revela que a exação superaria em muito o orçamento anual do órgão de fiscalização, pelo que é evidente a desproporcionalidade no tocante ao valor da taxa e o custo da atividade fiscalizatória e o caráter meramente arrecadatório da taxa em questão.

Nesses termos, por não cumprir seu papel como tributo contraprestacional, o reconhecimento da inconstitucionalidade material é medida que se impõe.

Cumpre destacar, ainda, que em matéria semelhante, o Min. ROBERTO BARROSO, na ADI 5.374, concedeu medida cautelar para suspender lei do Estado do Pará que dispõe sobre taxa de poder de polícia que, em cognição sumária, não se revelou proporcional. Confira-se a ementa da decisão:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO.
>
> 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da **(i)** plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e da **(ii)** possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).
>
> 2. Há plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei no 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal disponibilizada.
>
> 3. Perigo na demora igualmente configurado, já que a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

> cobrança do tributo em valores elevados é apta a impossibilitar a atividade de exploração de recursos hídricos.
>
> 4. Concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para determinar a suspensão da eficácia da Lei no 8.091/2014 do Estado do Pará".

Assim, em termos de aferição da intensidade da tributação, leitura imprescindível para um preciso diagnóstico da patologia da confiscatoriedade, na questão presente, há excessiva onerosidade da TFPG. Esta não guarda precisa relação de proporcionalidade com o custo da atividade estatal que lhe justificaria a instituição.

Por todo o quanto considerado, convertendo o julgamento do requerimento cautelar em definitivo de mérito, verificado vício material na norma sob censura, JULGO PROCEDENTES as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.480 e 5.512, declarando a inconstitucionalidade da Lei 7.182/2015 do Estado do Rio de Janeiro.

É o voto.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2558-3BCA-6139-A1F6 e senha 1D0F-C744-969E-2B68

**20/04/2020** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.480 RIO DE JANEIRO**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | **: MIN. ALEXANDRE DE MORAES** |
| **REQTE.(S)** | : ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS |
| **ADV.(A/S)** | : EDUARDO MANEIRA |
| **INTDO.(A/S)** | : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| **INTDO.(A/S)** | : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| **ADV.(A/S)** | : HARIMAN ANTONIO DIAS DE ARAUJO |
| **AM. CURIAE.** | : ABESPETRO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS DE PETRÓLEO |
| **ADV.(A/S)** | : BRENO LADEIRA KINGMA ORLANDO |

VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), em face da Lei nº 7.182, de 29 de dezembro de 2015, do Estado do Rio de Janeiro. O diploma instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás (TFPG), exigida das empresas autorizadas a realizar pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás naquele estado.

Transcrevo a lei questionada:

> "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,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

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 1°, 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 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,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

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.

Art.3°- Contribuinte da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG é a pessoa jurídica, que esteja, a qualquer título, autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração, e produção de recursos de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro

Art. 4° - O valor da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG corresponderá a R$ 2,71 (dois reais e setenta e um centavos) por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído a ser recolhida, até o 10° (décimo) dia do mês subsequente.

Parágrafo único - O valor da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG, será corrigida, em 1º de janeiro de cada ano, pela variação da Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR/RJ), e, na hipótese de sua extinção, pelo índice de correção monetária adotado para a correção tributária estadual.

Art. 5°- Considera-se devida a taxa, mensalmente, em função de produção de óleo e/ ou gás no período devidamente apurado pelas pessoas jurídicas que exercerão tais atividades e sujeita a fiscalização pelo Estado.

Art. 6°- Os contribuintes obrigados ao pagamento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG não mais se sujeitam à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado do Rio de Janeiro - TCFARJ, instituída pelo artigo 6º da Lei nº 5.438, de 17 de abril de 2009.

Parágrafo único – Os valores pagos pelos contribuintes a título da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG constituem crédito para compensação com o valor devido ao IBAMA a título de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, oriundo da Lei Federal n° 6.938, de 31 agosto de 1981, até o limite de 60% (sessenta por cento) da aludida taxa federal e relativamente ao mesmo ano, nos termos do art. 17-P da Lei Federal nº 6.938/1981, acrescido pela Lei Federal nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 7º - A falta de pagamento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG ou seu pagamento a menor ou intempestivo acarretará a aplicação de multa de 20 % (vinte por cento), calculada sobre o valor da taxa devida, sem prejuízo da existência desta.

Art. 8º - A Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás -TFPG não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo 4º, desta Lei, será cobrada com os seguintes acréscimos:

I – juros de mora, em via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de 1% (um por cento) ao mês;

II - multa de 20% (vinte por cento), reduzida a 10% (dez por cento) se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subseqüente ao do vencimento da obrigação.

§1º - Os débitos relativos à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás-TFPG poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária.

