

**Maurício Rizoli**  
**Advogado**

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_ VARA DA  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL - SP**

**- ABRILIVRE - ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DE REVENDADORES DE COMBUSTÍVEIS  
INDEPENDENTES E LIVRES**, com sede à Rua Doutor Renato  
Paes de Barros, nº 717, Conjunto 63, Sala 5, Bairro Itaim Bibi,  
São Paulo – Estado de São Paulo – SP. CEP. 04530-001, inscrita  
no CNPJ sob o nº 33.790.721/0001-00, por seu, por seu advogado  
infra-assinado (docs. 1 e 2), vem, respeitosamente, à presença de  
V.Exa., propor a presente

**AÇÃO DECLARATÓRIA COM PEDIDO DE TUTELA DE  
URGÊNCIA**

em face da **COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO  
PAULO - CETESB**, com sede na Avenida Professor Frederico  
Hermann Junior, nº 345, Alto de Pinheiros, na Cidade de São  
Paulo, Estado de São Paulo, CEP 05459-010, inscrita no CNPJ  
sob nº 43.776.491/0001-70, pelas razões de fato e de direito que  
a seguir passarão a ser aduzidas.

Maurício Rizoli

Advogado

**I - DOS FATOS**

A Autora é uma associação sem fins lucrativos que congrega, como “Associados”, revendedores de combustíveis líquidos de todo o Brasil. Conforme prevê o artigo inciso XXI do artigo 3º de seu Estatuto Social (Doc. 03), a Autora está autorizada a defender em juízo os direitos coletivos de seus associados.

Para o exercício de suas atividades de revenda de combustíveis líquidos, os Associados da AbriLivre, instalados no estado de São Paulo, estão sujeitos, atualmente, à obtenção das licenças ambientais expedidas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e, mais especificamente, à licença de operação e funcionamento relacionada ao “funcionamento ou operação de fonte de poluição instalada, ampliada ou alterada” (“Licença CETESB”), para o exercício de suas atividades.

Resumidamente, a Licença CETESB é obrigatória a todos os postos revendedores de combustíveis e seu prazo de renovação é quinquenal a partir da data de sua primeira emissão.

Desta forma, cada posto revendedor, associado da AbriLivre, estará sujeito à renovação da Licença CETESB em momentos distintos.

Com efeito e conforme se explicará em maiores detalhes na seção “Do Direito”, resumidamente a Licença CETESB encontra-se prevista nas Leis Estaduais nºs 997/76 e 9.509/97, as quais foram regulamentadas, inicialmente, pelos Decretos Estaduais nºs 8.468/76 e 47.400/02, respectivamente.

Ambas as Leis e Decretos determinavam, resumidamente, que para a obtenção desta Licença CETESB seria cobrada uma **Taxa de Fiscalização** associada ao poder de polícia delegado à CETESB, cuja base de cálculo seria a “**área integral da fonte de poluição**”, nos termos do artigo 73 do Decreto nº 8.468/76.

## Maurício Rizoli Advogado

Ocorre que, em razão de uma Decisão de Diretoria da CETESB nº 315/2015/C, no final de 2017, foi publicado o Decreto Estadual nº 62.973/17 que trouxe drásticas e ilegais mudanças na forma de aferição da área considerada como “fonte de poluição” e utilizada para o cálculo da taxa cobrada para a emissão e/ou renovação da Licença CETESB, além de majorar de forma desproporcional e desarrazoado o valor cobrado por referida licença.

Cumpre, por oportuno, apontar que as ilegalidades trazidas no referido Decreto Estadual nº 62.973/17, não somente foram objeto de ações judiciais individuais e coletivas, como ainda, na maciça maioria dos casos, o Poder Judiciário já deu ganho de causa aos seus autores, reconhecendo, seja em sede liminar, seja em caráter definitivo em primeira e/ou segunda instância, a ilegalidade da sistemática de cálculo da taxa cobrada pela Ré para a emissão e/ou renovação da Licença CETESB, bem como o seu valor desproporcional, desarrazoado e abusivo.

Dentre as já declaradas ilegais modificações trazidas no Decreto nº 62.973/17, destaca-se de plano a exigência de licença ambiental para o uso de qualquer edificação localizada ou utilizada para a realização de atividade que potencialmente seja fonte de poluição, independentemente, desta edificação trazer ou ser, mesmo que potencialmente, uma fonte de poluição.

Como será demonstrado em maiores detalhes, abaixo, esta inovação trazida no referido Decreto nº 62.973/17 destoa e distorce por completo a definição legal de licenciamento do art. 2º da Lei Complementar 140/11, enquanto sendo o *“procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”*.

