



**Poder Judiciário**  
**Supremo Tribunal Federal**

**Recibo de Petição Eletrônica**

<b>Identificação petição</b>	8403/2016
<b>Classe</b>	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
<b>Petição</b>	2016/8403
<b>Hipótese</b>	Lei ou ato normativo estadual
<b>Identificação do processo</b>	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5480
<b>Numeração Única</b>	00298895120161000000
<b>Data</b>	29/2/2016 14:2:18.640 GMT-3
<b>Assunto</b>	1-Competência Tributária(DIREITO TRIBUTÁRIO   Limitações ao Poder de Tributar   Competência Tributária ) 2-DIREITO TRIBUTÁRIO(DIREITO TRIBUTÁRIO)
<b>Preferências</b>	Medida Liminar
<b>Partes</b>	ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS(REQUERENTE(S)-Ativo)  Advogados: TIAGÓ CONDE TEIXEIRA(ADVOGADO(A/S))  DONOVAN MAZZA LESSA(ADVOGADO(A/S))  EDUARDO MANEIRA(ADVOGADO(A/S))

<b>Peças</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 - Petição inicial 1(Petição inicial)</li><li>2 - Procuração e substabelecimentos 1(Procuração e substabelecimentos)</li><li>3 - Procuração e substabelecimentos 2(Procuração e substabelecimentos)</li><li>4 - Documentos comprobatórios 1(Documentos comprobatórios)</li><li>5 - Documentos comprobatórios 2(Documentos comprobatórios)</li><li>6 - Documentos comprobatórios 3(Documentos comprobatórios)</li><li>7 - Documentos comprobatórios 4(Documentos comprobatórios)</li><li>8 - Documentos comprobatórios 5(Documentos comprobatórios)</li><li>9 - Documentos comprobatórios 6(Documentos comprobatórios)</li><li>10 - Documentos comprobatórios 7(Documentos comprobatórios)</li><li>11 - Documentos comprobatórios 8(Documentos comprobatórios)</li><li>12 - Documentos comprobatórios 9(Documentos comprobatórios)</li><li>13 - Documentos comprobatórios 10(Documentos comprobatórios)</li><li>14 - Documentos comprobatórios 11(Documentos comprobatórios)</li><li>15 - Cópia do ato normativo ou lei impugnada 1(Cópia do ato normativo ou lei impugnada)</li></ol>
--------------	--

EXMO. SR. DR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL.

**ABEP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS**, associação privada com sede na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, na Av. Almirante Barroso, nº 52, 21º andar, parte, inscrita no CNPJ sob o nº 19.844.231/0001-00, vem, por meio de seus advogados que assinam ao final (doc. nº 01), com fundamento no art. 102, I, “a” c/c art. 103, IX, da Constituição Federal e na Lei nº 9.868/1999, propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, da Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 7.182, de 29.12.15 (publicada em 30.12.15), que instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Produção de Petróleo e Gás – TFPG, a ser exigida das pessoas jurídicas que estejam autorizadas a realizar pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro (doc. nº 02), pelas razões que passa a expor.

1

## 1. DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS.

Os dispositivos legais ora questionados possuem o seguinte teor:

### Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 7.182/15:

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

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

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

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

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

*IV - defesa dos recursos naturais;*

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

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

*VII - realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos presentes recursos naturais do Estado, não renováveis, quer seja no solo, no subsolo ou na sua plataforma continental, seja no pré -sal ou no pós-sal, consoante competência estabelecida no inciso XI do artigo 23 da Constituição Federal;*

*VIII - defesa do solo, das águas, da fauna, da flora, das florestas e dos recursos naturais, através da aplicação da taxa, em políticas públicas socioambientais inerentes a natureza da mesma, inclusive, mediante convênios de cooperação técnico- científico.*

*Parágrafo Único - Os recursos advindos da presente taxa serão utilizados nas atividades explicitadas neste artigo.*

*Art. 3º- 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. 4º - 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 10º (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. 5º- 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. 6º- 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 Federal nº 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.*

*§2º - 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. 9º - 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.”*

## 2. DA LEGITIMIDADE ATIVA.

Trata-se de ação ajuizada para questionar a constitucionalidade da Lei nº 7.182/15, cujo art. 1º estabelece como núcleo da hipótese de incidência da TFPG o poder de polícia ambiental a ser exercido pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Por sua vez, a ABEP – Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás é uma associação de fins não econômicos, com 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*”, nos termos do art. 2º de seu estatuto social (doc. nº 01, *cit.*).

Também de acordo com seu estatuto social, “*a expressão ‘Segmento de Exploração e Produção de Petróleo de 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*”<sup>1</sup>.

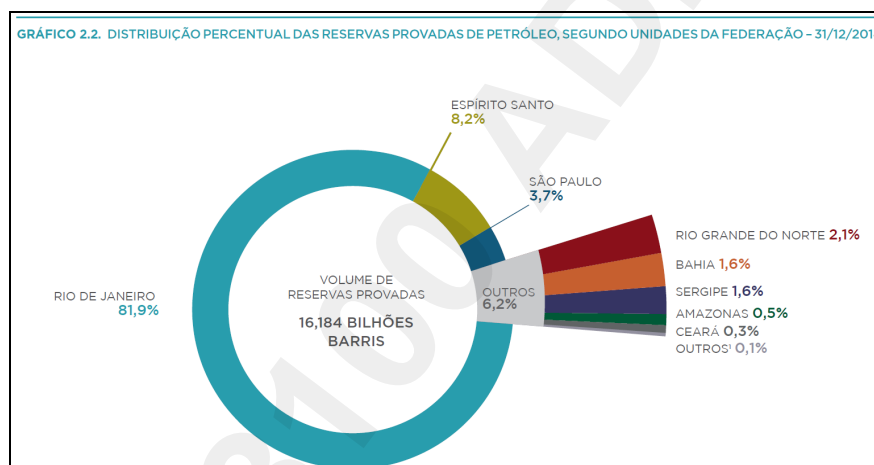
Dentre os objetivos fundamentais da Autora, encontram-se os de “*representar, manifestar e defender os interesses do Segmento e/ou das Associadas perante quaisquer entidades ou órgãos públicos ou privados, judicial e extrajudicialmente, com o objetivo principal de desenvolver o Segmento, podendo, com esse propósito, propor quaisquer remédios jurídicos (...) e pleitear tudo o que for de interesse do Segmento e/ou das*

<sup>1</sup> Art. 2º, parágrafo único do estatuto social – doc n. 01, *cit.*

*Associadas, em especial ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal”<sup>2</sup>.*

Nesse contexto, a Autora detém inequívoca legitimidade ativa para atuar em sede de controle concentrado de constitucionalidade, como será demonstrado.

Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), o Rio de Janeiro concentra a maior parte das reservas de petróleo no Brasil, conforme gráfico abaixo, extraído do *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2015* (doc. nº 03)<sup>3</sup>:



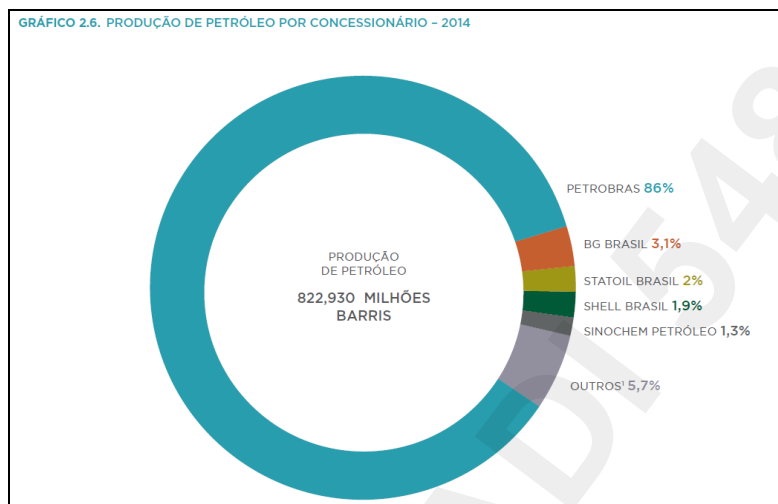
Como se vê, mais de 80% de todas as reservas de petróleo no Brasil estão no Rio de Janeiro, e segundo informações do anuário 2015 da ANP, o Estado foi responsável por 74% da produção em mar e 68,4% da produção total de petróleo em 2014 (fl. 75 – doc. nº 03, *cit.*).

Não por acaso, diante da conjugação dos fatores geográficos e de produtividade, praticamente todas as empresas produtoras e exploradoras de petróleo e gás natural estão sediadas no Estado do Rio de Janeiro, com filiais, subsidiárias e coligadas espalhadas em todo o território nacional.

Interessante notar também que a atividade de produção de petróleo concentra-se hoje em poucos concessionários, sendo que apenas quatro grandes empresas respondem por mais de 90% da produção nacional (fl. 81 – doc. nº 03, *cit.*):

<sup>2</sup> Art. 3º, “b” único do estatuto social – doc n. 01, *cit.*

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.anp.gov.br/?dw=78135>, acesso em 28.01.2016.



Estas quatro maiores empresas produtoras do país, além de outras vinte e duas, **são associadas à Autora**, conforme item 4.2 da *Ata da Assembleia Geral de Constituição* (doc. nº 01, *cit.*).

A ABEP, portanto, representa expressiva parcela do setor produtivo de petróleo no País (mais de 90% da produção está nas mãos de seus associados), motivo pelo qual está legitimada à propositura da ADIN nos termos do art. 103, IX, parte final, da Constituição Federal<sup>4</sup> e art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99<sup>5</sup>, por ser entidade classista de âmbito nacional.

Ademais, é clara a pertinência temática, pois a Lei que se pretende ver declarada inconstitucional atinge justamente a indústria do petróleo representada pela Autora.

Portanto, seja pela amplitude de sua representação, seja por suas finalidades institucionais, a Autora está perfeitamente qualificada para propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### 3. A TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS (TFPG).

<sup>4</sup> “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

<sup>5</sup> “Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”



Eis o que dispõe o art. 1º da Lei nº 7.182/15, que instituiu a TFPG:

*“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.”*

De acordo com o dispositivo supra, vê-se que o fato gerador da TFPG é o **“exercício regular do poder de polícia ambiental conferido ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA”** (autarquia estadual cuja função é implementar a política estadual do meio ambiente - art. 5º da Lei 5.101/07 – doc. nº 04), sendo o contribuinte a pessoa jurídica que esteja autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração e produção de recursos de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro<sup>6</sup>.

Entretanto, apesar de ser essa a dicção do art. 1º da Lei nº 7.182/15, **o fato é que a TFPG não é uma taxa tipicamente ambiental**, conforme se extrai facilmente da leitura do seu art. 2º, em que o legislador estadual atribuiu ao INEA a consecução de diversas atividades que vão muito além da simples fiscalização ambiental:

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

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

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

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

*IV - defesa dos recursos naturais;*

<sup>6</sup> *“Art. 3º 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.”*

*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 serão utilizados nas atividades explicitadas neste artigo.”*

O art. 2º da Lei nº 7.182/15, como se vê, reuniu atividades das mais diversas, as quais:

- (i) São absolutamente genéricas, ou seja, não têm densidade normativa suficiente para justificar a instituição de uma taxa de polícia, como é o caso do inciso IV, que trata da “defesa dos recursos naturais”;
- (ii) Não se amoldam a qualquer conceito possível de poder de polícia (já que não visam regular/fiscalizar a prática de atos inerentes à exploração de petróleo propriamente dita), como é o caso dos incisos I, VI e VIII, por exemplo;
- (iii) Além disso, não se destinam a disciplinar a interação do concessionário com o meio ambiente (que seria o objeto lógico de uma taxa de polícia ambiental), mas sim a verificar se a exploração de petróleo e gás está ocorrendo dentro dos parâmetros técnicos estabelecidos pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) ao conceder a outorga de exploração – ou seja, o que o Estado do Rio de Janeiro quer é fiscalizar a concessão propriamente dita -, como é o caso dos incisos II, III e VII.

Ou seja, o Estado do Rio de Janeiro criou uma exação tributária ilegítima, na medida em que elencou uma série de atividades desconexas, que sabidamente não serão exercidas em momento algum pelo INEA, e que tampouco poderiam vir a ser financiadas por meio de uma taxa de polícia estadual.

Isso fica claro na própria leitura do art. 1º da Lei nº 7.182/15, pois ao mesmo tempo em que afirma que a TFPG se funda no poder de polícia ambiental do INEA, **deixou expressamente consignado que a referida taxa tem como fundamento o inciso XI do art. 23<sup>7</sup> da Constituição Federal**, que trata de competência administrativa diversa, relacionada com a fiscalização dos aspectos técnicos inerentes às outorgas de exploração de recursos minerais concedidas pela União Federal.

Está nítido, portanto, o caráter **híbrido** da taxa, que busca custear a execução de múltiplas tarefas conferidas a uma autarquia de caráter ambiental, em cujo rol de atribuições previsto no art. 5º da Lei nº 5.101/07 sequer consta a fiscalização de concessões de exploração de recursos minerais, nos termos do art. 23, XI, da CF/88.

E o Estado do Rio de Janeiro decidiu instituir essa taxa de polícia anômala, lastreada em inúmeras atividades, para tentar justificar uma arrecadação anual de cerca de R\$ 1.800.000.000,00 (conforme consta no próprio projeto de lei que deu origem à exação), o que, por si só, já é suficiente para se demonstrar a completa desproporcionalidade e não razoabilidade dos valores cobrados, que chegam a atentar contra o princípio do não confisco previsto no art. 150, IV, da CF/88.

Feitas essas breves considerações, pode-se assim resumir os vícios que maculam a exação em questão:

- a) Violação ao art. 145, §2º, da CF/88<sup>8</sup>, na medida em que a base de cálculo definida pela Lei nº 7.182/15 funda-se na capacidade contributiva dos concessionários, já que leva

<sup>7</sup> “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”.

<sup>8</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

em consideração o volume de óleo e gás extraído (o contribuinte deve pagar mensalmente o valor de R\$ 3,0023 por cada barril de petróleo ou unidade equivalente de gás extraído); ou seja, a hipótese de incidência é fato a cargo do contribuinte, o que demonstra que estamos diante de imposto disfarçado de taxa;

- b) Violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e não confisco (art. 150, IV, da CF/88)<sup>9</sup>, em face do nítido desequilíbrio entre o valor cobrado a título de TFPG e o custo da atividade estatal. De fato, a cobrança de cerca de 1.8 bilhão de reais por ano, além de representar um desvio da finalidade da taxa – pois sua instituição não terá visado apenas a recomposição dos custos da ação estatal, como também o financiamento das despesas gerais do Estado –, afronta ainda a garantia da vedação à tributação confiscatória, na medida em que se estará exigindo do contribuinte um valor muito superior ao que seria devido pela ação estatal que lhe foi direcionada, retirando todo o caráter contraprestacional da taxa;
- c) Violação ao art. 23, VI, VII e XIII<sup>10</sup>, e ao art. 145, II, da CF/88<sup>11</sup>, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro não tem competência nem para fiscalizar as outorgas de exploração de recursos naturais concedidas pela União Federal, e nem para realizar inspeções ambientais no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva

<sup>9</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(..)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco”.

