



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER Nº 202/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-040093/000001/2024

Rio de Janeiro, 02 de agosto de 2024.

Parecer nº 47/2024 - LDQO - Proc/Inea

Ref.: SEI-040093/000001/2024

DIREITO AMBIENTAL E TRIBUTÁRIO. MINUTA DE DECRETO PARA REGULAMENTAÇÃO DA TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TFPG. TAXA INSTITUÍDA PELA LEI ESTADUAL Nº 10.254, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2023. VALIDADE CONDICIONADA. SUGESTÃO DE NOVA REDAÇÃO AO ART. 12 E DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS.

I - RELATÓRIO

O presente feito foi submetido pelo Presidente do Inea em despacho de doc.79752188, para análise da minuta de decreto que visa regulamentar a Lei Estadual nº 10.254, de 20 de dezembro de 2023 (79141034). Referida lei instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás no estado do Rio de Janeiro – TFPG. O respectivo projeto de lei foi objeto do Parecer nº 01/2023-RTAM-PG-2 (PG-18), de autoria do Procurador do Estado Rodrigo Mascarenhas (74378560), que concluiu pela sua constitucionalidade.

A minuta de decreto, por sua vez, passou pelo crivo da Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz, conforme Parecer nº 69/2024 – DCC/Assjur/Sefaz da lavra do procurador do Estado Daniel Carvalho Cardinali, que se manifestou pela sua legalidade condicionada (78468820). A condicionante do parecer enfrenta a necessária destinação do valor arrecadado às atividades de fiscalização ambiental. Essa conclusão é relevante para o Inea e será enfrentada adiante.

Por força dos prévios opinamentos de procuradores do Estado, não será objeto deste parecer a análise da juridicidade da lei e da minuta de decreto, que se limitará aos aspectos da minuta atinentes à autarquia ambiental, notadamente os arts. 12 e 13, *in verbis*:

Art. 12 Será destinado o percentual de 50% do produto da arrecadação da TFPG ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA.

Art. 13 O contribuinte da TFPG deverá entregar ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA, até o dia 31 de março de cada ano, relatório das atividades exercidas no ano anterior, para fins de controle e de

fiscalização.

Parágrafo único. Ato normativo do INEA definirá o formato de relatório previsto no caput deste artigo.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da destinação de recursos da TFPG a órgãos e entidades diversos do Inea

Segundo o art. 12, metade do produto da arrecadação da TFPG será destinado ao Inea. Isso quer dizer que a outra metade não ficará com o Instituto, ao qual compete “exercer o poder de polícia em matéria ambiental e de recursos hídricos”, consoante a Lei Estadual nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, de sua criação.

Diante da necessária referebilidade da taxa com o exercício do poder de política ambiental, a previsão do art. 12 fragiliza a validade do decreto. A atividade fiscalizatória que justifica a cobrança da taxa em análise será aquela exercida pelo Inea, enquanto órgão seccional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, V, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

Isso se coaduna com o Parecer nº 69/2024 – DCC/ASSJUR/SEFAZ (78468820) citado. Segundo abordado acima, como condicionante para a viabilidade jurídica do decreto, o parecerista instou o gestor a se atentar para *"o art. 12 do decreto, que prevê a destinação de um percentual, ainda a ser definido, do produto da arrecadação da TFPG ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA), uma vez que a lei estabelece em seu art. 7º que a totalidade da arrecadação da taxa deve ser destinada ao custeio da atividade fiscalizatória estatal."*

Destaca-se, desde logo, que o parecer jurídico não enfrentou o percentual de 50% (cinquenta por cento) da minuta submetida à análise do Inea (79141034), porque a minuta anterior (78258630), apreciada pela Subsecretaria Jurídica da Sefaz, era lacunosa quanto a esse percentual.

O decreto, como ato normativo secundário, está subordinado à lei, de modo que não pode inovar ou ir de encontro às previsões contidas no preceito primário que justificou a sua elaboração. A previsão da destinação da metade da arrecadação à entidade responsável pela fiscalização ambiental está em desconformidade com a Lei Estadual nº 10.254/2023. A compatibilidade depende da elucidação do que os demais órgãos e entidades destinatárias farão a título de apoio à fiscalização ambiental. A lacuna aumenta o risco de êxito de eventuais questionamentos sobre a constitucionalidade da taxa.