## Maurício Rizoli Advogado

No mesmo sentido, a própria legislação paulista deixa claro no art. 5º da Lei Estadual nº 997/76, atualizada pela Lei nº 9.477/96, que este licenciamento relacionar-se-ia apenas à “instalação, construção ou ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das **fontes de poluição**”, sendo certo que segundo o estabelecido no seu § 1º: “considera-se **fonte de poluição** qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo móvel ou não”. Ou seja, **em nenhum momento**, a Lei cita o “uso de edificação” como fonte de incidência de referida licença e, conseqüentemente, da referida taxa.

Além disso, a Lei determina expressamente que **apenas** “fontes de poluição” estariam sujeitas ao referido processo de licenciamento e cobrança da taxa ora objeto de questionamento, de forma que apenas áreas que se enquadrassem neste conceito estariam sujeitas a referido processo de licenciamento.

Em outros termos e apenas a título ilustrativo e de esclarecimento, a área construída onde se encontra instalado o escritório ou a loja de conveniência de um posto revendedor de combustível jamais poderia ser considerada ou enquadrada nesse conceito de área potencialmente “fonte de poluição” e, portanto, não poderia ser incluída no cálculo da taxa para obtenção da Licença CETESB.

Destaca-se, ainda, que a Lei Estadual nº 9.509/97, regulamentada pelo Decreto nº 47.400/02, reforçou ainda mais este entendimento em seus artigos 19 e 20.

Com efeito, referidas normas atrelam o licenciamento a **uma atividade ou empreendimento** considerados como “fonte de poluição”, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

## Maurício Rizoli Advogado

Nesse contexto, fica claro, por exemplo, que o escritório do posto ou a loja de conveniência ali instalados não podem ser vistos ou tratados como uma atividade ou empreendimento que possa ser visto como uma “fonte de poluição”.

A fonte de poluição no caso de um posto de combustíveis é apenas a área onde se encontram instalados os tanques e as bombas, bem como a área utilizada para o abastecimento de veículos e, quando o caso, para troca de óleo, por exemplo. Em consequência da ilegal conceituação trazida pelo combatido Decreto, definiram-se novos parâmetros para o cálculo das taxas cobradas pela Ré para realizar o licenciamento ambiental e outros serviços que as empresas representadas pelos Autores devem atender.

Segundo referido Decreto 62.973/17, a nova metodologia para operacionalizar a base de cálculo da taxa “preço de análise” levaria em consideração os seguintes parâmetros e variáveis: “área total da fonte de poluição ( $\sqrt{A}$ )”, aqui considerando não somente aquelas áreas que efetivamente teriam a potencialidade de gerar “poluição” (no caso, tanques, bombas de combustíveis e áreas de abastecimento e/ou troca de óleo), mas também o escritório e a loja de conveniência do posto, por exemplo, e “fator de complexidade do empreendimento e/ou atividade (W)”.

Em termos práticos, fato é que, com a ampliação da base de cálculo da referida taxa para o uso das edificações, independentemente de serem ou não “fonte de poluição”, a aplicação pela Ré desse método de precificação dos serviços de concessão/renovação de licenças, elaboração de pareceres técnicos e emissão de certificado de movimentação de resíduos de interesse ambiental - CADRI levou à exorbitante, desarrazoada, desproporcional e ilegal majoração dos valores da Taxa da Licença Ambiental cobrada, razão pela qual o Poder Judiciário tem reconhecido sistematicamente, seja em primeira, seja em segunda instância, a inaplicabilidade dos critérios e da fórmula de cálculo da taxa para obtenção da Licença CETESB, prevista no referido Decreto 62.973/17.

## Maurício Rizoli Advogado

Inconformado com estas decisões judiciais, no final de 2019, o Governo Paulista editou novo Decreto de nº 64.512/19, o qual incorre nos mesmos desvios e ilegalidades trazidos no combatido Decreto nº 62.973/17.

Com efeito, embora o Decreto nº 64.512/19 tenha revogado o § 2º do artigo 73-C, que trazia previsão expressa quanto a inclusão na área construída, para fins do cálculo da Taxa cobrada para obtenção da Licença CETESB, dos “pavimentos superiores e/ou inferiores”, independentemente de serem ou não “fonte de poluição”, alterou a descrição do fator “ $\sqrt{Ac}$ ”, integrante da fórmula de cálculo da referida taxa para incluir ali a seguinte previsão: “área integral da fonte de poluição objeto do licenciamento, assim entendida a área construída do empreendimento e atividade ao ar livre”.

Ou seja, referido decreto continuou considerando **a área integral do posto de combustíveis**, independentemente, de ser ou não “fonte de poluição”.

Além disso, os valores cobrados por referida Taxa continuam sendo abusivos, desarrazoados e desproporcionais, adiante se demonstrará.