<sup>10</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

<sup>11</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

(conforme Lei Complementar nº 140/11, que atribui essa competência à União Federal), de modo que inexistente base para a cobrança da TFPG. Além disso, é de se notar que a malsinada taxa pretende ainda remunerar atos que sequer são considerados, pela Constituição e pelo Código Tributário Nacional, como poder de polícia, o que lhe inquina de mais um vício insanável;

- d) Violação aos arts. 20, V e §1º<sup>12</sup>, e 147 da CF/88<sup>13</sup>, uma vez que a plataforma continental e a zona econômica exclusiva não podem ser consideradas, nem mesmo por ficção, como partes integrantes do território de Estados brasileiros, de modo que a eles falece competência tributária sobre atividades ali desempenhadas;
- e) Por fim, mas não menos importante, é de se notar que mesmo que se pudesse considerar que as plataformas de petróleo estão em territórios estaduais, ainda assim não seria possível a cobrança da TFPG, diante da inexistência de lei complementar disposta sobre conflitos de competência, nos termos do art. 146, I, da CF/88<sup>14</sup>.

É o que se passa a demonstrar.

#### 4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO ADOTADA PELA TFPG.

11

<sup>12</sup> “Art. 20. São bens da União:

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

(...)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

<sup>13</sup> “Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.”

<sup>14</sup> “Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.



Antes de passarmos para a análise da base de cálculo da TFPG, é importante traçar alguns insumos teóricos que serão fundamentais para se demonstrar a inconstitucionalidade da exação.

#### 4.1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: TAXA É TRIBUTO VINCULADO.

Ao abrir o capítulo dedicado ao Sistema Nacional Tributário, o art. 145 da Constituição Federal de 1988 apresenta os tributos da competência comum dos entes da Federação, quais sejam, impostos, taxas e contribuição de melhoria.<sup>15</sup> Ao fazê-lo, o constituinte originário adotou a doutrina que classifica os tributos em vinculados e não vinculados<sup>16</sup>.

Essa doutrina predica que serão vinculados os tributos cuja hipótese de incidência consista na descrição de uma atuação estatal, e não vinculados os tributos cuja hipótese de incidência consista na descrição de um fato qualquer relacionado ao contribuinte.

Os impostos, portanto, são tributos não vinculados, pois decorrem exclusivamente de fatos ou atos próprios do contribuinte. Paga imposto aquele que praticou o fato imponible previsto na lei como indicativo da capacidade de contribuir para a manutenção do Estado (auferir renda, vender um imóvel, ser proprietário de um veículo automotor, etc.).

Já as taxas e as contribuições de melhoria, por outro lado, são tributos vinculados. O que dá origem à sua exigência é uma atuação do Estado relacionada ao contribuinte. No caso da contribuição de melhoria, a realização de obra pública que venha a valorizar a propriedade imobiliária do

<sup>15</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitadas os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

<sup>16</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário, 9ª ed, Rio de Janeiro, 2006, p. 73.

particular. No caso das taxas, um ato ou prestação do Estado relacionado à pessoa ou atividade do contribuinte<sup>17</sup>.

Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil não há espaço para dúvidas quanto ao objeto das taxas e os limites para sua instituição. É que, ao descrever as espécies tributárias no art. 145, o constituinte deixou claro que as taxas são um tributo que decorre da atuação estatal, e não de atos ou fatos próprios do contribuinte. Isto é confirmado pela própria locução constitucional do inc. II, que autoriza a instituição de taxa “*em razão*” do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços públicos”. Logo, o que dá causa à cobrança da taxa é uma atividade do Estado, e não um fato revelador de riqueza do contribuinte.

Como técnica para repartição da competência tributária (i.e., do poder de instituir tributos mediante lei), o constituinte, para os tributos não vinculados, optou por identificar as materialidades reveladoras de capacidade contributiva e as atribuiu de forma rigorosa a cada uma das pessoas políticas da Federação. Por isso, União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência limitada para instituir apenas os impostos autorizados a cada um deles nos arts. 153 a 156<sup>18</sup>.

Já em relação aos tributos vinculados, o constituinte, sabiamente, limitou-se a autorizar as pessoas políticas a instituírem taxas e contribuição de melhoria. E não poderia ser de outra forma, **pois antecede a competência para instituição de taxas e de contribuição de melhoria a competência administrativa para prestar o serviço público, exercer o poder de polícia e realizar a obra pública.**

É dizer, a competência administrativa *precede a tributária* e a determina.

<sup>17</sup> “A norma legal somente poderá eleger como sujeito ativo a mesma pessoa estatal que realiza o serviço ou exerce o poder de polícia (para os quais é competente) e, como contribuinte, a pessoa que se beneficiou do serviço ou que sofreu a ação do Estado no exercício do poder de polícia. Nem sempre, é verdade, a atuação estatal configura um benefício de interesse do contribuinte, mas ocorre, ordinariamente nas taxas decorrentes do exercício do poder de polícia, que a intervenção do Estado possa configurar uma restrição a direito ou liberdade, fiscalização ou policiamento.” (DERZI, Misabel de Abreu Machado, notas de atualização de BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 844)

<sup>18</sup> Além dos fatos reveladores de riqueza já pré-selecionados na Constituição e partilhados entre os Entes, o constituinte originário outorgou à União a competência residual para instituir novos impostos, observando-se os critérios estabelecidos no inc. I do art. 154 (por meio de lei complementar, não cumulativos e que tenham fato gerador e base de cálculo diversos dos impostos já discriminados na Constituição).

Isso exposto, tem-se que a repartição político-administrativa do poder de polícia e dos serviços públicos entre as pessoas políticas é que orientará, segregando, a *competência tributária comum* que a Constituição lhes outorgou para instituir *taxas*. Isto não seria possível se o “fato gerador” das taxas não se constituísse de “atuações” do Estado relativamente à pessoa do contribuinte, relativamente a um interesse seu capaz de ser diretamente atendido por uma manifestação estatal<sup>19</sup>.

Com os impostos, que são tributos não vinculados, o constituinte precisou *indicar o seu fato gerador, nominando-os e atribuindo-os de modo privativo a cada uma das pessoas políticas*, de maneira a evitar que uma acabasse invadindo, por inexistência de limites, área de competência reservada às demais.

Situação inversa ocorre com as taxas, uma vez que seria impossível para o constituinte nominar cada uma delas<sup>20</sup>, já que toda vez que houver o exercício de um poder de polícia ou a prestação de um serviço público, provocado ou utilizado por pessoa identificável, cujo custo da atividade estatal possa ser estimado (dividido entre os envolvidos), haverá a possibilidade da instituição de uma taxa<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Na hipótese da contribuição de melhoria ocorre o mesmo. Sendo o seu fato gerador genérico a “realização de uma obra pública” em benefício de um imóvel de propriedade do contribuinte, poderá cobrar a contribuição o ente que tiver realizado a *obra pública beneficiadora* (ou valorizadora) do imóvel pertencente ao contribuinte. Quem realiza a obra cobra a contribuição pela melhoria decorrente, sem possibilidade de superposição impositiva.

<sup>20</sup> “Não há necessidade de a Constituição discriminar competências para exigência de taxas (como há, pelo contrário, no que respeita impostos), porque a h.i. da taxa é sempre uma *atuação estatal* (atividade de polícia, prestação de serviço público). A pessoa pública competente para desempenhar a atuação, e só ela, é competente para legislar sobre a atividade e colocar essa atuação no núcleo da h.i. da taxa sua” (ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 155)

<sup>21</sup> “(...) no campo comum subsistem a taxas que o art. 30 da Constituição refere apenas como ‘taxas’. A elas cabe esse anonimato constitucional inevitável. Inevitável porque, sendo as taxas vinculadas a serviços ou atividades, identifica-las seria predeterminar ‘que’ serviços o governo pode prestar, ‘que’ atividades pode desempenhar. Uma enumeração específica de taxas teria fatalmente uma consequência paradoxal. Os encargos públicos seriam definidos pelos meios financeiros utilizáveis, em lugar de se prover o governo de meios financeiros adequados aos encargos que, por sua natureza, lhe competem.” (SOUZA, Rubens Gomes. “Sistema Tributário Federal”, in Revista de Direito Administrativo (RDA), vol. 72, 1963, p.8 apud NOVELLI, Flavio Bauer. “Apontamentos sobre o conceito de taxa”. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Renovar. Nº 189. Jul/Set, 1992, p. 07/08)

Esclarecidas essas questões, passa-se a examinar qual a base de cálculo que o legislador (federal, estadual ou municipal) poderá adotar quando da instituição de uma taxa.

#### 4.2. A BASE DE CÁLCULO DAS TAXAS.

Como visto, o legislador ordinário, em matéria de taxa, tem sua ação limitada pelas hipóteses de incidência constitucionalmente demarcadas pelo inc. II do art. 145 da CF.

Uma vez delimitada a hipótese de incidência das taxas, cabe discorrer a respeito da sua base de cálculo, elemento esse que é de extrema relevância em matéria tributária, visto que irá confirmar ou infirmar a real natureza do tributo.

Em linhas gerais, a base de cálculo é a “*perspectiva dimensível do aspecto da hipótese de incidência, que a lei qualifica, com a finalidade de fixar o critério para a determinação, em cada obrigação tributária concreta, do quantum debeatur*”<sup>22</sup>. Ou seja: a base de cálculo é o aspecto quantitativo da hipótese de incidência, de modo a permitir a apuração do crédito tributário decorrente da prática do fato imponible.

De se notar, pois, a estreita ligação entre a hipótese de incidência e a base de cálculo, devendo essa última ser o espelho da primeira. É que a base de cálculo deve guardar relação direta com o fato gerador, para que seja confirmada a hipótese de incidência. De fato, se a lei descreve como hipótese de incidência o auferimento de renda, não poderá a base de cálculo considerar o valor de um bem imóvel para fins de apuração do montante devido<sup>23</sup>. Do contrário, estar-se-á diante de um imposto sobre o patrimônio, e não sobre a renda.

Esta preocupação com a investigação da base de cálculo ganha especial relevo quando se está diante dos tributos vinculados, em especial das taxas. **É que, a depender da base de cálculo, pode-se**

<sup>22</sup> ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pg. 108.

<sup>23</sup> “*Efetivamente, fica evidente a posição central da base imponible – relativamente à hipótese de incidência – pela circunstância de ser impossível que um tributo, sem se desnaturar, tenha por base imponible uma grandeza que não seja insita na sua materialidade de hipótese de incidência. Efetivamente, não é possível que um imposto sobre o patrimônio tenha por base imponible a renda do seu titular. Tal situação – essencialmente teratológica – configuraria um imposto sobre a renda e não sobre o patrimônio.*” (ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pg. 111).



## **descaracterizar a própria espécie tributária, já que a justificativa teórica das taxas é distinta da dos impostos.**

Com efeito, para o financiamento estatal, o instrumento primordial são os impostos, meio pelo qual se arrecada para fazer frente aos gastos gerais em favor da coletividade. Entretanto, em algumas situações, o Estado aplicou recursos de forma específica para atender às necessidades de determinados indivíduos. Quando isso ocorre, ou seja, quando é possível identificar o beneficiário da atuação estatal, a questão que se coloca é sobre quem deverá financiar o custo da atuação do Estado. Deverá esse custo ser suportado por toda a coletividade ou, sendo um custo específico e divisível, deverá ser ele exigido de forma individualizada do interessado na ação do Poder Público? Da resposta a esta pergunta é que surgiu, no campo da economia, a diferenciação entre taxa e imposto.

Assim, se um gasto é específico e voltado para determinado particular, nada mais justo que seja ele a arcar com esse custo. E, para tanto, o instrumento a ser utilizado pelo Estado será a taxa<sup>24</sup>. Já para o financiamento geral do Estado, cuja atuação beneficia a todos de maneira difusa, então o custo da máquina pública deverá ser rateado por todos os membros da sociedade, desde que tenham capacidade econômica para contribuir. O instrumento, aqui, será o imposto, que não poderá ter sua receita afetada para finalidades específicas<sup>25</sup>.

Portanto, as taxas, na condição de tributos vinculados, somente podem ser instituídas para fazer face às despesas incorridas pelo ente em decorrência de ações direcionadas a um particular perfeitamente

<sup>24</sup> “Adam Smith, divulgando V. Justi, apontado como o primeiro ou dos primeiros na distinção entre taxas e impostos, não propôs denominação especial (Smith, *Whealth of Nations*, NY, Modern Library, [s.d.] p. 679; sobre pedágios, p. 682 e segs). Aliás, Smith já usa a palavra fees no sentido de taxas. Essa distinção foi o germe da teoria das taxas, no fim do século XVIII. Só no sec. XIX, a partir de Rau, divulgar-se-ia, tornando-se um lugar-comum de todos os compêndios de finanças. Forma-se, assim, a noção clássica da taxa, como um processo de repartição de uma despesas pública, para fim especial, exclusivamente entre aqueles que se beneficiarem dela ou deram motivo a que ela se fizesse.” (BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*, 12ª ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 847).

<sup>25</sup> “Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”.



identificável. E os valores exigidos dos contribuintes devem ser proporcionais aos custos dessa mesma atividade estatal. Já com os impostos o fenômeno é diverso, pois são instituídos e cobrados para fazer frente às despesas gerais do Estado, razão pela qual o valor cobrado dos contribuintes não guarda correspondência com nenhum benefício do pagante ou custo direto decorrente de uma atividade estatal<sup>26</sup>. Distintos, pois, os fundamentos econômico-financeiros, de justificação e destinação da receita auferida com taxas e impostos.

Mas essa distinção, embora possa estar na origem dos institutos, precisava ganhar os devidos contornos jurídicos para que pudesse ser aplicada e controlada pelo Direito.

Por esta razão, o constituinte derivado, autor da Emenda Constitucional nº 18/65, constitucionalizou a definição de taxa, a qual vinculou, como fato gerador da exação, a atuação estatal específica e divisível, decorrente da prestação de serviço público ou do exercício do poder de polícia<sup>27</sup>. Até então, o art. 30 da Constituição de 1946 limitava-se a incluir na competência comum os entes da Federação a exigência de taxa, sem dar-lhe qualquer conceito jurídico<sup>28</sup>.