O Supremo Tribunal Federal, afinal, decidiu pela inconstitucionalidade de leis estaduais instituidoras de taxa de poder de polícia em razão da desproporcionalidade entre o valor cobrado e os custos envolvidos no exercício do poder de polícia. Segue ementa exemplificativa:

Ementa: Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Taxa de polícia estadual. Fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários. Parcial procedência. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso, que institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM e o Cadastro Estadual de Controle e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. 2. Competência material comum. O Estado-membro é competente para a instituição de taxa que tenha como fato gerador o exercício regular do poder de polícia sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, de recursos minerários, nos termos do art. 23, inciso XI, da Constituição Federal. 3. **Desproporcionalidade da taxa. Exação cuja expectativa de arrecadação extrapola excessivamente a totalidade da despesa**

realizada pelo órgão do Estado que, segundo a lei, exerce o poder de polícia. Desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo, o que implica a sua inconstitucionalidade. Precedentes desta Corte. 4. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, caput, exclusivamente no que diz respeito à instituição da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, bem como dos arts. 2º a 12 e dos arts. 15 a 19, todos da Lei nº 11.991/2022, do Estado de Mato Grosso. 5. Tese: 1. O Estado-membro é competente para a instituição de taxa pelo exercício regular do poder de polícia sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, de recursos minerários, realizada no Estado. 2. **É inconstitucional a instituição de taxa de polícia que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.**

(ADI 7400, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-03-2024 PUBLIC 25-03-2024)
(grifou-se)

Sendo assim, a destinação de 50% (cinquenta por cento), tal como esboçada na minuta de decreto, a órgãos aprioristicamente alheios ao exercício do poder de polícia ambiental pode sinalizar que o produto da arrecadação guarda apenas parcial relação com o custo estatal do poder de polícia e que haveria, portanto, uma desproporcionalidade entre o montante recolhido e o custo da atuação estatal.

Isso não significa dizer que o produto da arrecadação da taxa deve ser integralmente destinado ao Inea. A própria Lei nº 10.254/2023 admite que os órgãos e entidades da administração pública estadual que apoiarem esta autarquia ambiental possam eventualmente ser destinatários dos valores. É o que se extrai do art. 7º:

Art. 7º - O valor recolhido a título de Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás - TFPG deverá ser integralmente destinado a arcar com os custos da atividade fiscalizatória estatal, incluindo os custos dos órgãos e entidades da administração pública estadual que colaborarem com a atividade de fiscalização em qualquer de suas etapas, bem como a capacitação e treinamento dos funcionários que exercerão as atividades descritas nesta Lei.

(grifou-se)

Contudo, a definição de percentuais precisa ser delimitada em convênio ou outro instrumento negocial a ser celebrado entre o Inea e os órgãos e entidades colaboradores. O ajuste não apenas definirá percentual ou valores absolutos a serem direcionados a outros órgãos e entidades, mas definirá a colaboração que serve de respaldo ao recebimento do recurso, ou seja, garantirá a referebilidade da arrecadação, o que é pressuposto de validade da taxa.

Em síntese, a colaboração é o que legitima a divisão dos recursos. É o que se extrai do art. 1º da Lei nº 10.254/2023:

Art. 1º - O poder de polícia, em especial ambiental, sobre a atividade de exploração e produção de Petróleo e Gás no Estado do Rio de Janeiro **será exercido pelo órgão ambiental competente** mediante controle, registro, monitoramento, avaliação e fiscalização das atividades da indústria petrolífera, consoante competência estabelecida nos incisos VI, VII e XI do art. 23, nos incisos VI e VIII do art. 24, no inciso VI do art. 170 e no art. 225, § 1º, da Constituição da República, bem como nos incisos VI do art. 73, VI e VIII do art. 74 e art. 261 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e observando-se o disposto na Lei Complementar Federal nº 140/2011.

§ 1º - No exercício do poder de polícia, **o órgão ambiental competente poderá contar com o apoio técnico e operacional de órgãos e entidades da administração estadual**, observadas as respectivas competências legais.

§ 2º - O órgão ambiental estadual, **poderá celebrar convênios ou outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público, tendo como objeto a execução conjunta de atividades específicas objeto da presente Lei.**

(grifou-se)

Por tal razão, sugere-se nova redação ao art. 12 da minuta de decreto:

Art. 12 O Instituto Estadual do Ambiente – INEA poderá celebrar convênio ou outros instrumentos similares com órgãos e pessoas jurídicas de direito público, para execução conjunta de atividades específicas de fiscalização ambiental objeto do presente decreto, inclusive para delimitação de eventual apoio técnico e operacional.

§1º O instrumento de colaboração poderá prever a destinação do produto da arrecadação da TFPG aos órgãos e pessoas jurídicas de direito público colaboradores, proporcional ao custo das atividades por eles desempenhadas.

§2º A destinação de recursos a órgãos e entidades diversas do INEA não poderá superar 50% do produto da arrecadação da TFPG.

2.2 Da obrigatoriedade de entrega de relatório de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás ao Inea

O art. 13 da minuta de decreto em apreço impõe ao contribuinte do TFPG a entrega ao Inea de relatório das atividades exercidas no ano anterior, para fins de controle e de fiscalização, e preceitua que o Inea regulamentará o formato do relatório.