## **II - DO DIREITO**

As Licenças Ambiental Prévia, de Instalação e de Operação, previstas na Lei Estadual nº 997/76, têm como objetivo a prevenção e controle da poluição no meio ambiente por meio de atuação do órgão estadual competente.

*In casu*, no Estado de São Paulo, este Órgão é a CETESB que, atuando de forma delegatária, é a responsável pela avaliação, fiscalização e autorização de funcionamento dos estabelecimentos que possuem fontes de poluição, mediante expedição e/ou renovação, quando for o caso, das licenças retro mencionadas.

## Maurício Rizoli Advogado

A Lei Estadual 997/76, atualizada pela Lei Estadual 9.477/96, como antecipado, traz em seu artigo 5º, §1º, a definição de “fonte de poluição” como sendo qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no Regulamento daquela lei, que cause ou possa causar poluição ambiental através da emissão de poluente.

Note-se, inicialmente, que referida norma não faz qualquer menção à expressão “área”.

Como se constata, a mencionada lei reservou para o âmbito do regulamento infra legal a enumeração das fontes de poluição e a fixação dos valores devidos pelo exercício do Poder de Polícia, consubstanciado na emissão das licenças e certificados ali definidos.

Referida Lei Estadual foi regulamentada quase em sua plenitude pelo supra citado Decreto nº 8.468/76, o qual dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente.

Como explicado resumidamente acima, este ato normativo infra legal fora alterado, inicialmente pelo Decreto 47.397/02 e, mais recentemente, pelos Decretos nºs 62.973/17 e 64.512/19, este último objeto da presente ação, sendo certo que estes dois últimos inovaram de forma a extrapolar o que estabelece a norma legal, na medida em que contrariam frontalmente a definição e critérios legais para “fonte de poluição” e a base de cálculo para cobrança da taxa associada às referidas Licença CETESB.

Nesse sentido, o Decreto nº 64.512/19 praticamente manteve as inovações trazidas no Decreto nº 62.973/17, com a agravante de que neste novo Decreto sequer é citada a licença de operação.

## Maurício Rizoli Advogado

Conforme destaca o trecho transcrito abaixo da medida liminar pleiteada pela Autora no Mandado de Segurança nº 1044021-21.2019.8.26.0053 e concedida pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública os critérios de cálculo da Taxa CETESB “extrapolaram a conceituação dada pela Lei nº 9.477/96, quanto à área da fonte de poluição ser assim considerada como o espaço total do empreendimento”:

*“Considerando-se que o Decreto Estadual no 62.973/2017, oriundo da Decisão Diretoria no 315/2015/C, extrapolou a conceituação dada pela Lei nº 9.477/96, quanto à área da fonte de poluição, assim considerando o espaço físico total do empreendimento, contrariamente aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, vindo com isto a majorar sobremaneira a base de cálculo da taxa para licença administrativa, defiro a liminar, a fim de que esta tenha como parâmetros a legislação antes em vigor, valendo a presente como ofício, a ser encaminhado diretamente pela interessada. Saliento, ainda, precedentes jurisprudenciais, neste sentido e liminar deferida em mandado de segurança coletivo, em trâmite perante a 12ª Vara da Fazenda Pública Central”.*

Nesse sentido, observa-se, inicialmente, que esta inovação ilegal, desarrazoada e desproporcional, relacionada ao valor da Taxa para obtenção da Licença CETESB ser cobrado baseado no “espaço total do empreendimento”, e não exclusivamente da área de “fonte de poluição”, encontrava-se disposto no parágrafo 2º do artigo 73-C do Decreto 62.973/17, *in verbis*:

*“Artigo 73-C - O preço para expedição das Licenças de Instalação para as fontes listadas nos incisos II, III, V, VI, VII, IX, XII e XIII do artigo 57 será fixado pela seguinte fórmula:*

$P = 100 + (3 \times W \times \sqrt{A})$ , onde:

$P$  = Preço a ser cobrado, expresso em UFESP

$W$  = Fator de complexidade, de acordo com o Anexo 5 deste Regulamento

$\sqrt{A}$  = Raiz quadrada da área integral da fonte de poluição objeto do licenciamento, em m<sup>2</sup> (metros quadrados).