Mas tão importante quanto a definição dos fatos geradores das taxas foi a inclusão de dispositivo que tratou especificamente de sua base de

<sup>26</sup> Após examinar o art. 145, §1º e 2º e o art. 167, IV da CF, Humberto Ávila conclui que *“todas as disposições anteriores, quando examinadas em conjunto, não deixam dúvidas de que os impostos se destinam ao financiamento de despesas gerais, ao passo que as taxas servem ao custeio de despesas suscetíveis de individualização. Em outras palavras, os impostos servem ao bem comum enquanto as taxas servem ao bem individual”* (ÁVILA, Humberto. *“As Taxas e sua Mensuração”*. In Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Editora Dialética. Nº 204. Set. 2012, p.38)

<sup>27</sup> *“Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar taxas em função do exercício regular do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Parágrafo único. As taxas não terão base de cálculo idêntica à que corresponda a impôsto referido nesta Emenda.”*

<sup>28</sup> *“Art 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:*  
*I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;*  
*II - taxas;*  
*III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.*  
*Parágrafo único - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.”*

cálculo, de modo a proibir que as taxas tivessem base de cálculo dos impostos discriminados na EC nº 18/65.

A primeira vista, desnecessária seria a inclusão, pois, pela hipótese de incidência constitucionalmente prevista para as taxas (prestação de serviço ou exercício de poder de polícia), sua base de cálculo não poderia mesmo ser semelhante a dos impostos, visto que nesses o fato gerador é um ato ou fato próprio do contribuinte<sup>29</sup>.

Contudo, muitos entes federados, vendo nas taxas um instrumento para incrementar a arrecadação, sempre agiram com o intuito deliberado de driblar a rígida discriminação de competências a fim de cobrar taxas que independam de efetiva atuação estatal, cuja base de cálculo se relaciona com alguma grandeza econômica própria do contribuinte (e não o custo da atividade pública) Este fenômeno fora identificado por ALIOMAR BALEEIRO<sup>30</sup>, que noticiava serem “*conhecidos dos tribunais vários casos em que legisladores rebeldes à discriminação constitucional de rendas ou infensos à solução lógica de majoração dos tributos da competência local, nos casos de abertura dos cofres públicos, preferem o caminho tortuoso da criação de falsas taxas, como disfarces de impostos de alheia competência*”.

Daí, portanto, a importância da proibição – constitucional – de se criarem taxas com base de cálculo de impostos, pois é a partir da base de cálculo que se pode aferir realmente a natureza do tributo. Uma taxa cujo aspecto quantitativo seja apurado a partir de um fato ou situação própria do contribuinte será, na verdade, um imposto travestido de taxa.

18

Apesar da importância do parágrafo único do art. 18 da Constituição de 1946 (incluído pela EC nº 18/65), o dispositivo proibia apenas que as taxas tivessem base de cálculo dos impostos já previstos na Constituição. Logo, uma interpretação a que se poderia chegar do dispositivo seria a de que o legislador ordinário estaria livre para adotar bases de cálculo típicas de impostos para as taxas, com exceção daquelas inerentes aos impostos já descritos no Texto Constitucional.

<sup>29</sup> “Ora, constituindo a base de cálculo a dimensão do aspecto material da hipótese de incidência, como as materialidades de impostos e taxas são absolutamente distintas – diante da vinculação, ou não, da situação fática a uma atuação estatal – jamais poderá uma taxa, validamente, ter base de cálculo própria de imposto.” (COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional. São Paulo: Saraiva, 2009, pg.115)

<sup>30</sup> BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro, 12ª ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 853.

Assim, para por fim definitivo à essa questão, o constituinte de 1988 foi além de seus predecessores, e, ao tratar do tema no § 2º do referido art. 145 da Carta Magna, dispôs que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos<sup>31</sup>.

A inspiração dessa norma é, sem sombra de dúvida, a onipresente realidade da teoria dos fatos geradores vinculados e não vinculados que permeia o Sistema Tributário da Constituição. A regra inegavelmente vigia a repartição das competências tributárias.

Dessa forma sendo a taxa um tributo cujas hipóteses de incidência configuram atuações do Estado relativamente à pessoa do obrigado, sua base de cálculo somente pode mensurar tais atuações. Do contrário, estaria instalada a confusão e o arbítrio com a prevalência do *nomen juris*, i.e., da simples denominação formal, sobre a ontologia jurídica e conceitual dos tributos. Destarte, ilustrativamente, uma taxa de fiscalização do arroz para prover, desde a sua comercialização, a sanidade do cereal em prol dos consumidores que tiver por base de cálculo o valor de mercado do arroz fiscalizado e não o custo do trabalho fiscalizatório, ainda que estimado, será um imposto sobre circulação de mercadorias.

Essa modificação da norma constitucional, portanto, representa uma evolução substancial no trato do tema. Agora, a impossibilidade das taxas adotarem base de cálculo típica de imposto, que já era deduzida a partir do contorno dessas duas espécies tributárias, tornou-se mandamento constitucional expresso.

O legislador ordinário, ao fixar a base de cálculo da taxa, não poderá considerar qualquer situação ou fato particular do contribuinte na mensuração da taxa (salvo quando isto impactar em maior esforço por parte do ente), pois a graduação do tributo em função da capacidade contributiva do contribuinte só é admitida nos impostos.

### 4.3. CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO DA TAXA.

<sup>31</sup> Registre-se que, apesar de curtas, as normas do inc. II do art. 145 e de seu §2º constitucionalizaram toda a estrutura jurídica das taxas. Este fenômeno, destaca FLAVIO NOVELLI, é peculiar, pois a taxa “é o único dos tributos cujo conceito a própria Constituição prefixa”. Além disto, o professor noticia tratar-se de algo tipicamente brasileiro, pois não se tem notícia de norma constitucional semelhante em outros países. (NOVELLI, Flavio Bauer. Apontamentos sobre o conceito de taxa. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Renovar. Nº 189. Jul/Set, 1992, p. 11).

Como visto acima, a hipótese de incidência das taxas é distinta da dos impostos, o que, conseqüentemente, impõe uma necessária distinção entre suas bases de cálculo.

Com efeito, se o fato gerador da taxa é uma ação do Estado direcionada ao contribuinte, sua base de cálculo deverá guardar íntima relação com esse fato. Se o fato gerador do imposto é um fato do contribuinte que revela riqueza disponível, então a base de cálculo também deverá mensurar esse fato do contribuinte.

Por isso, a doutrina é unânime em afirmar que a base de cálculo das taxas é o custo da atividade estatal, pois esse é o único elemento que confirma sua hipótese de incidência (ação do Estado)<sup>32</sup>.

Mas se essa é a base de cálculo – custo da prestação do serviço ou do exercício do poder de polícia – como se faz para apurar o valor devido a título de taxa pelo contribuinte?

O pressuposto para a cobrança da taxa é o de que a ação estatal seja específica e divisível (possibilidade de divisão do custo da atividade entre os envolvidos na ação do Estado). Sendo assim, tem-se que o custo da ação do Estado deverá ser repartido entre os particulares que se beneficiaram ou provocaram o ato estatal.

E o critério de repartição deste custo entre os particulares envolvidos na prestação estatal é o que GERALDO ATALIBA aponta como *alíquota* aplicada nas taxas. Toma-se o valor global da atuação (base de cálculo) e o divide entre os particulares envolvidos na atuação (alíquota). Grosso modo, por exemplo, se o custo para o Estado do Rio de Janeiro para manter o aparato fiscalizatório de inspeção veicular (ato de polícia) é de um milhão de reais por ano, e se serão inspecionados dez mil veículos, a taxa será de R\$ 100,00 por particular (custo individual). A ideia de alíquota nas taxas, portanto, é a de índice de divisibilidade do custo estatal partilhado (base de cálculo)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> “Resulta, portanto, indiscutível que a base impositiva das taxas deve estar relacionada com sua hipótese de incidência (a atividade vinculante), assim como nos impostos tal base de medição se conecta com a situação relativa ao sujeito passivo, a seus bens ou atividades que são consideradas hipóteses de incidência pela lei” (VILLEGAS, Hector. “Verdades e Ficções em torno do tributo denominado taxa”, in RDP, 17/37 apud ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*, 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pg. 111)

<sup>33</sup> “Fica claro que o requisito constitucional é que seja possível destacar-se em unidades de utilização (o que se supõe que o serviço seja divisível, como o estabelece a Constituição, como condição de remunerabilidade da taxa), para fruição individual pelos administrados.



Evidentemente que, por uma questão de praticabilidade, não é possível exigir correspondência exata entre o custo da atividade e o montante exigido. Mas é certo que, por premissa, o valor arrecadado não deve superar o total gasto na atuação estatal. Aqui, a necessidade de observar a proporcionalidade<sup>34</sup> na repartição do custeio do agir público entra em ação, de modo que uma taxa fixa, desde que razoavelmente dimensionada, não agride a Constituição.

Esclarecidas essas questões, outra importante questão se coloca, qual seja: a forma de partilhar os custos entre os particulares envolvidos na atuação estatal.

A regra geral, já dissemos, é a divisão em igual parte dos custos das atividades entre os envolvidos. Neste aspecto, contudo, as características pessoais do contribuinte podem impactar no *quantum debeat* das taxas. De fato, se em razão das particularidades da situação do contribuinte houver necessidade de maior ou menor esforço do aparato público para a prestação do serviço ou exercício do poder de polícia, esse será um critério válido para diferenciar o montante da taxa a ser pago. É o que ocorre com a taxa de fiscalização para liberação de funcionamento. O esforço fiscalizatório para liberação de um bar de esquina não é o mesmo da liberação de um hotel. Se há maior fiscalização em um caso (maior número de agentes envolvidos, horas trabalhadas, material gasto, etc.), então nada impede – aliás, o princípio da isonomia até exige – que a taxa seja diferenciada em razão dessas características pessoais do fiscalizado.

Reitere-se, entretanto, que esta mensuração da taxa de acordo com elementos pessoais do contribuinte só é admissível quando tais elementos impactarem no custo da atividade exercida pelo Estado<sup>35</sup>. O

---

*Cada utende deverá pagar na medida da utilização. A divisibilidade – exigida constitucionalmente (art. 145, II) – permite ao legislador tributário estabelecer unidades de utilização, para medir o consumo de cada contribuinte, permitindo, assim, a constitucionalmente desejada repartição do custo total da manutenção do serviço por todos os usuários. Sendo base de cálculo da taxa o custo do serviço, impõe-se sua divisão pelos usuários. Daí a necessidade de repartição deste custo, respeitosa do princípio da isonomia. Daí emerge a noção de alíquota aplicada às taxas”* (ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pg. 152)

<sup>34</sup> Não estamos tratando dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade enquanto postulados aplicativos, mas tão somente como critério de rateio do encargo.

<sup>35</sup> “O montante cobrado a título de taxa por vezes é fixo, em outros casos escalonado em função de uma tabela ou, ainda, eventualmente, decorre da conjugação de uma base de cálculo com uma alíquota. Em razão da essência de que se revestem as taxas como tributos vinculados, surgem importantes questionamentos sobre os critérios a serem



importante, neste ponto, é analisar se o critério adotado na lei para variação do valor da taxa é adequado para a medição do nível de intensidade da atividade estatal. Um critério que leva em consideração a natureza do estabelecimento comercial para a cobrança da taxa de liberação de funcionamento parece razoável para a finalidade a que se propõe. Mas se o critério for arbitrário, então esta distinção em função de uma característica pessoal do contribuinte não será tolerável.

O que não pode ocorrer, de forma alguma, é a taxa ser cobrada em função de características pessoais do contribuinte que não tenham qualquer relação com a intensidade do agir do Estado. Atingir a capacidade contributiva por meios de taxas é absolutamente inadmissível, pois tal tarefa é exclusiva dos impostos<sup>36</sup>. Uma taxa de coleta de lixo domiciliar que seja fixada de acordo com a localização do imóvel (áreas mais nobres terão o valor majorado) não tem real natureza de taxa (tributo vinculado)<sup>37</sup>. Na verdade, a base de cálculo distorcida estará a indicar que o

---

*observados na estruturação do seu elemento quantitativo. Desde já ressalto que, embora a redação do § 2º, ora em questão, refira “base de cálculo”, temos que ter em consideração, em razão da própria natureza da taxa enquanto tributo vinculado a determinada atividade estatal, que o seu aspecto quantitativo deve ser dimensionado em função de tal atividade, seja quando for definido em valor fixo, seja quando admitir valor variável, independentemente de tal variação se dar em função da associação de uma base de cálculo com uma alíquota ou em função do enquadramento em uma tabela escalonada. O aspecto quantitativo da taxa, seja qual for o critério adotado, tem de estar em harmonia com o fato gerador, que é vinculado.” (PAULSEN, Leandro. Direito Tributário – Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 15ª ed. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2013, p. 63)*

<sup>36</sup> *No caso das taxas, duas funções tem a base de cálculo, incontornáveis: a primeira, medir a atuação do Estado que lhe está subjacente. A segunda, veritativa, de confirmar o fato eleito como gerador do tributo.” (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário, 9ª ed, Rio de Janeiro, 2006, p. 99.)*

<sup>37</sup> *“Mesmo nos casos de fixação proporcional de taxas pela complexidade presumida do sobreesforço estatal não fazem aflorar a questão. Noutras palavras, não ofende a teoria das taxas a prefeitura cobrar mais ou menos para conceder alvarás de construção. É que umas plantas, por serem mais complexas e volumosas, requerem esforços maiores de atuação estatal. Costuma-se exigir paga maior por m2, área total ou número de andares. A questão surge quando se cobram taxas pelo valor do bem, contrato, transação ou interesse (registros públicos, notas e protestos) e quando se cobra taxa judiciária pelo valor da causa (ou seja, da pretensão do litigante) e noutros casos assemelhados. Nestes exemplos, a base de cálculo da taxa não mede a atuação estatal; mede fato do contribuinte ou interesse seu a partir de signos presuntivos de capacidade contributiva, o que só calha nos impostos. Tampouco confirma a materialidade do fato jurígeno das taxas: a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis; por isso que o registro de uma escritura e a prestação jurisdicional não variam por ser maior ou menor o valor do bem ou o valor da causa...” (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário, 9ª ed, Rio de Janeiro, 2006, p. 100)*

objeto da tributação é a propriedade imobiliária, ainda que escondida sob o manto de uma hipótese de incidência de taxa (prestação de serviço).