§2° - Sujeita-se à multa de 100% (cem por cento) do valor da taxa devida, quem utilizar ou propiciar a utilização de documento simulado relativo ao recolhimento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

Petróleo e Gás-TFPG ou com autenticação falsa.

Art. 9° - O Instituto Estadual de Ambiente- INEA fica autorizado a celebrar convênios com órgãos públicos estaduais, com Municípios e Universidades para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, ações ambientais e pesquisas de que trata a presente Lei, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a arrecadação da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG.

Art. 10 - Os contribuintes da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG remeterão à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA, na forma, no prazo e nas condições estabelecidos em regulamento, informações relativas à apuração e ao pagamento da TFPG.

Art. 11 - Constatada infração relativa à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG, será lavrado o auto de infração para a formalização do crédito tributário, assegurada a ampla defesa, observados, no que couber, a tramitação e os procedimentos previstos na legislação tributária.

Art. 12 - O Poder Executivo, por Decreto, regulamentará a presente Lei.

Art. 13 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos após o decurso do prazo de 90 (noventa) dias."

Preliminarmente, aduz a requerente ter legitimidade ativa. Aponta que representa parcela expressiva do setor produtivo do petróleo no país, sendo, assim, entidade de classe de âmbito nacional. Diz também estar presente o requisito da pertinência temática. Isso porque um de seus objetivos é "promover o desenvolvimento do segmento de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, por meio da representação de seus



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

Associados e do referido segmento, em âmbito nacional, na defesa de interesses perante órgãos públicos e privados [...]". Ademais, alega que a lei questionada estaria a atingir a indústria do petróleo.

No mérito, aduz que a TFPG não é tipicamente ambiental e que as atividades por ela custeadas, além de desconexas, não são exercidas pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Também consigna a requerente ser excessivo o valor cobrado a título de tributo, não havendo correspondência com o custo da atividade estatal. Defende estar a base de cálculo da exação fundada na capacidade contributiva dos concessionários, em razão de ela considerar o volume de óleo ou gás extraído.

De sua perspectiva, ademais, o estado não tem competência para fiscalizar as outorgas de exploração de recursos naturais concedidas pela União, nem realizar inspeções ambientais no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva. Ainda, para a requerente, os atos remunerados pela taxa não constituem poder de polícia. Além disso, nem plataforma continental nem zona econômica exclusiva poderiam ser consideradas parte integrante do território de estados brasileiros.

Sustenta, outrossim, que, ainda que se considere que as plataformas de petróleo estejam em territórios estaduais, não seria possível a cobrança da TFPG, pois inexiste lei complementar dispondo sobre conflitos de competência.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro prestou informações e defendeu a ilegitimidade da requerente, pois ela não reuniria associados em pelo menos nove estados, e, quanto ao mérito, a improcedência da ação direta. Em suma, aduz Sua Excelência que o fato gerador da taxa é uma atividade estatal, e não do contribuinte, sendo a ela aplicável, ademais, o princípio da capacidade contributiva. Entende não haver imposto disfarçado nem indício disso. Argumenta serem compatíveis com o montante cobrado a título de tributo, que veio a dar efetividade ao art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, os custos envolvidos no novo paradigma de fiscalização ambiental sobre o segmento de petróleo e gás.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

Em seu modo de ver, não se busca com a tributação questionada acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração. De outro giro, diz, citando a ADI nº 2.080/RJ-MC, que o estado tem competência para exercer fiscalização no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva e que, quando ausente lei complementar nacional, os estados têm a competência plena para instituição dos tributos de sua alçada.

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) também alega, preliminarmente, não ter a requerente legitimidade ativa, em razão de não ter associados em pelo menos nove estados da federação. No mérito, sustenta ser improcedente a ação direta. Em essência, alega que: a) o projeto que deu origem à lei em questão decorreu do que foi apurado em CPI instalada na ALERJ para investigar as perdas no estado em decorrência da crise na Petrobras nos últimos dez anos; b) com a instituição da taxa em questão, objetivou-se implementar uma fiscalização específica sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás; c) o art. 2º da lei em questão indica providências específicas para garantir o adequado desempenho das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás, com o menor dano possível ao meio ambiente; d) o princípio da capacidade contributiva aplica-se às taxas; e) o orçamento do INEA de 2015, utilizado pela requerente para demonstrar a desproporcionalidade do valor da taxa, não contemplou, por óbvio, as novas e intensas atividades a serem desenvolvidas pelo instituto, tendo em vista que a lei em questão foi aprovada no final de 2015 para vigorar em 2016; f) o fato de a Constituição atribuir a propriedade de certas áreas à União não faz com que essas áreas deixem de estar situadas em alguma unidade da Federação; g) a ausência de lei geral tributária não é empecilho para a criação de tributos; h) não estão presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar.