## Maurício Rizoli Advogado

.....  
 § 2º - A **ÁREA INTEGRAL** da fonte de poluição a que se refere o “caput” deste artigo será a área do terreno ocupado pelo empreendimento ou atividade, acrescida das áreas construídas dos pavimentos superiores e/ou inferiores, excluindo-se as seguintes:

Imperioso notar, como adiantado acima, que embora o referido § 2º tenha sido expressamente revogado pelo Decreto nº 64.512/19, objeto de questionamento na presente ação, tem-se de forma cristalina que o termo “Área INTEGRAL da fonte de poluição”, declarado na referida liminar concedida pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública como “**contrariamente aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade**”, foram mantidos neste novo decreto, porém, agora, inserido na definição do fator “ $\sqrt{Ac}$ ”, constante na fórmula de cálculo da referida taxa, como destaca o novo artigo 73-C, abaixo transcrito:

*“Artigo 73-C - O preço para expedição das Licenças de Instalação para as fontes listadas nos incisos II, III, V, VI, VII, IX, XII e XIII do artigo 57 será fixado pela seguinte fórmula:*

*$P = 100 + (3 \times W \times \sqrt{Ac})$ , onde*

*P = Preço a ser cobrado, expresso em UFESP*

*W = Fator de complexidade, de acordo com o Anexo 5 deste Regulamento*

*$\sqrt{Ac}$  = Raiz quadrada da **ÁREA INTEGRAL** da fonte de poluição objeto do licenciamento, assim entendida a área construída do empreendimento e atividade ao ar livre, em m<sup>2</sup> (metros quadrados)”.*  
 (Destaca-se)

## Maurício Rizoli Advogado

Comparando-se a redação trazida no revogado § 2º do artigo 73-C do Decreto 62.973/17, com esta do fator “√Ac” do Decreto 64.512/19 foi a exclusão do trecho que fala sobre a inclusão nesse conceito “das áreas construídas dos pavimentos superiores e/ou inferiores”. Ou seja, o novo Decreto nada alterou quanto a ilegalidade existente no Decreto anterior.

Afinal, manteve, como uma clara afronta à decisão liminar concedida pelo MM. Juízo 2ª da Fazenda Pública e a outras decisões do Poder Judiciário, destacadas mais adiante, o mesmo texto declarado “contrário aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade”.

Ressalte-se, ainda sobre este tema, que o fator “√A”, que se refere-se à “*área total da fonte de poluição*”, foi inicialmente previsto no Decreto 8.468/1976, que regulamentou a Lei Estadual nº Lei Estadual 997/76, atualizada pela Lei Estadual 9.477/96. No entanto, no Decreto originário, o cálculo desta área total era corretamente baseado exclusivamente na “área total da fonte de poluição” de um posto de combustíveis, que envolveria os tanques, a pista onde se encontram as bombas e são abastecidos os veículos e, conforme o caso, a área de troca de óleo. As edificações construídas onde se encontram escritório, lojas de conveniência e outras atividades não consideradas como “fonte poluidora” até o advento dos referidos Decretos 62.973/17 e 64.512/19, jamais foram computados neste cálculo da Taxa de Licença CETESB.

Destarte, pelo exposto acima, ao considerar no cálculo da taxa de serviço de expedição de licenças os espaços territoriais nos quais não são efetivamente desenvolvidas atividades consideradas como fonte potencial ou efetiva de poluição e que, por conseguinte, não deveriam constar do objeto do licenciamento, ofende-se o princípio constitucional de legalidade, o art. 2º da Lei Complementar 140/2011 e sua regulamentação em sede federal, o art. 5º da Lei Estadual nº 997/1976 e os artigos. 19 e 20 da Lei Estadual nº 9.509/1997, uníssonos em prescrever que o cerne do licenciamento são as atividades ou empreendimentos, jamais a área territorial por eles ocupadas.

## Maurício Rizoli Advogado

Aliás, acrescente-se que ao balizar a cobrança pelo serviço prestado em função da extensão da área integral ocupada pelo empreendimento, na realidade o famigerado Decreto **cria mecanismo de medição de riqueza**, avaliando por míope critério a suposta capacidade contributiva do agente responsável pela atividade, **o que é a essência de imposto e não de taxa**, violando assim também o art. 145, §1º, da Constituição Federal – prescrição essa que não pode ser cumprida pela Ré, sob pena de praticar ato administrativo igualmente nulo.

Como já declarado por diversas vezes pelo Poder Judiciário, a conceituação de “área integral de fonte de poluição” trazida pelo novo Decreto exorbita a conceituação dada pela Lei, **por incluir no preço das licenças áreas do terreno não efetivamente ocupadas por fontes de poluição que, portanto, não são objeto de licenciamento ambiental, nos termos do disposto na Lei nº 997/76, com a redação dada pela Lei nº 9.477/96**, e, como corolário, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, insculpidos nos artigos 5º, II, 37, “caput”, ambos da Constituição Federal.

Não fosse suficiente, outro vício de ilegalidade de que padece o Decreto ora combatido é que, ao introduzir um novo procedimento de cálculo dos preços das licenças ambientais, ao aumentar de forma sobremaneira o preço das aludidas licenças, vulnerou, como adrede mencionado, o disposto no artigo 13, § 3º da Lei Complementar 140/2011.