**Como se nota, em casos assim, a natureza da espécie tributária passa a ser revelada não pela hipótese de incidência descrita na lei, mas por sua base de cálculo.** Ou seja, a classificação de determinado tributo como taxa depende de se identificar, como fato gerador da obrigação tributária, uma atuação estatal diretamente relacionada ao obrigado e, ainda, que a base de cálculo desta exação se preste a remunerar tal atividade. Se não se verificar um nexos lógico entre a hipótese de incidência e a base de cálculo prevista em lei, descaracteriza-se a taxa<sup>38</sup>.

Feitas essas considerações, passa-se a discorrer sobre a TFPG.

#### 4.4 DA NATUREZA JURÍDICA DA TFPG: IMPOSTO DISFARÇADO DE TAXA.

No que se refere à TFPG, o art. 4º da Lei nº 7.182/15 define que a base de cálculo da exação é “*barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás*”. Ou seja: a cada barril ou unidade equivalente de gás<sup>39</sup> extraída, o contribuinte deverá pagar R\$ 3,0023 (UFIR/16) aos cofres estaduais, donde se infere que quanto maior for a sua produtividade, maior

<sup>38</sup> Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

“*Recurso Extraordinário. Taxa de Licença para Localização, Funcionamento e Instalação (TLIF). Base de cálculo. Número de empregados. Dado insuficiente para aferir o efetivo Poder de Polícia. Artigo 6º da Lei nº 9.670/83. Inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica da Corte.*”

1. **A taxa é um tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida.**

2. *A base de cálculo proposta no art. 6º da Lei nº 9.670/83 atinente à taxa de polícia se desvincula do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar em decorrência da força econômica do contribuinte. O que se leva em conta, pois, não é a efetiva atividade do Poder Público, mas, simplesmente, um dado objetivo, meramente estimativo ou presuntivo de um ônus à Administração Pública.*

3. *No tocante à base de cálculo questionada nos autos, é de se notar que, no RE 88.327/SP, Rel. Min. Décio Miranda (DJ 28/9/79), o Tribunal Pleno já havia assentado a ilegitimidade de taxas cobradas em razão do número de empregados. Essa jurisprudência vem sendo mantida de forma mansa e pacífica.*

4. *Recurso extraordinário não provido.* (RE 554.951, Primeira Turma, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 15.10.13, grifamos)

<sup>39</sup> O conceito é absolutamente indeterminado e não há qualquer indício na lei do que seria essa “*unidade equivalente*” de gás.

será o valor da TFPG a pagar, ainda que, em termos de fiscalização, exija tanto quanto, ou até menos, que outro contribuinte que tenha menor produtividade.

**De plano, portanto, já se pode afirmar que a base de cálculo da TFPG leva em consideração a capacidade contributiva da pessoa autorizada a realizar pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais, e não o custo da atividade estatal de polícia.**

Ora, se o legislador anunciou no art. 1º que a TFPG está fundada no poder de polícia ambiental do INEA (da onde se supõe que irá fiscalizar apenas o cumprimento das normas ambientais pelo concessionário), pergunta-se: **qual seria a relação existente entre a produtividade do contribuinte e os custos das inspeções ambientais que pudesse justificar a eleição dessa base de cálculo típica de imposto?**

A resposta é simples: nenhuma.

De fato, é de conhecimento geral que os campos de petróleo têm diferentes desempenhos, sendo uns capazes de produzir muito mais óleo por dia que outros. Ou seja, é perfeitamente possível que uma empresa possua apenas uma plataforma em atividade, mas, ao revés, extraia mais óleo do que outra com duas em operação.

Nesse caso, quem gera mais custos de fiscalização para o Estado? A empresa que possui uma única plataforma, ou a empresa que se encontra com duas em atividade (mas que produz um volume menor de óleo e gás que a anterior)?

O fato de ser extraído mais óleo e gás de uma plataforma significa que o Estado precisará inspecionar esse contribuinte com mais frequência ou com uma quantidade maior de funcionários do que aquele que retira o mesmo volume (ou até menos) em duas plataformas distintas? O volume de óleo poderia interferir nos equipamentos que serão utilizados pelo INEA para se realizar as fiscalizações?

Evidentemente que não.

Ora, se o objetivo é fiscalizar os contribuintes que exploram petróleo e gás para que se evitem danos ambientais, então a taxa poderia variar, por exemplo, conforme o número de plataformas existentes, a distância que elas se encontram da costa (pois representaria um custo maior

de deslocamento dos funcionários do INEA), ou, se fosse o caso, até mesmo em razão da natureza do campo que está sendo explorado pelo contribuinte (uma plataforma no pré-sal, diante da dificuldade de extração do óleo, poderia representar, em tese, mais riscos ambientais e, por isso, demandaria um número maior de inspeções por parte do INEA).

A fiscalização, portanto, não é mais intensa, e nem gera mais custos, apenas porque o contribuinte produziu mais óleo naquele mês do que outro na mesma situação.

Imagine-se, por exemplo, que duas empresas possuem uma plataforma de exploração cada em campos contíguos. Via de regra, ambas as plataformas produzem quantidades de óleo semelhantes por mês. Contudo, num determinado período, uma delas resolve diminuir a produção e a outra, por outro lado, decide aumentá-la. Dito isso, pergunta-se: faz algum sentido que contribuintes que exploram óleo na mesma localidade com estruturas idênticas venham a pagar valores diferentes a título de taxa de polícia, apenas porque um produziu mais do que outro?

A situação é absurda.

**Variar conforme a produção é, sem sombra de dúvida, tributar a capacidade contributiva do contribuinte. Paga mais quem fatura mais, e ponto final.** Não há qualquer fundamento capaz de justificar a relação entre o “*barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás*” (produtividade, expressão de capacidade econômica) e o custo da atividade estatal supostamente exercida pelo INEA.

25

Nesse sentido, MISABEL DERZI<sup>40</sup>:

*“A graduação das taxas não se opera, tecnicamente, de acordo com os rendimentos do contribuinte, seu patrimônio, ou capacidade financeira em geral, elementos estranhos. Tecnicamente, as taxas devem ser graduadas segundo a intensidade da utilização do serviço pelo contribuinte ou dos gastos provocados.”*

Seguindo na mesma linha, LEANDRO PAULSEN<sup>41</sup>:

*“O princípio da capacidade contributiva baseia-se num ideal de justiça fiscal. Relativamente às taxas, porém, a justiça fiscal reside na*

<sup>40</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. “Nota de Atualização”. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 860.

<sup>41</sup> PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário – Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 15ª ed. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2013, p. 60.



*sua simples cobrança, na medida em que, além do pagamento dos tributos em geral, as pessoas que individualmente se beneficiem do serviço público específico e divisível ou que exerçam atividade que exija fiscalização por parte do Poder Público, suportarão os respectivos ônus. A própria cobrança da taxa, com vistas ao ressarcimento do custo da atividade estatal, pois, já realiza o ideal da justiça fiscal. Não é adequado, por ofensivo à própria natureza das taxas, pretender fazê-la variar conforme a capacidade contributiva do contribuinte, pois esta não entra em questão nas taxas, cujo fato gerador é a atividade estatal, e não fatos reveladores de riqueza do contribuinte.”*

A respeito da caracterização das taxas a partir de sua base de cálculo, que deve ser vinculada à atuação estatal que se pretenda remunerar, confira-se o precedente do STF, extraído da ADI nº 447:

*“As taxas estão sujeitas aos princípios constitucionais que limitam a tributação (CF, art. 150, 151 e 152) e a outros princípios instituídos em favor do contribuinte pela norma infraconstitucional, já que os princípios constitucionais expressos são enunciados ‘sem prejuízos de outras garantias, asseguradas ao contribuinte’ (CF, art. 150). Estabelece a Constituição, ademais, que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (CF, art. 145, § 2º). No voto que proferi, no STJ, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 1.065/PR (Rev. do STJ, 9/310), examinei a base de cálculo da taxa. Destaco do voto que então proferi: ‘A base de cálculo, ou base imponible, segundo Aires Barreto, que cuidou do tema com rigor científico, na esteira da lição de Geraldo Ataliba (HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA TRIB., Ed. RT, 1973, p. 113 et seq.), é o atributo mensurável do aspecto material da hipótese de incidência, ou ‘o padrão, critério ou referência para medir um fato tributário’, ou, em palavras outras, é o padrão que possibilita a quantificação da grandeza financeira do fato tributário (Aires Barreto, BASE DE CÁLCULO, ALÍQUOTA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, Ed. Rev. dos Tribs, 1987, p. 38). Consistindo a base de cálculo, ou base imponible, no padrão ou critério quantitativo da consistência material da hipótese de incidência, há de ser ela adequada a esta. Por isso se diz que a base de cálculo caracteriza o tributo, se vinculado ou não vinculado – classificação jurídica do tributo devida ao labor científico de Geraldo Ataliba (...). (...) a base de cálculo caracteriza a espécie tributária, se vinculada (taxas e contribuições) e não vinculada (impostos). **É que, se a base de cálculo, ou base imponible, é a mensuração do fato tributário, será ela, nos tributos não vinculados, o valor da consistência material da hipótese de incidência que será sempre um fato qualquer que não, uma atuação estatal; de outro lado, nos tributos vinculados a base de cálculo consistirá na grandeza numérica ou***



***econômica de uma atividade estatal.***” (STF, Pleno, ADI nº 447, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, voto do Min. CARLOS VELLOSO, DJ 05.03.1993)

Ao que tudo indica, o que o Estado do Rio de Janeiro pretende fazer, não obstante sua total incompetência para tanto, é criar um imposto nos moldes do extinto Imposto Único sobre Minerais – IUM, tributo federal que vigorou no Brasil até a promulgação da Constituição de 1988 e que incidia sobre a *“extração, a circulação e a exportação das substâncias minerais ou fósseis originárias do País (...)”*<sup>42</sup>.

Entretanto, falece ao Estado competência para instituir novos impostos, afinal, na esteira do art. 154, I, da CF/88, cabe apenas à União, mediante lei complementar, instituir novos impostos, desde que não possuam fatos geradores nem bases de cálculo dos demais impostos previstos na Lei Maior.

No caso em tela, cobra-se a TFPG pelo volume de óleo e gás extraído. O fato gerador é a atividade econômica dos contribuintes, de modo que se tem, em última análise, um **imposto sobre o petróleo comercializado pela operadora do campo.**

Com efeito, a única diferença entre a TFPG e o ICMS é que a primeira é calculada com base numa *alíquota específica* (ou seja, uma alíquota fixa incidente sobre determinada unidade de medida, que é o barril de petróleo ou “unidade equivalente de gás”) e o segundo é apurado por meio de uma alíquota *ad valorem* (isto é, um percentual sobre o valor de venda do petróleo e do gás pela empresa).

Ambos se fundam na capacidade contributiva do agente econômico ao gravarem o seu produto de comercialização, fato que, indubitavelmente, demonstra que a TFPG possui natureza de imposto, o que fere o art. 145, §2º da Constituição Federal.

A essa conclusão chegou HUMBERTO ÁVILA, em parecer que analisou justamente a TFPG (ora anexado – doc. 05). Veja-se:

*“Por último, é preciso verificar que a base de cálculo escolhida, além de descumprir os critérios de congruência e equivalência, é própria de impostos em geral e própria do imposto sobre circulação de mercadorias em particular. É própria de imposto na medida em que, não sendo nem congruente nem equivalente à atuação estatal,*

<sup>42</sup> Cf. Decreto-lei nº 1.038/69, art. 1º.

*reflete a atividade o contribuinte. A quantidade de barris extraída representa nitidamente aquilo que o contribuinte faz e, não, aquilo que o Estado pratica.*

*E é própria do imposto sobre circulação de mercadorias porque esse imposto incide sobre a ‘operação’ de venda de mercadorias. No caso da TFPG, a exigência da taxa ocorre exatamente pela venda ou transferência entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular do petróleo ou gás extraído, ou seja, pela circulação destas mercadorias. E essa operação de circulação necessariamente está vinculada a uma quantidade e um preço. O preço da mercadoria depende da sua quantidade. Ora, a quantidade de petróleo ou gás extraída é precisamente a quantidade que serve de critério para a fixação do preço de venda das mercadorias. Assim, ao se eleger como base de cálculo da taxa em discussão tal quantidade, o legislador terminou por utilizar a base de cálculo própria do imposto sobre circulação de mercadoria, violando, assim, o disposto no parágrafo 2º do artigo 145 da Constituição.”*

Patente, portanto, a inconstitucionalidade da base de cálculo da TFPG.

#### **4.5. DESPROPORCIONALIDADE E CONFISCATORIEDADE DA TFPG.**

Mister se faz esclarecer ainda que a taxa é indevida por ferir os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da vedação ao confisco previstos na Carta Magna.

É assente na doutrina e na jurisprudência que, por se tratar de tributo essencialmente comutatório de gasto governamental, deve haver uma razoável equivalência entre o custo da taxa e valor despendido individualmente com o serviço público ou com o exercício do poder de polícia. E mais: o valor global a ser arrecadado a título de taxa jamais pode ultrapassar, pela própria natureza do tributo, os custos totais do Estado com o desempenho da atividade que ensejou a sua instituição.

Nesse sentido, vale conferir a lição de HUMBERTO ÁVILA (parecer em anexo – vide doc. 05):

*“Desse modo, as taxas só podem ser instituídas em razão de atividade estatal relacionada ao contribuinte, devendo o seu valor manter não apenas uma relação de pertinência, mas também uma relação de equivalência com essa atividade. O contribuinte só pode ser considerado responsável pelos custos aos quais tenha dado causa e que lhe fazer individualmente imputáveis. Esses requisitos*

*de validação das taxas fazem com que a sua instituição também dependa da observância de dois critérios adicionais.*

*Em primeiro lugar, o critério da cobertura especial de custos (spezielles Kostendeckungsprinzip), de acordo com o qual o montante da taxa não pode ultrapassar os custos concretos e individuais surgidos em razão da atuação administrativa. Como o custo da atuação estatal deve ser individualmente imputável ao contribuinte, a sua responsabilidade está limitada ao custo causado por sua atuação. (...)*

*Em segundo lugar, o critério da cobertura geral de custos (generelles Kostendeckungsprinzip), segundo o qual as receitas auferidas pelo Estado em decorrência da cobrança da taxa, em cada período, não podem ultrapassar os custos totais decorrentes da atividade administrativa.*

*(...)*

*Como as taxas são cobradas para cobrir os custos da atuação estatal direcionada ao contribuinte, se a receita auferida com a cobrança das taxas superar os custos da atividade estatal, as taxas não serão mais cobradas para cobrir os custos da atuação estatal direcionada ao contribuinte, mas para cobrir outros custos”.*

**Como se vê, o desequilíbrio nessa equação entre o valor cobrado e os custos do serviço ou da fiscalização ofende a essência retributiva da taxa.** A cobrança de valores desproporcionais e não razoáveis, além de representar um desvio da finalidade da taxa – pois sua instituição não terá visado apenas a recomposição dos custos da ação estatal, como também o financiamento das despesas gerais do Estado -, afronta ainda a garantia da vedação à tributação confiscatória, na medida em que se estará exigindo do contribuinte um valor muito superior ao que seria devido pela ação estatal que lhe foi direcionada, o que representa um princípio basilar do ordenamento tributário inserto no art. 150, IV da CF/88.