Manifestou-se o Advogado-Geral da União pelo não conhecimento da ação direta, em razão da mesma questão preliminar já suscitada nos autos, e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

O parecer do Procurador-Geral da República foi pelo deferimento da medida cautelar.

É o relatório.

O Relator, o Ministro **Alexandre de Moraes**, afasta a questão preliminar suscitada nestes autos e julga procedentes a presente ação direta e a ADI nº 5.512/RJ. Em síntese, para Sua Excelência, o valor cobrado a título da taxa é desproporcional.

Acompanho o Relator quanto ao afastamento da questão preliminar e quanto à procedência das ADI nºs 5.480/RJ e 5.512/RJ.

De início, destaco que o Estado do Rio de Janeiro tem competência para cobrar a taxa quando presentes as porções da plataforma continental, do mar territorial ou da zona econômica exclusiva que lhe são confrontantes. Com efeito, o Tribunal Pleno, no julgamento da ADI nº 2.080/RJ, concluiu ser constitucional a inclusão, para fins tributários, dessas porções no território da unidade federada.

O julgado ficou assim ementado:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 194, § 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. 31, § 4º, da Lei Estadual 2.657/1996. 3. Inclusão, para fins tributários, das porções do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva no território do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios do litoral. 4. Medida cautelar indeferida pelo Plenário desta Corte. 5. Distinção entre propriedade da União e território do Estado. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente" (ADI nº 2.080/RJ, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 6/11/19).

Ultrapassados esses pontos, passo a digressionar sobre a TFPG de maneira mais específica. A exação tem características de taxa de fiscalização ambiental, embora vinculada a determinado setor da economia fluminense, qual seja, o de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

Conforme lição de Leandro Paulsen, "cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelo poder de polícia que exerça ou pelos serviços que preste no desempenho da sua competência político-administrativa"[1].

Destaque-se que o art. 23, VI e VII, da Constituição Federal consigna ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas, a fauna e a flora.

Aliás, foi tendo presentes os comandos constantes desses incisos que a Corte, no julgamento do RE nº 416.601/DF, entendeu ser constitucional a taxa de controle e fiscalização ambiental cobrada pelo IBAMA (autarquia federal). Por ser pertinente ao presente feito, transcrevo o seguinte trecho do voto do Ministro **Joaquim Barbosa** no qual Sua Excelência discorreu sobre a competência de todos os entes da federação para a guarda e a conservação do meio ambiente, a qual embasaria a cobrança da exação:

> "A competência para a guarda e conservação do meio ambiente é comum a todos os membros da Federação (art. 23, VI e VII, da Constituição). Ora, como o IBAMA é órgão integrante da União, não há impedimento constitucional para que a entidade, ao desempenhar regularmente as respectivas funções legais pertinentes à proteção do meio ambiente, também seja a destinatária parafiscal do tributo que é cobrado justamente com base em tal poder de polícia."

O julgado foi assim ementado:

> "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não

1 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 42.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

> provido" (RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 30/9/05).

Levando em consideração julgados como esse, a Corte tem considerado constitucionais taxas de controle e fiscalização ambiental instituídas por estados. **Vide**:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TFAMG. LEI ESTADUAL 14.940/2003, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL 17.608/2008. BASE DE CÁLCULO. SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE TODOS OS ESTABELECIMENTOS DO CONTRIBUINTE. ART. 145, II, § 2º, DA CF. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. II – É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da taxa. Precedente. III – Agravo regimental a que se nega provimento" (ARE nº 738.944/MG-AGR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 26/3/14).

Paralelamente a isso, anote-se que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, da Constituição Federal).

De acordo com a doutrina, essa competência "segue na esteira da proteção ambiental – objeto também do art. 23, VI e VII –, desta feita orientada para a pesquisa e exploração de recursos minerais,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

apresentando também pertinência com o aproveitamento econômico de tais bens"[2].

Tendo em vista as considerações acima, chega-se à conclusão de que a mera instituição, pelo estado fluminense, da TFPG, ora impugnada, não violou o texto constitucional.

Ultrapassado esse ponto, vale dizer que a lei estabelece que o valor da taxa corresponde a R$ 2,71 por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído, sendo esse valor corrigido, em 1º de janeiro de cada ano, pela variação da Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR/RJ), e, na hipótese de sua extinção, pelo índice de correção monetária adotado para a correção tributária estadual.

Aparentemente, o critério utilizado pela lei para mensurar o valor do tributo tem correspondência com o exercício do poder de polícia pertinente. Afinal, a fiscalização recai sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás. Além disso, a produção das concessionárias tem conexão com o maior ou menor esforço do Poder Público para desempenhar essa atividade fiscalizatória.

Vale também anotar que a Corte tem entendido que o princípio da capacidade contributiva se aplica também à espécie tributária ora discutida. Nesse sentido, poderia sim a lei utilizar, como um elemento para a mensuração do tributo, o volume de petróleo ou gás extraído.