Isso porque definiu ali como área total para efeitos de cálculo a área integral do imóvel, inclusive aquela área que não contempla qualquer fonte de poluição.

## Maurício Rizoli Advogado

Da mesma forma este aumento não guarda uma relação com o custo dos serviços prestados, de modo que o critério quantitativo da regra-matriz de incidência da taxa cobrada pelo poder de polícia apresenta vício em sua composição e onera de forma exorbitante as empresas que necessitam de licença ambiental, de modo a servir de óbice ao livre exercício de seu objeto social.

As alterações promovidas pelo novo Decreto de 2019 mantiveram o valor exorbitante de cobrança da taxa, que certamente não condiz com os custos que a Ré possui para a fiscalização e emissão da Licença CETESB.

Explica-se, para estabelecer o valor da taxa “preço de análise” que cada empreendimento deverá pagar para obter as respectivas licenças ambientais e demais documentos, o Decreto 8.468/76 determinou em sua base de cálculo o “fator de complexidade (W)”, que listava as atividades potencialmente poluidoras e o respectivo fator de complexidade.

Este fator embora seja de uma subjetividade inexplicável e ininteligível, seus valores eram definidos no Anexo 5 do referido Decreto 8.468/76, onde ali eram descritos o ramo de atividade sujeito ao licenciamento e o peso do fator por ramo de atividade.

O Decreto 62.973/2017, em seu Anexo 1, havia substituído o Anexo 5, apontado pelo art. 57, II, do Decreto 8.468/76, elevando, sem qualquer justificativa e fundamento, sobremaneira a complexidade da tipologia de atividades prestadas pelas empresas associadas aos Autores. De fato, nesta alteração o valor saltou de 1,5 (o máximo dessa escala é 5) para 3.

## Maurício Rizoli Advogado

Já o Decreto 64.512/19, por seu turno, também sem qualquer justificativa ou fundamento, alterou o referido Anexo 5, fazendo com que o valor de 3, aplicado aos estabelecimentos varejistas de combustíveis, fosse reduzido para dois.

Não obstante esta redução, tem-se que este valor ainda é bem superior àquele de 1,5, previsto inicialmente no Decreto 8.468/76 e suas alterações até aquela promovida pelo referido Decreto 62.973/17.

Isso significa, em termos percentuais, que a majoração no valor do fator W utilizado na base de cálculo da taxa cobrada para obtenção da Licença CETESB não foi mais de 100%, como ocorrera no caso do Decreto 62.973/17, mas está agora na faixa de 30%.

Assim como ocorrera no caso do Decreto 62.973/17, o Governo do Estado de São Paulo ou mesmo a ora Ré não trouxe sequer uma linha para explicar ou justificar a razão para o acréscimo inicial de 100% no fator W e agora, de 30%, sendo certo que a atividade varejista de combustíveis não se tornou mais poluente; mas, ao contrário, as exigências ambientais têm sido cada vez mais rígidas, assim como os equipamentos utilizados pelos postos de combustíveis cada vez mais seguros em termos de proteção ao meio ambiente.

Esta nova metodologia de cálculo da taxa atinge todos os tipos de licenciamento ambiental seja quando de seu requerimento, seja quando de sua renovação.

O art. 150, inciso I da Constituição Federal é enfático quanto a obrigatoriedade do ato normativo primário para a alteração da base de cálculo e majoração do tributo:

*“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.*

## Maurício Rizoli Advogado

Ainda, o art. 97 do CTN expressa de forma clara e precisa a necessidade de Lei para a fixação ou alteração da base de cálculo e majoração de tributos:

*“Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65”.*

Quer isso dizer que qualquer modificação dos elementos da hipótese de incidência tributária deverá ser veiculada por ato normativo primário (Lei), sob pena de grave inconstitucionalidade e ilegalidade, como ocorre no caso em tela.

Ademais, como é cediço, o valor da Taxa, deve sempre corresponder à atividade efetivamente prestada.

Contudo, o que ocorreu no caso em análise foi, novamente nesse caso, uma ampliação injustificada, ilegal, desarrazoada e desproporcional da base de cálculo, com a majoração de um tributo, no caso taxa, sem que tivesse havido qualquer alteração no tipo ou forma da a atividade de prestação de serviço.

Em outros termos, não há qualquer razão ou justificativa plausível para alterar o valor de 1,5 do fator de complexidade “W”, constante na fórmula inicial de cálculo do valor da Taxa CETESB, para 3,0 ou 2,0.