É e justamente isso que opera com a TFPG.

De fato, analisando-se a Lei nº 7.182/15, vê-se que o legislador fluminense atribuiu à TFPG o custo de R\$ 3,0023 “*por barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás*” (art. 4º), o que, segundo estimativas que constam na exposição de motivos do referido diploma (doc. nº 06), significará uma arrecadação anual da ordem de R\$ 1.840.000.000,00 (um bilhão e oitocentos e quarenta milhões de reais), levando-se em consideração a produção de petróleo e gás do ano de 2015.

Ocorre que, ante os dados a seguir expostos e a falta de justificativas convincentes para estimativa do custo da atividade de polícia

em R\$ 1,84 bilhão por ano, resta clara a completa falta de razoabilidade e equivalência na instituição da TFGP.

Basta ver que o orçamento anual do INEA em 2015 (órgão que exercerá as supostas atividades de fiscalização previstas na Lei nº 7.182/15) foi da ordem de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), de acordo com a Lei nº 6.955/15 (Lei Orçamentária Anual – doc. 07). Veja-se<sup>43</sup>:

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO, UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E PROGRAMA DE TRABALHO						RS (1,00)
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	OPERAÇÕES ESPECIAIS	TOTAL	
18.542.0411.1701	INCENTIVO AO MUSEU DA MARE 2	2.857	----	----	2.857	
18.542.0411.3667	Implementação do Plano Mudança do Clima	200.000	----	----	200.000	
18.542.0411.3668	Implementação do Plano de Economia Verde	200.000	----	----	200.000	
18.542.0411.3669	Geração de emprego e renda em comunidades assistidas por UPPs - Comunidade Verde	8.000.000	----	----	8.000.000	
18.542.0414.1089	Fortalecimento dos Mecanismos de Articulação Institucional	200.000	----	----	200.000	
18.542.0414.3665	Plano de Comunicação Ambiental para o Rio+20, Copa 2014 e Olimpíadas 2016	200.000	----	----	200.000	
18.542.0415.1058	Implementação de Educação Ambiental	16.000.000	----	----	16.000.000	
18.542.0417.1057	Aquisição de Instrumentos de Planejamento e Gestão Ambiental	200.000	----	----	200.000	
18.001.0275.1572	Gestão e Controle Florestal	200.000	----	----	200.000	
24.32	Instituto Estadual do Ambiente	222.730.754	177.179.818	----	399.910.572	
17.543.0162.1149	Projeto de Saneamento - RJ	200.000	----	----	200.000	
17.543.0162.3537	Projeto Saneamento - PAC-RJ	50.000.000	----	----	50.000.000	
17.543.0413.3536	Projeto Macrodrainagem - PAC-RJ	50.000.000	----	----	50.000.000	
17.543.0413.3672	Drenagem da Bacia do Rio Imboapu - PAC - RJ	50.000.000	----	----	50.000.000	
18.122.0002.2010	Prestação de Serviços entre Círculos Estaduais/ Águas Combustíveis e Lubrificantes	----	700.000	----	700.000	
18.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas	----	20.511.028	----	20.511.028	
18.122.0002.2467	Despesas Obrigatórias	----	800.000	----	800.000	
18.122.0002.2860	Pessoal e Encargos Sociais	----	147.670.466	----	147.670.466	
18.122.0002.8021	Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública	----	500.000	----	500.000	
18.541.0275.1482	APOIO AO PARQUE NATURAL	100.000	----	----	100.000	

Ou seja, para a fiscalização de todos os agentes econômicos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, que possui 43.696 km<sup>2</sup>, era suficiente até 2015 o montante de R\$ 400.000.000,00.

30

Diante de tais dados, é absurdo se pensar que a fiscalização da atividade de extração de petróleo e gás, agora prevista na Lei nº 7.182/15, supere em 350% o atual orçamento do INEA. Evidentemente, a inspeção das plataformas de petróleo (aliás, que sequer estão no território do Estado) não irão consumir R\$ 1.840.000.000,00 por ano.

As disparidades aumentam ao se considerar o orçamento de 2015 da ANP, que é a autarquia federal competente para regulamentar e fiscalizar, como um todo, a atividade de exploração de petróleo e gás no país inteiro. Com efeito, no ano passado, o orçamento da ANP foi de R\$ 711.692.890,00<sup>44</sup>, como se vê abaixo (doc. 08):

43

Disponível

em:

<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC284006>, acesso em 01.02.2016.

<sup>44</sup> Disponível em:



Órgão: 32000 Ministério de Minas e Energia

Unidade: 32265 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Quadro Síntese

Código/Especificação	Exec 2013	LOA 2014	PLO 2015	LOA 2015
Total	518.232.515	1.267.232.784	711.692.890	711.692.890
<b>Programa</b>				
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	4.618.189	4.390.061	5.850.000	5.850.000
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0	6.071.075	15.585.697	15.585.697
0999 Reserva de Contingência	0	812.474.671	173.091.826	173.091.826
2022 Combustíveis	69.533.530	59.436.292	69.838.292	69.838.292
2053 Petróleo e Gás	190.880.644	150.538.307	176.639.720	176.639.720
2119 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia	253.200.152	234.322.378	270.687.355	270.687.355

Ou seja, para bem exercer suas competências, em 2015, a ANP teve orçamento de R\$ 711.692.890,00, o que foi suficiente para cobrir todas as despesas com pessoal, implementação de projetos, processos judiciais etc., além, claro, das próprias do controle, monitoramento e fiscalização da atividade de exploração de petróleo e gás em todo o país.

**No ano de 2015, portanto, se somarmos o orçamento do INEA com o orçamento da ANP, chegamos ao valor de R\$ 1.111.603.462,00. Esse valor representa cerca de 60% do montante que o Fisco fluminense pretende arrecadar anualmente com a TFPG!**

A conclusão que se extrai é que a TFPG foi fixada sem qualquer embasamento fático, estando fundada em critérios desproporcionais e sem equivalência com o custo da ação estatal. O Estado do Rio de Janeiro, ao editar a Lei nº 7.182/15, preocupou-se apenas com a arrecadação, conforme consta na própria exposição de motivos da Lei nº 7.182/15, em que o legislador deixou expresso que o objetivo foi o de aumentar o ingresso de recursos a qualquer custo. Daí ressaír a natureza oculta de imposto sobre atividade de exploração de petróleo e gás, tendo como base de cálculo o volume de óleo e gás extraído, em manifesta afronta à Constituição, que repele a instituição de taxa com base de cálculo típica de imposto.

Assim, diante dessa ausência da razoabilidade na fixação do valor a ser cobrado a título de taxa, vê-se um completo desvio de finalidade da exação, o que, por onerar sobremaneira o contribuinte, chega a ferir o princípio do não confisco insculpido no art. 150, IV, da CF/88, *in verbis*:

<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/Volume-IV-LOA-2015.pdf>, acesso em 01.02.2016.

**Belo Horizonte – MG**  
 Alameda da Serra, 119,  
 12º e 13º andares, Vila da Serra  
 Cep 34.000-000. Nova Lima  
 Tel 31 3289-0900  
 Fax 31 3286-3387  
 bh@sachacalmon.com.br

**Rio de Janeiro – RJ**  
 Rua Visconde de Pirajá, nº 303 –  
 Grupo 904/912 – Ipanema  
 Rio de Janeiro – RJ  
 Tel Fax 21 3212.0100  
 rj@sachacalmon.com.br

**São Paulo – SP**  
 Alameda Jaú, 1742, 15º andar.  
 Cep 01.420-904. Jardim Paulista  
 Tel Fax 11 3061-1665  
 sp@sachacalmon.com.br

**Brasília – DF**  
 SHS Quadra 06 . Conjunto A . Bloco A .  
 Sala 601 CEP 70316.100 . Ed. Brasil  
 XXI . Asa Sul  
 Tel Fax 61 3224-1655  
 df@sachacalmon.com.br



*“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*(...)*

*IV - utilizar tributo com efeito de confisco”.*

No presente caso, o princípio do não confisco deve ser visto como restrição à tributação ilegítima, na medida em que a taxa em questão excede em muito – e sem qualquer justificativa plausível, a não ser arrecadatória - o valor do custo da atividade a ser exercida pelo INEA.

Neste aspecto, a jurisprudência da Suprema Corte é pacífica em afastar a cobrança de taxas com caráter eminentemente confiscatório, como se verifica, por exemplo, na questão de ordem instaurada na medida cautelar em ADI 2.551:

*“(…) A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE.*

*(...) Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).*

*A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as*

*prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.” (ADI 2551 MC-QO, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. 02/04/2003, DJ 20/04/2006, p. 5)*

Não há dúvidas, portanto, quanto ao caráter confiscatório da TFPG.

E essa constatação fica ainda mais clara quando se verifica que a jurisprudência da Suprema Corte, para evitar abuso na utilização da taxas, é firme no sentido de que a cobrança deverá ter sempre um limite fixado em lei para não ser confiscatória. Neste sentido, confira-se trecho do RP 1.077-RJ referente às taxas judiciárias, aplicável ao presente caso:

*“(…) Por isso, taxas cujo montante se apura com base em valor do proveito do contribuinte (como é o caso do valor real do pedido), sobre a qual incide alíquota invariável, tem necessariamente de ter um limite, sob pena de se tornar, com relação às causas acima de determinado valor indiscutivelmente exorbitante em face do custo real da atuação estatal do Estado em favor do contribuinte.”*

33

*In casu*, inexistente qualquer limite fixado em lei, pois o objetivo declarado do Estado do Rio de Janeiro é angariar 1.8 bilhão para os cofres estaduais, o que joga uma pá de cal no caráter retributivo dessa espécie tributária.

Não bastasse, há que se recordar que muitas das atividades remuneradas pela TFPG não possuem o caráter de poder de polícia a ser exercido pelo Estado do Rio de Janeiro, tais como a identificação dos recursos naturais, controle a avaliação de ações setoriais, aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável de recursos naturais etc., de modo que não poderiam ser remuneradas por taxa, mas apenas por receitas gerais.

Diante disso, está mais do que clara a inconstitucionalidade da exação em questão.

## 5. DA INCOMPETÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A INSTITUIÇÃO DE UMA TAXA NOS MOLDES DA LEI Nº 7.182/15.

À míngua do argumento acerca da inconstitucionalidade da base de cálculo da TFPG, outras razões, *per se*, denotam a ilegitimidade da exação em comento.

Lembre-se de que se está aqui diante de uma taxa de natureza “híbrida”<sup>45</sup>, a qual busca remunerar atividades que se amoldam tanto ao inciso XI do art. 23 da CF/88, quanto aos incisos VI e VII. Isso sem falar na eleição de atividades no corpo da lei que sequer podem ser consideradas como verdadeiro exercício de poder de polícia, de modo que não autorizam a instituição do referido gravame.

Nos próximos tópicos, demonstrar-se-á que nenhuma das atividades listadas no art. 2º da Lei nº 7.182/15 tem o condão de legitimar a cobrança da TGFP. Ou seja, nem sob o enfoque do art. 23, XI, da CF/88, nem sob o enfoque do art. 23, VI e VII, se pode falar que a taxa seria constitucional.

### 5.1. DA COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 23, XI, DA CF/88: diante da ausência de lei complementar, cabe à União Federal executar as atividades ali indicadas.

Regra geral, a entidade que possui competência para executar é a mesma competente para legislar sobre a matéria. Essa é a premissa que norteia toda a teoria das taxas em matéria tributária, porquanto para cobrá-las deve-se ter competência para fiscalizar e, previamente, para estipular as regras que pautarão o próprio processo fiscalizatório.

Excepcionalmente, pode ocorrer que mais de um ente federado possua competência para legislar sobre o tema. Isso ocasionará uma competência comum no exercício da fiscalização e, por conseguinte, o direito à cobrança de taxas por mais de um ente federado.

Situação *sui generis*, contudo, ocorre quando um único ente detém a competência legislativa, porém a Constituição atribui (no art. 23) a competência administrativa às três ordens jurídicas parciais.

<sup>45</sup> Na verdade, é taxa apenas no nome, já que sua base de cálculo não deixa dúvidas quanto à sua natureza de imposto, conforme bem exposto acima.

É o que se tem no caso em tela, consoante se deduz da combinação entre os dispositivos a seguir transcritos da Lei Maior, que estipulam, respectivamente, a competência privativa da União para legislar (art. 22, XII) e comum entre União, Estados e Municípios para fiscalizar a atividade de exploração de recursos minerais (art. 23, XI):

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;*

*(...)*

*Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”* (grifamos)

*“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;*

*(...)*

*Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”* (grifamos)

É do último dispositivo (inciso XI do art. 23) que o art. 1º da Lei nº 7.182/15 afirma extrair o fundamento do poder de polícia que se pretende remunerar pela TFPG. Veja-se:

*“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.**”* (grifamos)

Ocorre que o inciso XI do art. 23 da CF/88 jamais poderia ter sido eleito pelo legislador estadual como fundamento da taxa em questão, de modo que as atividades vinculadas à referida competência (caso dos incisos II, III e VII do art. 2º da Lei nº 7.182/15) não poderiam integrar a lista de ações a serem desempenhadas pelo INEA.

**E tal constatação decorre do fato de que cabe unicamente à União Federal, na ausência da lei complementar a que se refere o parágrafo único do art. 23 da CF/88, exercer a competência que se encontra estabelecida no inciso XI.**

Com efeito, após elencar uma série de competências comuns no corpo do art. 23, o constituinte impôs a edição de lei complementar que fixasse as normas de cooperação entre a União, Estados, e Municípios, as quais buscariam evitar os choques e a inevitável dispersão de recursos públicos, coordenando as ações das pessoas políticas com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios<sup>46</sup>.

**Contudo, até o presente momento, a lei complementar que trataria da cooperação entre os entes para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (inciso XI do art. 23 da CF/88) ainda não foi editada.**

Da mesma forma, também não foi editada a lei complementar indicada no parágrafo único do art. 22 da CF/88, a qual poderia “quebrar” a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas e recursos minerais em prol dos Estados. Sendo assim, se os Estados não detém competência para legislar, também não estão aptos para fiscalizar, salvo se vier a ser editada a lei complementar a que se referem os parágrafos únicos dos art. 22 e 23 da Carta Magna.