Art. 13 O contribuinte da TFPG deverá entregar ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA, até o dia 31 de março de cada ano, relatório das atividades exercidas no ano anterior, para fins de controle e de fiscalização.

Parágrafo único. Ato normativo do INEA definirá o formato de relatório previsto no *caput* deste artigo.

A previsão se respalda no art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.254, de 20 de dezembro de 2023:

Art. 3º

(...)

§ 1º - Cabe à pessoa jurídica autorizada a explorar e produzir petróleo e gás natural, no território do Estado do Rio de Janeiro, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, considerando os reflexos sociais, ambientais e econômicos dessas atividades para a população e o território do Estado do Rio de Janeiro, prestar informações sobre as atividades petrolíferas desenvolvidas, observando o órgão competente, o prazo, a forma, a periodicidade e as condições estabelecidas em regulamento, especialmente sobre:

I - os instrumentos jurídicos que autorizam a empresa petrolífera a executar as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, seu prazo de validade e as condições neles estabelecidas;

II - as descobertas comerciais de petróleo ou gás natural, bem como de outros recursos naturais;

III - a existência de prospectos, reservatórios, depósitos e jazidas, armazenadoras de petróleo ou gás, associados ou não, bem como suas características;

IV - os blocos e campos de petróleo e/ou de gás natural;

V - as áreas devolvidas, os bens revertidos e a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão;

VI - o início, a suspensão e o encerramento das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

VII - a devolução de áreas exploratórias;

- VIII - as modificações nas reservas de petróleo e gás natural;
- IX - as quantidades de petróleo e gás natural produzidos, consumidos e vendidos;
- X - as características físico-químicas do petróleo e do gás natural produzidos;
- XI - a destinação dada ao petróleo e gás natural produzidos;
- XII - as operações, métodos, instalações e equipamentos destinados a viabilizar as atividades de exploração, desenvolvimento, produção, escoamento e transporte de petróleo e gás natural;
- XIII - o trajeto e o destino das exportações de petróleo cru e gás natural;
- XIV - os diagnósticos ambientais da área de influência das atividades, estudos ambientais, relatórios de impacto e avaliação ambiental, medidas mitigadoras, levantamento de dados sísmicos, licenças ambientais concedidas, planos de controle ambiental.

A PGE já se posicionou pela constitucionalidade do preceito e de sua compatibilidade com a repartição de competência administrativa ambiental (cfr. Parecer nº 01/2023-RTAM-PG-2 – 74378560).

Cabe à área técnica, de toda forma, apurar se a periodicidade anual e a definição de 31 de março de cada ano como limite para a entrega do relatório de atividades atendem os escopos fiscalizatórios da Lei nº 10.254/2024. Em caso negativo, deve-se propor uma redação alternativa ao art. 13.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, recomenda-se que o art. 12 da minuta de decreto passe a ter a seguinte redação:

Art. 12 O Instituto Estadual do Ambiente – INEA poderá celebrar convênio ou outros instrumentos similares com órgãos e pessoas jurídicas de direito público, para execução conjunta de atividades específicas de fiscalização ambiental objeto do presente decreto, inclusive para delimitação de eventual apoio técnico e operacional.
§1º O instrumento de colaboração poderá prever a destinação do produto da arrecadação da TFPG aos órgãos e pessoas jurídicas de direito público colaboradores, proporcional ao custo das atividades por eles desempenhadas.
§2º A destinação de recursos a órgãos e entidades diversas do INEA não poderá superar 50% do produto da arrecadação da TFPG.

Em caso de acolhimento da sugestão, será relevante a deflagração de tratativas com a Sefaz ou outros órgãos, com vistas à celebração de convênios ou outros instrumentos de colaboração, nos termos do disposto na redação proposta.

Além disso, em relação ao art. 13 da minuta, pugna-se pela remessa do feito aos setores técnicos do Inea, para verificar se a periodicidade anual e a definição de 31 de março de cada ano como limite para a entrega do relatório de atividades atendem os escopos fiscalizatórios da Lei nº 10.254/2024.

Também se aconselha a imediata criação de um grupo de trabalho para minutar a resolução do Inea que definirá o formato do relatório do operador do contrato de concessão, de partilha ou de cessão onerosa que esteja autorizado a realizar exploração e produção de petróleo e de gás no estado do Rio de Janeiro, para fins de controle e fiscalização ambiental do Inea.

Após a manifestação das áreas técnicas e da Presidência, pugna-se pelo retorno dos autos à Subsecretaria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda para ciência e manifestação quanto à minuta final.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 02/08/2024, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **80155856** e o código CRC **A5B55E8D**.

Referência: Processo nº SEI-040093/000001/2024

SEI nº 80155856