Ora, se a taxa é tributo cobrado em razão de determinadas atividades estatais, sendo a própria atividade seu fato gerador, por certo que o montante devido tem de estar relacionado a isso, e não a uma revelação de riqueza do contribuinte, que retira esta essência da taxa de uma contraprestação de um serviço de fiscalização, por exemplo, transcendendo-o para o objetivo arrecadatário, típico de um imposto.

## Maurício Rizoli Advogado

Do contrário, a atividade estatal configuraria mero pretexto para a cobrança de montante aleatório, caracterizador de confisco.

O valor da taxa de polícia, a qual se encaixa a Taxa de Licença CETESB, deve corresponder, pois, ao custo das diligências necessárias ao exercício regular do poder de polícia, e, neste ato, ao custo da CETESB para a apuração do potencial poluidor do estabelecimento ou atividade e definição das medidas e controles a serem adotados para evitar danos ambientais, os quais serão objeto do licenciamento.

A alteração no conceito onera sobremaneira a Impetrante, por elevar o preço dos licenciamentos sem qualquer contraprestação correspondente, o que, além de ser abusivo é ilegal e inconstitucional.

Portanto, fica evidente que, também em relação ao valor cobrado da Taxa para obtenção da Licença CETESB, o Decreto 64.512/19 manteve as ilegalidades já declaradas pelo Poder Judiciário em relação ao Decreto 62.973/17, devendo também nesse caso serem aqui abordadas e corrigidas na presente ação.

Afinal, a autoridade administrativa extrapolou os limites da delegação quando da ampliação da base de cálculo (área integral de fonte de poluição), bem como outros fatores no cálculo da licença ambiental, por meio do referido Decreto, **ocasionando desarrazoado e desproporcional aumento do valor da Taxa, sem correspondência com o serviço prestado, e incorrendo em grave vício normativo.**

### **III - DOS PRECEDENTES JUDICIAIS**

A matéria de que se trata a presente ação já fora apreciada em outras ocasiões pelo Poder Judiciário, tendo este se mostrado coerente ao enfatizar a importância da Lei como fonte primária do direito para solução do caso em análise.

## Maurício Rizoli Advogado

Nesse sentido, destaca-se que a tese ora apresentada encontra respaldo em julgamentos das duas Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Egrégio Tribunal de Justiça Bandeirante, cujas ementas seguem abaixo transcritas:

**“MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DA DIRETORIA DA CETESB. Elevação desproporcional do valor da renovação da licença ambiental. Ilegalidade verificada. Lei Estadual 997/76 (que define a extensão da área ocupada pela fonte de poluição) que não pode ser regulamentada por decisão da diretoria do órgão ambiental, mas sim por decreto estadual. Precedente da 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente deste tribunal. Ordem concedida. Decisão reformada. Recurso provido”.** (TJSP- AC nº 1006959-49.2016, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Relator Paulo Alcides, j. 06.04.2017).

**“MANDADO DE SEGURANÇA. Licenciamento ambiental. LE nº 997/76. DE nº 8.468/79, 47.397/02 e 62.973/17. Decisão da Diretoria da CETESB nº 315/2015/C. Preço. Base de cálculo. Liminar. O DE nº 62.973/17 limitou-se a definir o conceito de “área integral” para cálculo do preço de licenciamento; mas ao fazê-lo incluiu na definição de 'área integral do terreno' não apenas a área ocupada pelo empreendimento, mas a área toda, levando em algumas hipóteses a uma irreal elevação do preço do licenciamento. Liminar indeferida. Agravo provido para determinar que se considere como 'área integral' apenas a área interna e externa ocupada pelo empreendimento ou atividade, segundo o sistema anterior”.** (TJSP - Agravo nº 2056200-66.2018, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Relator: Torres de Carvalho, j. 10.05.2018).

Este também tem sido o entendimento quase uníssono da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, como demonstram os seguintes julgados transcritos abaixo:



## Maurício Rizoli Advogado

*“A violação do Decreto 62.973/2017 ao princípio da legalidade foi agressiva na medida em que, ao trazer indevidamente para o cálculo do valor das licenças ambientais fatores não contemplados pela lei, aumentou de forma exorbitante, irrazoável e desproporcional os valores a serem pagos pelas empresas a título de licenciamento ambiental e serviços afins, contribuindo para a desestabilização da própria ordem econômica do Estado, o que, também, por esse ângulo justifica a intervenção judicial.*

*Aliás, nesse ponto, deve-se salientar que o Poder Público, no âmbito do direito administrativo-tributário, tem o dever de proteger a confiança dos contribuintes, o que, obviamente, não impede o Estado de, mediante lei, majorar tributos, mas fazê-lo de forma a não impedir o próprio desenvolvimento da atividade econômica, em razão das pesadas cargas tributárias ocorridas de forma inesperada e repentina, como foi no caso em tela.*