**Diante disso, dado o fato de que a União Federal, titular da competência exclusiva para legislar sobre o tema, já exerce toda a fiscalização cabível sobre a atividade de exploração de petróleo por intermédio da Agência Nacional de Petróleo (ANP), nada resta a ser feito pelo Estado do Rio de Janeiro.**

Logo, a norma que atribui aos Estados e Municípios competência para atuar em conjunto com a União no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais não é uma autorização genérica, como se Estados e Municípios pudessem atuar amplamente na administração e policiamento da referida atividade, o que traria impensável confusão burocrática e fiscal.

Afinal, se os recursos minerais são bens da União (arts. 176 e 177, I, da CF/88<sup>47</sup>) – a quem compete legislar privativamente, inclusive para

<sup>46</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva: 2011, p. 852.

<sup>47</sup> “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou



conceder a exploração dos recursos ao particular (art. 22, XII, da CF/88<sup>48</sup>) – não restam dúvidas de que a competência administrativa dos Estados prevista no art. 23, XI, da CF/88 será sempre **residual**, a qual só poderá ser exercida mediante autorização do legislador complementar.

A predominância do interesse da União sobre os demais entes, além de patente no presente caso, é o único caminho a se seguir enquanto não houver a lei complementar prevista nos citados dispositivos da Carta Magna, que deveria repartir a competência administrativa entre as ordens jurídicas parciais, de modo a evitar conflitos.

Outrossim, é de se notar que o próprio STF deixa claro que a competência administrativa comum prevista no art. 23 da CF/88 não é uma autorização para que todos os entes federados passem a exercer atividades fiscalizatórias, devendo cada caso ser analisado *cum modus in rebus* (Pleno, ADI nº 2.544/RS, DJ 17.11.06).

E a competência privativa da União para – na ausência de lei complementar – fiscalizar as outorgas de exploração de jazidas de petróleo e gás fica ainda mais evidente quando se analisa o teor da Lei Federal 9.478/97 (editada com base no art. 22, XII, da Constituição), que definiu a política energética nacional e instituiu a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP):

*“Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:*

*I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;*

*II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;*

*aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.”*

*“Art. 177. Constituem monopólio da União:*

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”.*

<sup>48</sup> *“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”.*

III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento;

VI - estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei;

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

VIII - instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais;

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis;

XII - consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação;

XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem,

*estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;*

*XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis.*

*XIX - regular e fiscalizar o acesso à capacidade dos gasodutos;*

*XX - promover, direta ou indiretamente, as chamadas públicas para a contratação de capacidade de transporte de gás natural, conforme as diretrizes do Ministério de Minas e Energia;*

*XXI - registrar os contratos de transporte e de interconexão entre instalações de transporte, inclusive as procedentes do exterior, e os contratos de comercialização, celebrados entre os agentes de mercado;*

*XXII - informar a origem ou a caracterização das reservas do gás natural contratado e a ser contratado entre os agentes de mercado;*

*XXIII - regular e fiscalizar o exercício da atividade de estocagem de gás natural, inclusive no que se refere ao direito de acesso de terceiros às instalações concedidas;*

*XXIV - elaborar os editais e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários para a exploração das atividades de transporte e de estocagem de gás natural;*

*XXV - celebrar, mediante delegação do Ministério de Minas e Energia, os contratos de concessão para a exploração das atividades de transporte e estocagem de gás natural sujeitas ao regime de concessão;*

*XXVI - autorizar a prática da atividade de comercialização de gás natural, dentro da esfera de competência da União;*

*XXVII - estabelecer critérios para a aferição da capacidade dos gasodutos de transporte e de transferência;*

*XXVIII - articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural.*

*Parágrafo único. No exercício das atribuições de que trata este artigo, com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, desde que em bases econômicas sustentáveis, a ANP poderá exigir dos agentes regulados, conforme disposto em regulamento:*

*I - a manutenção de estoques mínimos de combustíveis e de biocombustíveis, em instalação própria ou de terceiro;*

*II - garantias e comprovação de capacidade para atendimento ao mercado de combustíveis e biocombustíveis, mediante a apresentação de, entre outros mecanismos, contratos de fornecimento entre os agentes regulados.”*

Como se vê, todo o processo administrativo, desde a outorga do direito de exploração da jazida até a sua execução, foi atribuído pela Lei nº 9.478/97 à ANP, órgão ao qual incumbe, além de implementar a política nacional de petróleo, gás e biocombustíveis, a tarefa de “*elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e **fiscalizando a sua execução***” (inciso IV).

**Eis a competência prevista no art. 23, XI, da CF/88 sendo exercida pela ANP<sup>49</sup>!**

Diante disso, tendo o legislador federal atribuído integralmente à União, por meio da ANP, o dever de conceder outorgas para exploração dos recursos minerais e fiscalizar o processo produtivo – **até porque esse órgão tem conhecimentos técnicos para tanto, o que definitivamente não ocorre com o INEA** -, não há parcela alguma da competência administrativa a ser exercida pelos Estados ou Municípios.

Afinal, o esgotamento da matéria pela lei federal e a atribuição integral dos afazeres fiscalizatórios à ANP obsta a atuação estadual no presente caso, pelo menos até que sobrevenha lei complementar que, com fundamento no parágrafo único do art. 23 da CF/88, retire da ANP determinadas atribuições e as transfira aos órgãos estaduais ou municipais.

**Assim, à míngua de lei complementar que abra ensanchas para que os Estados fiscalizem a atividade de exploração de petróleo, o exercício de competência administrativa nessa seara é desprovido de fundamento legal e constitucional.**

Entendimento contrário levaria à absurda conclusão de que o empresário passaria a se reportar à União, ao Estado e ao Município, obtendo alvarás para exploração perante as três ordens jurídicas parciais, sujeitando-se a distintas legislações e interpretações jurídicas. Tal realidade kafkiana elevaria ainda mais o malsinado custo Brasil, que tanto retarda o desenvolvimento nacional<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Veja-se, portanto, que a fiscalização das outorgas de exploração prevista nos incisos II e III do art. 2º da Lei nº 7.182/15, já está devidamente abarcada pelo inciso VI do art. 8º da Lei Federal nº 9.478/97, a qual atribuiu essa função à ANP, que é o único órgão com capacidade técnica para tanto. E mais: a fiscalização do “uso” dos recursos minerais a que faz referência o inciso VII do art. 2º da Lei nº 7.182/15 também se encontra prevista no inciso IX do art. 8º da Lei nº 9.478/97. Ou seja, ainda que essa atividade possa ser considerada como espécie de “poder de polícia” a ser exercido sobre as concessionárias de exploração de petróleo, o fato é que sua execução foi atribuída à ANP, a qual, na ausência de lei complementar, apresenta-se como o único órgão competente para fazê-lo.

<sup>50</sup> E nem se diga que o inciso VII do referido art. 8º da Lei Federal teria o condão de alterar essa conclusão. Para que não fiquem dúvidas, confira-se novamente sua redação:

“Art. 8º. (...) VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato”.

Ora, tal competência prevista no dispositivo supra cinge-se às questões relacionadas com o Direito do Consumidor, não tendo relação alguma com a extração de petróleo propriamente



Diante do acima exposto, vê-se que jamais poderiam constar no rol da Lei nº 7.182/15 as atividades dos incisos II, III e VII de seu art. 2º, já que falece competência ao Estado do Rio de Janeiro para exercer tal espécie de fiscalização<sup>51</sup>.

**5.2. DA COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 23, VI E VII, DA CF/88: cabe à União Federal, por força da Lei Complementar nº 140/11, realizar fiscalizações ambientais sobre as atividades exercidas pelos particulares no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva.**

A validade da TFPG também não pode ser extraída do art. 23, VI e VII da Constituição Federal, que preveem que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem atuar em conjunto com a União para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII).

Isso porque o parágrafo único do art. 23, como já visto, determina que as regras de cooperação serão definidas por lei complementar.

Nesta toada, é de se notar que o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 140/11 que, em seu art. 7º, XIV, “b”, atribui à União a competência para realizar licenciamentos ambientais das atividades desenvolvidas em mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva. É ver:

“Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...)

dita, visto que tal atividade passa ao largo das pretensões da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Para que o Estado do Rio de Janeiro pudesse ir além, far-se-ia necessária a edição de convênio entre o ente em questão e a ANP (que abriria mão de sua competência fiscalizatória em prol daquele), o qual inexistente até o presente momento.

<sup>51</sup> “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”.

“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”.



*b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva”.*

No mesmo dispositivo, a Lei Complementar nº 140/11 deixou ainda consignado que as atividades licenciadas ambientalmente pela União (como é o caso da exploração de petróleo e gás em águas marítimas) serão por ela fiscalizadas, *in verbis*:

“Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União”.

A União Federal, portanto, é o ente que detém a competência administrativa para conceder a outorga dos direitos de exploração, para realizar o licenciamento ambiental (o que é realizado pelo IBAMA, nos termos do art. 4º, I, da Resolução CONAMA nº 237/97<sup>52</sup> e do art. 3º do Decreto Federal nº 8.437/15<sup>53</sup>) e, como não poderia deixar de ser, para fiscalizar as atividades por ela autorizadas.

---

<sup>52</sup> De acordo com o §1 do art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81, cabe aos Estados elaborar normas supletivas e complementares relacionadas com o meio ambiente, observado o que for estabelecido pelo CONAMA.

Na Resolução do CONAMA nº 237/97, ficou estabelecido no art. 4º, I, que cabe exclusivamente ao IBAMA promover o licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas no mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva.

Ao INEA (que é um órgão integrante do SISNAMA), cabe apenas, se assim determinar o Estado do Rio de Janeiro, proceder ao licenciamento das atividades listadas no art. 5º da Resolução CONAMA nº 237/97, o qual não inclui as desenvolvidas no mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva.

Tem-se, assim, mas uma prova de que o dever de fiscalização competente unicamente à União Federal, conforme estabelece a LC nº 140/11.

<sup>53</sup> “Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas ‘a’ a ‘g’, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:

(...)

VI – exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos nas seguintes hipóteses:

a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (piston core), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore);

b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore); e

c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore) ou terrestre (onshore), compreendendo as atividades de perfuração de poços, faturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento”.

Assim sendo, como a extração de petróleo no Estado do Rio de Janeiro é realizada na modalidade “offshore”, através de plataformas em alto mar, está claro que o ente competente para o exercício do poder de polícia sobre tal atividade, conforme determina a LC nº 140/11, é a União, sendo absolutamente inconstitucional a instituição de uma taxa pelo Estado do Rio de Janeiro para remunerar uma atividade fiscalizatória que só pode ser exercida por outro ente federativo.

**Corroborando com essa assertiva o fato do artigo 8º, IX da Lei nº 9.478/97 conferir à ANP o dever de fazer cumprir as práticas de preservação ao meio ambiente<sup>54</sup>, o que vai justamente ao encontro do art. 7, XIII e XIV, “b” da Lei Complementar nº 140/11.**

Uma análise sistemática do ordenamento, portanto, não deixa margem a dúvidas. A União, por força do art. 20, V, da CF/88, é a titular dos recursos naturais existentes na plataforma continental e na zona econômica exclusiva; em função disso, cabe apenas a ela explorar (art. 177 da CF/88) e, se for o caso, outorgar o direito de exploração das jazidas existentes (art. 176 da CF/88). **Logo, recaindo toda a competência administrativa sobre o petróleo em alto mar na figura da União (a quem cabe ainda conceder os licenciamentos ambientais), não faz sentido algum que a atribuição de fiscalizar as atividades ali exercidas coubesse também a outro ente federado.**

Sendo assim, as atividades inseridas no art. 2º, inciso V, da Lei nº 7.182/15 jamais poderiam ser utilizadas como fundamento para exigência da TFGP<sup>55</sup>.

Em outras palavras, tais atividades, apesar de configurarem poder de polícia (ambiental) em *sentido lato*, não podem ser exercidas pelo Estado do Rio de Janeiro, uma vez que a Lei Complementar nº 140/11 - em linha com (i) o disposto no art. 8º, IX da Lei nº 9.478/97 (que atribuiu à ANP o dever de preservação do meio ambiente), (ii) o disposto no art. 22, XII da CF/88, que diz competir exclusivamente à União legislar sobre jazidas,

<sup>54</sup> “Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (...) IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente”.

<sup>55</sup> “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”.

minas e outros recursos minerais, (iii) o disposto nos arts. 176 e 177 da CF/88, que atribuíram à União a competência para explorar e outorgar o direito de exploração de recursos minerais - **determinou que a atribuição para fiscalizar as referidas atividades em alto mar, inclusive sob o prisma ambiental, cabe exclusivamente à União Federal.**

### 5.3. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR PARTE DAS ATIVIDADES INDICADAS NO ART. 2º DA LEI Nº 7.182/15 COMO ESPÉCIE DE PODER DE POLÍCIA.

A razão do poder de polícia é o interesse social e seu fundamento reside na supremacia geral que o Estado exerce sobre todas as pessoas, bens e atividades, que lhe permite, em prol da coletividade, opor condicionamentos e restrições aos direitos individuais.

O conceito doutrinário do poder de polícia<sup>56-57</sup> foi incorporado à legislação pátria no art. 78 do CTN, *in verbis*:

*“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando 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 de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

*Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável,*

<sup>56</sup> Partindo do escólio de Hely Lopes Meirelles, temos que: *“Em linguagem menos técnica podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública, para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional. (...) O que todos os publicistas assinalam uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda a Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios.(...)”* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª Ed. São Paulo: RT, 1991. P. 110/111.)

<sup>57</sup> Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: *“Pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 253.)

*com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”*

Portanto, qualquer atividade que se pretenda remunerar mediante a cobrança da espécie tributária “taxa de polícia” deverá reunir os requisitos acima indicados.

Dito isso, fica evidente que nem todas as atribuições elencadas no art. 2º da Lei nº 7.182/15 traduzem poder de polícia nos termos do art. 145, II, da CF/88 e do art. 78 do CTN.

Deveras, as disposições dos incisos I, IV, VI e VIII<sup>58</sup> são absolutamente genéricas e não implicam limitação de direitos, pois sequer compete ao particular sua observância. Na verdade, são normas que orientarão a conduta do Estado do Rio de Janeiro, não se podendo falar que a partir de sua materialização o ente político cobrará do particular uma atuação específica. Tanto é assim que sua inobservância sequer poderá acarretar sanções, afinal, o contribuinte da taxa nem mesmo se relaciona com tais atribuições.

Sendo a taxa tributo vinculado a uma atuação estatal, é imperiosa a existência de um sobre-esforço direcionado especificamente ao contribuinte. À míngua dessa vinculação entre sujeito ativo e sujeito passivo, a cobrança da taxa deixa de ser válida.