Não obstante, é certo que a aplicação do referido princípio às taxas não pode fazer com que o valor a elas atinentes se desvincule do custo das atividades estatais que se busca custear.

Nesse contexto, resta saber se a cobrança de R$ 2,71 (corrigido anualmente), valor esse que **a priori** parece módico, por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás extraído faz com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização.

Sobre esse tema, cumpre recordar que, de acordo com o projeto de lei respectivo, a arrecadação estimada com a taxa seria de R$ 1,6 bilhão para petróleo e R$ 0,228 bilhão para gás, totalizando R$ 1,84 bilhão. Como

---

2 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 23, XI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; ___(Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 750.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

se viu, a requerente alegou, na petição inicial, ser esse valor exorbitante, alegando que o orçamento anual do INEA em 2015 foi da ordem de R$ 400 milhões.

A ALERJ rebateu a argumentação dizendo que tal orçamento, na verdade, não contemplou as novas e intensas atividades estatais. Isso porque a lei questionada foi aprovada no final de 2015, para vigorar em 2016.

Embora o parlamento estadual tenha aduzido isso, julgo que tem razão a requerente. Fundamentalmente, as taxas são tributos orientados pelo princípio da justiça comutativa. Essa ideia de justiça econômica, nos casos de fiscalização, de exercício do poder de polícia, quando transposta para o plano técnico-jurídico, tem basicamente duas consequências. A primeira, no plano do fato gerador, é que é necessário que o Estado tenha competência administrativa para realizar a fiscalização e que efetivamente realize as atividades fiscalizatórias por meio de órgãos administrativos em funcionamento. A segunda consequência, no plano da base de cálculo ou da quantificação da taxa, é que deve haver uma proporção razoável entre a taxa e os custos dessa atuação do Estado, conforme vem indicando a jurisprudência da Corte.

Por meio de petição protocolada em 30/3/20, a ABEP trouxe aos autos dados atualizados sobre a questão, demonstrando estar correta sua alegação. Em quadro, destacou a requerente que a estimativa de arrecadação da TFPG e o orçamento anual do INEA seriam, respectivamente: em 2016, de R$ 2.120.851.530,00 e de R$ 513.163,598,00; em 2017, de R$ 2.416.488.353,40 e de R$ 319.555.758,00; em 2018, de R$ 2.562.927.220,33 e de R$ 225.454.760,00; e em 2019, de R$ 3.111.298.277,59 e de R$ 467.761.579,00.

Perceba-se que os valores estimados de arrecadação da TFPG superam, de maneira desarrazoada, os orçamentos anuais do INEA, órgão responsável pelo exercício do poder de polícia ambiental que constitui o fato gerador do tributo. Por essa razão, a taxa é inconstitucional.

A jurisprudência da Corte tem caminhado nesse sentido.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

No julgamento da ADI nº 6.211/AP, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, o Tribunal Pleno reconheceu a inconstitucionalidade da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Recursos Hídricos (TFRH) do Estado do Amapá. A lei amapaense questionada dizia que o valor cobrado a título de tributo correspondia a 0,2 UPF-AP (dois décimos da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Amapá) por m³ de recurso hídrico utilizado; ou a 0,5 UPF-AP por 1.000 m³, no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético. Esses fatores numéricos, aparentemente pequenos, resultavam, contudo, numa cobrança de valores desproporcionais.

Durante aquele julgamento, se registrou que a estimativa de arrecadação anual com a exação era de R$ 88,9 milhões; por outro lado, o orçamento da secretaria pertinente para os anos de 2018 e 2019 era de, respectivamente, R$ 8,3 milhões e R$ 10,5 milhões, evidenciando a citada desproporcionalidade.

Na mesma direção, **vide** a liminar deferida na medida cautelar na ADI nº 5.374/PA, Relator o Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 13/12/18, ante a ausência de proporcionalidade/equivalência entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal que validou a instituição da taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH).

Ante o exposto, acompanho o Relator, julgando procedentes as ADI nºs 5.480/RJ e 5.512/RJ para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.182/15 do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5711-77DE-A060-6EF4 e senha 0F90-5DE8-056E-308D

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.480**
PROCED. : RIO DE JANEIRO
**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS
ADV.(A/S) : EDUARDO MANEIRA (20111/DF, 112792A/RJ)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : HARIMAN ANTONIO DIAS DE ARAUJO (99893/RJ)
AM. CURIAE. : ABESPETRO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS DE PETRÓLEO
ADV.(A/S) : BRENO LADEIRA KINGMA ORLANDO (120882/RJ)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento do requerimento cautelar em definitivo de mérito, verificou vício material na norma sob censura e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.182/2015 do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Eduardo Maneira. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5582-3BA6-6C69-8208 e senha 59AB-CB85-6203-E187