*Vimos que muitas empresas substituídas das impetrantes tiveram um aumento irrazoável das licenças ambientais, chegando a casa de 1000%, o que fere frontalmente o alegado princípio da confiança, podendo acarretar a própria quebra da empresa, num ambiente de insegurança jurídica não compatível com o Estado Social e Democrático de Direito.*

*Nesse sentido, com muita propriedade, merece destaque trecho do texto escrito por Almiro do Couto e Silva: “O princípio da segurança jurídica, entendido, como proteção à confiança, está hoje reconhecido na legislação e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como princípio de valor constitucional, imanente ao princípio do Estado de Direito, e que serve de limite à invalidação, pela Administração Pública, dos seus atos administrativos eivados de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Como princípio de natureza constitucional aplica-se à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades que integram as respectivas Administrações Indiretas.” (O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro - Almiro do Couto e Silva - Revista de Direito Administrativo – e-ISSN:2238-5177)*

*Cumpre pontuar que a CETESB atua como órgão delegado do Estado de São Paulo, tendo sido criada por força de autorização concedida ao Poder*

## Maurício Rizoli Advogado

*Executivo pela Lei Estadual n. 118/73. A CETESB é delegatária de serviços públicos essenciais de prestação obrigatória e exclusiva do Estado e do poder de polícia em matéria ambiental. Daí, o controle da poluição e a proteção do meio ambiente são realizados por meio do exercício do poder de polícia, sendo que os valores cobrados nos processos de licenciamento ambiental paulista são típicas taxas de polícia, decorrentes da fiscalização dos estabelecimentos e atividades econômicas para controle da poluição.*

*Sendo taxas, devem ter por base de cálculo o custo, ainda que aproximado, das diligências para o exercício do poder de polícia ou do serviço público prestado ou posto à disposição.*

*Por fim, em matéria de licenciamento ambiental, não se pode olvidar da Lei Complementar n. 140/2011, que fixa norma, nos termos dos incisos III, VI e VII do “caput” e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.*

*Supracitada lei complementar, em seu artigo 13, §3º, preceitua categoricamente que: “Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.”*

*No caso em tela, o Decreto, ora combatido, não trouxe qualquer preocupação nesse sentido, cuja aplicação, também por esse ângulo, se torna duvidosa e questionável.*

*Dessa forma, por todos os argumentos expostos, a concessão da segurança é medida que se impõe.*

*Isto posto, CONCEDO A SEGURANÇA para o fim de abster a Autoridade Impetrada de aplicar o Decreto n.62.973/2017 às empresas substituídas dos impetrantes, não as sujeitando ao novo procedimento relativo ao cálculo de preços do licenciamento ambiental e ao estabelecimento dos demais preços aos serviços afins, aplicando o cálculo anteriormente realizado para tais preços, com a emissão de guia para pagamento”. (Sentença Proferida em Mandado de Segurança nº 1025585-48.2018.8.26.0053. 12ª Vara*

## Maurício Rizoli Advogado

*da Fazenda Pública da Comarca da Capital. Data do Julgamento 11/09/2018 – Destaca-se).*

Por fim, cabe ressaltar que este mesmo Decreto 64.512.19 também tem sido objeto de questionamento, tendo, inclusive, sido deferido recentemente, pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, o Pedido de Tutela pleiteado pelo Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo e Outros, *in verbis*:

*Vistos.*

***1. O licenciamento ambiental deve incidir sobre a fonte de poluição, e assim sempre foi feito pelo órgão ambiental na vigência do DE nº 8.468/76, porque, evidentemente, o licenciamento é da atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não.***

***Portanto, foge à razoabilidade a consideração de área desvinculada do empreendimento que se quer licenciar para cálculo do preço do licenciamento.***

***No que tange ao exercício do Poder de Polícia, não há tergiversação, porque a doutrina é firme em sustentar a instituição de taxa, e nunca de preço, como forma de remuneração.***

***Ademais, percebe-se que a atividade desenvolvida pelos agentes da CETESB não é atividade que poderia ser desenvolvida pelo particular, mas sim é atividade compulsoriamente prestada pelo Estado, de modo que se trata de atividade essencial não delegável.***

***Então, parece que, efetivamente, o regime adotado para reger a atividade da CETESB é de direito público, que deve ser retribuída por taxa.***

***Desse modo, diante da natureza tributária da remuneração, o princípio da estrita legalidade obriga que a lei instituidora do tributo defina a base de cálculo, a respectiva alíquota, a identificação do sujeito passivo, não sendo possível que haja delegação para definição da base material do tributo a critério da Administração.***

***Lembro que o licenciamento ambiental é típica atividade vinculada no exercício do Poder de Polícia em benefício da comunidade.***