#### **5.4. CONCLUSÕES QUE SE EXTRAEM DO PRESENTE TÓPICO.**

45

Diante do acima exposto, pode-se concluir que nenhuma das atividades listadas no art. 2º da Lei nº 7.182/15 tem o condão de autorizar a instituição da TFPG.

<sup>58</sup> “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”.

“IV - defesa dos recursos naturais”

“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”.

“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.”



Em primeiro lugar, os incisos I, IV, VI e VIII do referido art. 2º sequer tratam de atividades que poderiam configurar espécie de poder de polícia apto a ser tributado por meio de taxa.

Em segundo lugar, as atividades indicadas nos incisos II, III e VII têm como fundamento de validade o art. 23, XI, da CF/88, mas falece competência ao Estado para exercê-las, na medida em que os campos de petróleo configuram bens da União (art. 20, V, da CF/88), tendo essa a competência administrativa para legislar e conceder as outorgas de exploração, assim como os licenciamentos ambientais. Inclusive, a Lei nº 9.478/97, que instituiu a ANP, atribuiu a essa autarquia a competência para fiscalizar as referidas concessões.

Por fim, vê-se que o inciso V do art. 2º indica atividades que têm como fundamento de validade o art. 23, VI e VII, da CF/88, mas, igualmente, o Estado carece de competência para exercê-las. Isso porque a LC nº 140/11 em seu art. 7º, XIII e XIV, “b”, é expressa ao atribuir à União a competência para realizar licenciamentos ambientais das atividades desenvolvidas em mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva, assim como para realizar as respectivas fiscalizações. Logo, mais uma vez, nos termos do art. 78 do CTN, só o ente competente para o efetivo poder de polícia – a União – poderia instituir uma taxa de polícia para remunerar o custo da fiscalização estatal.

Corroborando com essa assertiva o fato do artigo 8º, IX da Lei nº 9.478/97 conferir à ANP o dever de fazer cumprir as práticas de preservação ao meio ambiente, o que vai justamente ao encontro do art. 7, XIII e XIV, “b” da Lei Complementar nº 140/11.

De todo modo, ainda que o Estado pudesse realmente exercer seu poder de polícia ambiental sobre atividades licenciadas pela União em alto mar (o que se admite apenas para fins argumentativos), o fato é que, mesmo assim, a TFPG não subsistiria da forma como se encontra estruturada, uma vez que diversas atividades listadas no art. 2º da Lei nº 7.182/15 não guardam relação alguma com fiscalizações de caráter ambiental (conforme restou demonstrado nos tópicos anteriores).

## **6. DA INCOMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA INSTITUIR E COBRAR A TFPG.**

Além das questões acima, cabe ainda destacar que a competência tributária para a instituição e cobrança da TFPG (e de qualquer outro tributo estadual) deve ser exercida no âmbito do território do respectivo



Estado-membro, o qual não abrange e nem se confunde com plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Quanto a essa constatação, é de se notar que o art. 20, §1º, da CF/88 expressamente exclui do território brasileiro o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, *in verbis*:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”  
(grifamos)

O citado dispositivo, como se vê, prescreve que aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos da administração direta da União, fica assegurada uma compensação financeira pela exploração de recursos hídricos e minerais que ocorram:

- (a) Nos respectivos territórios; e
- (b) Fora de seus respectivos territórios (ou seja, no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva).

Está mais do que claro, portanto, que o território dos entes estaduais está adstrito às fronteiras terrestres, não incorporando o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

Dúvidas poderiam surgir quanto ao mar territorial (situado até 12 milhas náuticas da costa), na medida em que o próprio art. 20 da CF/88, em seu inciso VI, determina que tal faixa de mar representa um bem da União Federal. Assim, poder-se-ia argumentar que sendo a União composta de Estados e Municípios, acabariam as 12 milhas náuticas por integrar o território destes últimos.

**Mas tais dúvidas não pairam sobre a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.** Isso porque, diferentemente do que ocorre com o mar territorial, o art. 20, inciso V, da CF/88 disse ser bem

da União não a plataforma continental e a zona econômica exclusiva como um todo, **mas apenas os recursos naturais ali existentes.**

Veja-se:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial”.

No mesmo sentido, encontra-se a Lei Federal nº 8.617/93, que reconhece que cabe ao Estado brasileiro apenas **o direito de soberania para fins de exploração e gestão dos recursos naturais** existentes na faixa de mar compreendida entre 12 e 200 milhas náuticas:

“Art. 6º A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

Art. 7º **Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.**

(...)

Art. 12. **O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração dos recursos naturais.**

Parágrafo único. Os recursos naturais a que se refere o caput são os recursos minerais e outros não-vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, àquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou que só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo.” (grifamos)

Registre-se que a Constituição de 1988 e a Lei nº 8.617/93 não fizeram nada além de reconhecer uma realidade que já havia sido posta pela Convenção de Montego Bay de 1982.

Por meio do referido acordo, cerca de 160 países integrantes da ONU atribuíram às nações costeiras, sobre a faixa de mar compreendida entre 12 e 200 milhas náuticas do litoral, o direito de exploração dos

recursos naturais, em detrimento dos demais países. Frise-se: **apenas** a prerrogativa de explorar os recursos naturais.

Ora, se a plataforma continental e a zona econômica exclusiva integrassem de fato o território dos países costeiros, não teriam esses unicamente competência para explorar os seus recursos naturais. Poderiam, por exemplo, impor uma série de restrições à navegação, inclusive na utilização do espaço aéreo.

Mas não é isso que ocorre. O Estado brasileiro exerce uma soberania limitada sobre plataforma continental e a zona econômica exclusiva. E só tem essas prerrogativas porque foram reconhecidas na Convenção de Montego Bay (através dos arts. 55, 56, 76 e 77<sup>59</sup>, internalizados pelo Decreto-Legislativo nº 05/87). Não fosse a existência de acordo internacional sobre a plataforma continental, qualquer nação poderia explorar o petróleo ali localizado, sem precisar sequer do consentimento do Brasil.

Logo, considerando que **(a)** o Estado brasileiro, por força da Convenção de Montego Bay, tem competência **apenas** para explorar os recursos minerais na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, e **(b)** que essa competência foi atribuída pela Carta de 1988 à União Federal, como se pode admitir que um ente estadual edite norma de cunho tributário onerando uma operação que está, para o ordenamento jurídico nacional e internacional, ocorrendo em alto mar?

Como se sabe, por força do art. 102 do CTN<sup>60</sup>, a legislação estadual restringe-se aos limites do seu território, de modo que, não sendo a plataforma continental e a zona econômica exclusiva território brasileiro, jamais poderia o Estado do Rio de Janeiro pretender gravar atividades que estejam sendo ali exercidas.

**Esse argumento ganha especial relevo *in casu*, uma vez que toda a atividade de extração de petróleo e gás natural que viria a ser onerada pela TFPG ocorre em alto mar (i.e., na plataforma continental e zona econômica exclusiva), o que reforça a inconstitucionalidade da referida taxa de polícia.**

<sup>59</sup> Os dispositivos da Convenção de Montego Bay, por conta da sua extensão, foram transcritos ao final dos presentes embargos de declaração.

<sup>60</sup> “Art. 102. A legislação tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vigora, no País, fora dos respectivos territórios, nos limites em que lhe reconheçam extraterritorialidade os convênios de que participem, ou do que disponham esta ou outras leis de normas gerais expedidas pela União”.

E, caso por absurdo se considerem tais faixas de mar como partes do território nacional, então seriam, indiscutivelmente, **território federal**, por decorrência lógica do art. 20, inciso V, da CF/88. Nesse sentido, vale conferir o seguinte trecho do parecer do Prof. HUMBERTO ÁVILA, ora anexado aos autos (vide doc. 05):

*“Por força do artigo 23, inciso XI, os Estados detêm competência tão somente para fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios e não nos bens da União. Isso significa dizer que plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva não configuram território estadual para fins de criação de taxa em razão do suposto exercício do poder de polícia. Consequentemente, o Estado do Rio de Janeiro não possui competência para exercer seu poder de polícia nestas áreas.*

*Sendo assim, o Instituto Estadual do Ambiente – INEA não tem competência para exercício de poder de polícia sobre zonas que não constituem território estadual, uma vez que a competência estadual restringe-se à exploração de recursos hídricos e minerais em seu território e não sobre a exploração de petróleo e gás natural em território pertencente à União, como sucede no presente caso.”*

Tal constatação também tem o condão de afastar a cobrança da TFPG, haja vista que, em território federal, a competência tributária é da própria União, nos termos do art. 147<sup>61</sup> da Carta Magna.

## 7. DA VIOLAÇÃO AO ART. 146, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Por fim, mas não menos importante, é de se notar que mesmo que se pudesse considerar que as plataformas de petróleo estão em territórios estaduais, ainda assim não seria possível a cobrança da TFPG, diante da inexistência de lei complementar dispendo sobre conflitos de competência, nos termos do art. 146, I, da CF/88<sup>62</sup>.

De fato, caso se legitime a exação prevista no referido diploma legal, uma questão de vital importância se coloca: quais contribuintes estão realmente explorando petróleo no território fluminense? Tratando-se de

<sup>61</sup> “Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.”

<sup>62</sup> “Art. 146. Cabe à lei complementar: I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

plataforma continental e zona econômica exclusiva, até onde se estende o poder fiscalizatório do INEA?

Não há resposta para tais indagações, pois, como estamos diante de territórios abstratos, sem demarcações físicas, vários Estados costeiros poderiam pleitear o pagamento de taxas de polícia. Não há nenhum diploma legal que estabeleça como delimitar as fronteiras dos Estados sobre o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

É por isso que o inc. I do art. 146 da CF/88 impõe, nessas situações de incerteza, **a edição de lei complementar para fins de solucionar conflitos de competência.**

Refuta-se, desde já, qualquer tentativa de aplicação das linhas ortogonais e paralelas definidas pelo IBGE para fins de distribuição dos royalties de petróleo (nos termos da Lei Federal nº 7.525/86 e Decreto nº 93.189/86) como base para delimitação dos territórios estaduais.

A uma porque se trata de uma lei ordinária federal, padecendo de um vício formal para dirimir qualquer conflito de competência. A duas porque o diploma legal é expresso no sentido de que as linhas ortogonais e paralelas do IBGE tiveram como única finalidade a repartição dos *royalties*, e não a definição do território de cada Estado-Membro para fins do exercício da competência tributária.

Logo, a situação é de flagrante violação ao art. 146, I da CF/88, pois o caso demanda a edição de LEI COMPLEMENTAR para dirimir conflito positivo de competências.

Em todo caso, essa é uma discussão vã, pelo simples fato de inexistir, como visto acima, território estadual ou bem econômico estadual no subsolo oceânico, na plataforma continental e no mar territorial, locais onde impera a União Federal.

Nesse sentido, vale conferir o seguinte precedente do STF, em que ficou consignada a impossibilidade dos Estados exigirem o ICMS sobre o serviço de navegação aérea enquanto não for editada lei complementar sobre o tema, *in verbis*:

*“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. LEI COMPLEMENTAR 87/96. ICMS E SUA INSTITUIÇÃO. ARTS. 150, II; 155, § 2º, VII 'A', E INCISO VIII, CF. CONCEITOS DE PASSAGEIRO E DE DESTINATÁRIO DO SERVIÇO. FATO GERADOR. OCORRÊNCIA. ALÍQUOTAS PARA OPERAÇÕES*



INTERESTADUAIS E PARA AS OPERAÇÕES INTERNAS. INAPLICABILIDADE DA FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PARTIÇÃO DA RECEITA DO ICMS ENTRE OS ESTADOS. OMISSÃO QUANTO A ELEMENTOS NECESSÁRIOS À INSTITUIÇÃO DO ICMS SOBRE NAVEGAÇÃO AÉREA. OPERAÇÕES DE TRÁFEGO AÉREO INTERNACIONAL. TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL DE CARGAS. TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS. QUANTO ÀS EMPRESAS ESTRANGEIRAS, VALEM OS ACORDOS INTERNACIONAIS - RECIPROCIDADE. VIAGENS NACIONAL OU INTERNACIONAL - DIFERENÇA DE TRATAMENTO. **AUSÊNCIA DE NORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS.** ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO ART. 151, CF É O DAS RELAÇÕES DAS ENTIDADES FEDERADAS ENTRE SI. NÃO TEM POR OBJETO A UNIÃO QUANDO ESTA SE APRESENTA NA ORDEM EXTERNA. **NÃO INCIDÊNCIA SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO, DE PASSAGEIROS - INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL.** INCONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DO ICMS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL DE CARGAS PELAS EMPRESAS AÉREAS NACIONAIS, ENQUANTO PERSISTIREM OS CONVÊNIOS DE ISENÇÃO DE EMPRESAS ESTRANGEIRAS. AÇÃO JULGADA, PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (ADI 1600, Rel.Min. SYDNEY SANCHES, Rel.p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 26.11.01, grifamos)

Apesar de se tratar de hipótese distinta, o racional adotado no julgado desta Corte acima transcrito é em todo aplicável ao caso dos autos: na ausência de lei complementar que disponha sobre conflito de competência, não é possível a exigência de taxa de polícia quando houver dúvidas sobre o sujeito ativo da exação.

## 8. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

Como visto, o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 7.182/2015, pretende efetuar a cobrança de uma suposta taxa de polícia sobre a exploração de petróleo e gás realizada em alto mar.

Tal cobrança, contudo, é manifestamente inconstitucional, de modo que a referida lei estadual deve ser suspensa *in totum* – de plano e com urgência – o que se justifica pela necessidade de garantir os efeitos da decisão final a ser tomada pelo Plenário desta Corte, a qual, certamente, acolherá as razões aqui deduzidas.

O *fumus boni iuris* foi amplamente demonstrado nos tópicos anteriores, e se verifica, em suma, diante da flagrante incompatibilidade dos dispositivos da Lei estadual nº 7.182/15 em face de diversos dispositivos da Constituição Federal.

Já o *periculum in mora* decorre, em suma, do fato de que a tributação da operação de extração de petróleo por meio de TFGP (R\$ 3,0023 por cada barril de petróleo ou unidade equivalente de gás), **a qual passará a ser exigida no final de março/16**, indubitavelmente impactará todo o regime concessões e partilhas, especialmente se considerarmos que **(i)** a maior parte das empresas produtoras de petróleo estão situadas no Estado do Rio de Janeiro, (como demonstrado por levantamento feito pela própria ANP – doc. nº 03, *cit.*); **(ii)** a quase totalidade da produção de petróleo no país provém desse Estado; e **(iii)** a nova incidência tributária, que atingirá o patamar de 1.8 bilhão de reais/ano, implicará a oneração excessiva da operação, aumentando sobremaneira os custos de produção.

Nesse contexto, a Lei nº 7.182/15 causa grande inquietação no setor industrial representado pela Autora, estando os seus associados ameaçados de verem a produção de petróleo tornar-se economicamente inviável, em especial em tempos nos quais o preço do barril atinge uma das piores desvalorizações da história (doc. nº 09).

De fato, o preço do barril de petróleo baixou mais de 70% desde 2014, quando chegou a ser negociado a US\$ 115,00, estando atualmente cotado em aproximadamente US\$ 33,00. Tal cenário vem causando piora considerável na situação econômica das empresas do setor, o que já foi reconhecido inclusive pelo próprio Conselho Nacional de Política Energética, ao editar a Resolução nº 01/2016 nos seguintes termos (doc. nº 10):

“O Presidente do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE (...) considerando que:

**o atual cenário mundial vem produzindo fortes impactos no mercado de petróleo e gás natural, com preços que dificultam a viabilização econômica dos investimentos;**

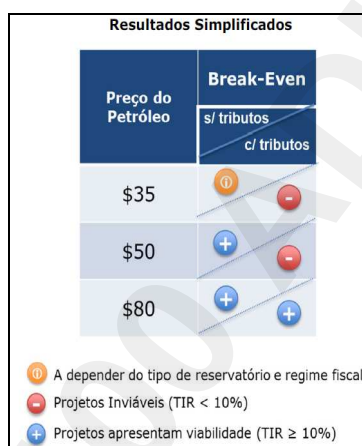
*novos investimentos na indústria petrolífera requerem regras estáveis e prazo de vigência que permitam o planejamento de longo prazo, assegurando a manutenção dessas regras ao longo do período de realização dos investimentos e de sua remuneração; e*

**o segmento de óleo e gás tem grande relevância para a cadeia produtiva nacional, com forte impacto sobre a capacidade de crescimento do País, resolve:”** (grifamos)

Nesse contexto, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) elaborou estudo conclusivo sobre a matéria (doc. 11), confirmando a inviabilidade econômica dos projetos de exploração e produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro no cenário atual (barril a menos de US\$ 35,00) se considerada a nova tributação trazida pela Lei nº 7.182/15 (bem como pela Lei nº 7.183,

**também editada pelo Estado do Rio de Janeiro em dez/15, que instituiu a cobrança de ICMS sobre a extração de petróleo e gás propriamente dita, o que significa um ônus fiscal brutal para as empresas do setor).**

Assim, considerando esse novo ônus fiscal (representado tanto pela Lei nº 7.182/15, quanto pela Lei nº 7.183/15), o chamado *break even* (ponto ou preço de equilíbrio onde o total das receitas é igual ao total das despesas para a exploração e produção) só é atingido no momento em que o barril atinge o preço de US\$ 80,00, conforme gráfico abaixo:



Ocorre que a maioria dos especialistas do setor não projeta preços acima de US\$ 80/barril antes do ano de 2020. Ou seja: o quadro é de crise deveras grave e sem perspectiva de melhora num futuro próximo, visto que a exploração de petróleo com um barril a US\$ 30,00 já gera prejuízos às empresas, o que não deixa dúvidas de que o novo ônus implicará um desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Logo, a nova tributação do setor petrolífero instituída pelo Estado do Rio de Janeiro inviabilizará, por um longo período, não só a expansão, como a própria manutenção das atividades das empresas do setor<sup>63</sup>, gerando efeitos deletérios à abalada economia nacional e, conseqüentemente, afetando a geração e manutenção de inúmeros postos de trabalho.

<sup>63</sup> A esse respeito, vale lembrar que o concessionário, ao participar dos leilões da ANP, planeja com complexidade a economicidade do projeto. Nesse contexto, os contratos de concessão da ANP e a legislação que regulamenta a matéria devem conferir ao futuro concessionário a segurança necessária para habilitar-se nesse tipo de empreendimento de alto risco.

E não apenas o setor privado sairá perdendo, pois a nova tributação do petróleo no Estado do Rio de Janeiro tem o potencial de afetar até mesmo o equilíbrio do pacto federativo.

De fato, o estudo elaborado pelo IBP demonstra que os efeitos são deletérios aos demais entes da federação tanto no regime de concessão, quanto no regime de partilha (considerando os impactos da Lei nº 7.182/15 e da Lei nº 7.183/15). Veja-se:

**Impacto dos novos tributos**  
 Variação com relação ao caso sem tributos (US\$ Milhões)<sup>2</sup>

	Preço do barril	Concessão					Partilha			
		Company Take	Gov. Take <sup>1</sup>		Total	TIR	Company Take	Gov. Take <sup>1</sup>	Total	TIR
			PE	IR						
<b>TFPG</b>	\$35	-1.518 (-4%)	-1.084 (-7%)	-782 (-7%)	-3.384	-	-2.522 (-15%)	-861 (-36%)	-3.384	-
	\$50	-1.518 (-3%)	-1.084 (-3%)	-782 (-4%)	-3.384	+	-2.522 (-5%)	-1.150 (-8%)	-3.384	+
<b>ICMS</b>	\$35	-19.263 (-55%)	-12.669 (-80%)	-8.832 (-81%)	-40.764	-	-38.402 (-222%)	-2.364 (-100%)	-40.766	-
	\$50	-24.507 (-43%)	-17.496 (-55%)	-12.625 (-57%)	-54.628	-	-40.689 (-100%)	-13.940 (-100%)	-54.629	-
<b>ICMS + TFPG</b>	\$35	-21.147 (-61%)	-13.581 (-85%)	-9.421 (-86%)	-44.151	-	-41.787 (-242%)	-2.364 (-3%)	-44.151	-
	\$50	-26.026 (-46%)	-18.580 (-59%)	-13.407 (-60%)	-58.014	-	-44.055 (-108%)	-13.959 (-14%)	-58.014	-

Projetos Inviáveis (TIR < 10%)  
 Projetos apresentam viabilidade (TIR ≥ 10%)

TIR – Taxa Interna de Retorno; PE – Participação Especial; IR – Imposto de Renda.  
<sup>1</sup>Government take referente a outros impostos e participações  
<sup>2</sup>Valores não descontados no tempo.

O gráfico acima deixa claro que haverá inviabilidade econômica nos projetos de exploração e produção com o incremento na carga tributária gerada pela TFPG, especialmente num cenário em o preço do barril está no patamar de US\$ 30,00.

Em todo caso, como se vê, a instituição desse novo tributo afeta negativamente a arrecadação de outros impostos e participações governamentais<sup>64</sup>, a exemplo das participações especiais (cuja receita é

<sup>64</sup> Lei nº 9.478/97:

**Belo Horizonte – MG**  
 Alameda da Serra, 119,  
 12º e 13º andares, Vila da Serra  
 Cep 34.000-000. Nova Lima  
 Tel 31 3289-0900  
 Fax 31 3286-3387  
 bh@sachacalmon.com.br

**Rio de Janeiro – RJ**  
 Rua Visconde de Pirajá, nº 303 –  
 Grupo 904/912 – Ipanema  
 Rio de Janeiro – RJ  
 Tel Fax 21 3212.0100  
 rj@sachacalmon.com.br

**São Paulo –SP**  
 Alameda Jaú, 1742, 15º andar.  
 Cep 01.420-904. Jardim Paulista  
 Tel Fax 11 3061-1665  
 sp@sachacalmon.com.br

**Brasília – DF**  
 SHS Quadra 06 . Conjunto A . Bloco A .  
 Sala 601 CEP 70316.100 . Ed. Brasil  
 XXI . Asa Sul  
 Tel Fax 61 3224-1655  
 df@sachacalmon.com.br



destinada ao Governo Federal) e do imposto de renda (de competência da União), devido à redução da renda disponível das companhias, sobre a qual essas cobranças incidem.

Ademais, a instituição dessa nova exação pelo Estado do Rio de Janeiro (juntamente com o ICMS na extração de petróleo e gás previsto na Lei nº 7.183/15) sobre o petróleo refletirá um aumento no custo do produto, o que causa efeitos inflacionários imediatos (o preço na bomba de combustível deverá sofrer um acréscimo de 25%, segundo estudo do IBP), dada a dependência dessa fonte energética para a produção e economia nacional.

Enfim, pela clareza e importância, vale transcrever as conclusões do supramencionado estudo (doc. nº 11, cit.):

*“Em suma, os novos tributos aprovados pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro com o intuito de elevar a arrecadação do estado, gerará um efeito inverso, reduzindo a arrecadação da União, Estados e Municípios, por vários motivos:*

*1. Inviabilização de projetos e perda de competitividade do estado do RJ.*

*Não realização de novos projetos e interrupção daqueles em curso implica na redução do volume de produção e, conseqüentemente, da arrecadação futura governamental (Royalties e Participação Especial), bem como desemprego e redução da atividade econômica do estado e da arrecadação com outros tributos, sem citar os efeitos indiretos sobre a renda.*

*Com a elevação da carga tributária, os investimentos potenciais no desenvolvimento de reservas no estado serão desviados a outras áreas geológicas, seja no país seja no mundo.*

*A elevação drástica de custos na etapa de produção dará incentivos a paralisação da produção no estado e elevação das importações de petróleo e derivados para o mercado interno, como estratégia comercial.*

## **2. Conflito federativo.**

*“Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:*

*I - bônus de assinatura;*

*II - royalties;*

*III - participação especial;*

*IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.*

*§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.*

*§ 2º As receitas provenientes das participações governamentais definidas no caput, alocadas para órgãos da administração pública federal, de acordo com o disposto nesta Lei, serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.*

*§ 3º O superávit financeiro dos órgãos da administração pública federal referidos no parágrafo anterior, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.”*



**Redução da arrecadação com outros tributos devido ao incremento do custo das empresas, afetando diretamente a base de cálculo sobre a qual incidem essas cobranças (receita disponível).**

3. Possibilidade de repasse do custo adicional para o preço dos combustíveis vendidos no País (**efeito inflacionário**).

Dado que os tributos são encarados como custos diretos para as empresas, o repasse para derivados pode ser uma saída para recuperar a receita perdida. Para uma recomposição completa destes custos prevê-se uma elevação média de mais de 25% nos preços dos derivados ao consumidor final.” (grifamos)

Em suma, 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.

Consequentemente, a cobrança da TFPG sobre a produção de petróleo e gás contribuirá decisivamente para o fim da já abalada indústria do petróleo no Brasil (por óbvio, o incremento do custo na produção do petróleo brasileiro levará a um aumento na importação desse produto e de seus derivados), ao colapso no abastecimento do mercado e ao agravamento da crise econômica que a nação enfrenta.

Diante do exposto, com fundamento na aplicação conjugada do art. 102, I, “p” da Constituição Federal<sup>65</sup>, do art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99<sup>66</sup> e do art. 21, V, do Regimento Interno do STF<sup>67</sup>, a Autora requer a este Exmo. Ministro Relator, a quem for distribuída a presente ação, a urgente concessão de medida cautelar para suspender, liminarmente, a eficácia das

<sup>65</sup> “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade”.

<sup>66</sup> “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias. (...) § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.”

<sup>67</sup> “Art. 21. São atribuições do Relator: (...) IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma”.

disposições contidas na totalidade dos artigos da Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 7.182, de 29 de dezembro de 2015.

## 9. DOS PEDIDOS FINAIS.

Diante do exposto, a Autora requer:

- a) o deferimento liminar do pedido de medida cautelar, nos termos deduzidos no tópico anterior;
- b) em seguida, sejam colhidas informações do Governador do Estado do Rio de Janeiro e da Assembleia Legislativa do respectivo Estado, órgão e autoridade das quais emanou a lei impugnada, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99;
- c) a posterior abertura de vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/99;
- d) Ao final, pede a Autora seja julgado procedente o pedido, para declararem-se, em definitivo e com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 4º da Lei nº 7.182/15, do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a TFGP, bem como a inconstitucionalidade, por arrastamento, dos demais artigos daquele diploma, que disciplinam o pagamento e a cobrança da taxa, bem como a destinação dos recursos arrecadados pelo Estado.

Nesses termos, pede deferimento.

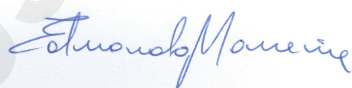
Brasília, 29 de fevereiro de 2016.



SACHA CALMON NAVARRO COELHO  
OAB/DF nº 20.118



MISABEL A. MACHADO DERZI  
OAB/DF 20.114



EDUARDO MANEIRA  
OAB/RJ nº 112.792-A



IGOR MAULER SANTIAGO  
OAB/RJ nº 112.791-A

**Sócios – Partners**

Sacha Calmon Navarro Coêlho | Misabel de Abreu Machado Derzi | Eduardo Maneira  
Igor Mauler Santiago | Valter Lobato | Paula Derzi Botelho | André Mendes Moreira  
Juliana Junqueira Coelho | Eduardo Junqueira Coelho | Andréa Bedran | Arnaldo Paiva  
Mônica de Barros | Donovan Lessa | Gabriel Amarante | Guilherme Quintela | Tiago Conde  
Patrícia Gaia | Frederico Breyner | Fernando Moura | Alice Gontijo | Marcos Maia

**SACHA CALMON**  
**MISABEL DERZI**  
CONSULTORES E ADVOGADOS

**DONOVAN MAZZA LESSA**  
OAB/RJ nº 121.282



**TIAGO CONDE TEIXEIRA**  
OAB/DF nº 24.259

**MARCOS MAIA**  
OAB/RJ nº 146.276

**CAROLINA SCHÄFFER F. JORGE**  
OAB/SP nº 306.594

**Belo Horizonte – MG**  
Alameda da Serra, 119,  
12º e 13º andares, Vila da Serra  
Cep 34.000-000. Nova Lima  
Tel 31 3289-0900  
Fax 31 3286-3387  
bh@sachacalmon.com.br

**Rio de Janeiro – RJ**  
Rua Visconde de Pirajá, nº 303 –  
Grupo 904/912 – Ipanema  
Rio de Janeiro – RJ  
Tel Fax 21 3212 .0100  
rj@sachacalmon.com.br

**São Paulo –SP**  
Alameda Jaú, 1742, 15º andar.  
Cep 01.420-904. Jardim Paulista  
Tel Fax 11 3061-1665  
sp@sachacalmon.com.br

**Brasília – DF**  
SHS Quadra 06 . Conjunto A . Bloco A .  
Sala 601 CEP 70316.100 . Ed. Brasil  
XXI . Asa Sul  
Tel Fax 61 3224-1655  
df@sachacalmon.com.br