***Em sendo ato vinculado decorrente do exercício do Poder de Polícia, não há possibilidade de cobrança por meio de preço, mas, tão somente, por meio de***

## Maurício Rizoli Advogado

*taxa, cujos critérios materiais devem estar definidos em lei.*

*A propósito: 3. Os valores cobrados têm natureza de taxa, tendo em vista que o seu pagamento é compulsório e decorre do exercício regular de típico poder de polícia, conforme se afere do artigo 22, do Decreto-Lei 1.455/76. 4. Não havendo definição dos elementos constitutivos do tributo em lei, mas em atos regulamentares da Receita Federal, inexigível sua cobrança, em atenção ao Princípio da Legalidade Estrita. (STJ, REsp. 1275858/DF, 2011/0211494-1, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 19.9.2013).*

*Com esses fundamentos, concedo a tutela, reconhecendo a ilegalidade do Decreto nº 64.512/2019, na parte em que cuida do cálculo do preço pelo serviço (licenciamento, renovações, etc), determinando que, para fins de cálculo do valor a ser pago, sejam adotados os critérios estabelecidos no Decreto nº 47.400/2002.*

*2. Expeça-se mandado de citação, por meio do Portal de Intimação”. (Concessão de Tutela, Ação Ordinária Declaratória nº 1070469-31.2019.8.26.0053. 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. Data da decisão 416/12/2019 - Destaca-se).*

Diante do Exposto, é também inegável a ilegalidade do critério de cobrança instituído pelo Decreto 64.512/19, sendo de rigor a concessão da Tutela ora pleiteada, e ao final a procedência da presente ação.

Ressalte-se ainda ser imperativa a concessão da Tutela ora pleiteada, não somente para retirar do ornamento jurídico um ato infra legal claramente ilegal e inconstitucional, como ainda para restabelecer uma situação de isonomia competitiva na medida em que a tutela concedida na Ação Ordinária Declaratória nº 1070469-31.2019.8.26.0053, citada acima, já tem conferido aos postos associados aos referidos Autores o direito de pagar a Taxa cobrada para a obtenção da Licença CETESB levando-se em consideração os critérios estabelecidos no Decreto nº 47.400/02.

**Maurício Rizoli**  
**Advogado**

**IV - DA TUTELA DE URGENCIA**

Com fundamento no artigo 300 e seguintes do Código de Processo Civil, a Autora requer a Concessão de **Tutela de Urgência** para o fim de que seja determinada à Ré que **se abstenha de aplicar os critérios estabelecidos no Decreto 64.512/19** para fins do **cálculo da Taxa cobrada para obtenção das Licenças de Operação e Funcionamento**, incluindo aqui suas renovações, a todos os postos revendedores do estado de São Paulo, e, especialmente, àqueles Associados da AbriLivre, de forma que o valor da Taxa cobrada para obtenção das referidas Licenças CETESB leve em consideração os critérios estabelecidos no Decreto 47.400/02, pelas razões de direito apresentadas acima, até a prolação de sentença.

Os danos que o ato da Autoridade Administrativa pode trazer aos direitos de todos os postos de combustíveis do estado de São Paulo e, em especial dos Associados da Autora, são patentes, e, por isso, impõe-se também o deferimento da Tutela de Urgência ora pleiteada para o fim de não somente suspender os efeitos do Decreto 64.512/19 no que tange à cobrança de referida Taxa seguindo os critérios ali estabelecidos, como ainda de revoga-lo, diante das ilegalidades apresentadas e demonstradas na fundamentação e do perigo da demora.

No que tange à relevância da fundamentação, está evidenciado que o Decreto 64.512/19 é abusivo e ilegal desde o seu nascedouro, pois a dinâmica do licenciamento ambiental e a determinação dos preços em referência não podiam extrapolar o disposto nas leis supramencionadas, além de violar, de conseguinte, os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Diante dessa evidente violação a esses princípios da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade é que se impõe a concessão da referida **Tutela de Urgência**.

## Maurício Rizoli Advogado

Ademais, o *Periculum In Mora* está presente, na medida em que todos os postos de combustíveis do estado de São Paulo e mais especificamente os associados da Autora terão de comprometer um valor significativo de sua renda com o pagamento de valor ilegal, desarrazoado e desproporcional – e, portanto, indevido – da Taxa para obtenção das Licenças CETESB, gerando assim graves e irremediáveis prejuízos à prática de suas atividades fim, o que de toda forma deve ser evitado.

Reforça-se ainda o pedido da Tutela de Urgência ora pleiteada, na medida em que já foi assegurado o mesmo direito aos postos de combustíveis associados ao Sindicato Do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo, ao Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo Campinas e Região - Recap ao Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo, Lava-rápido e Estacionamento de Santos-sindicombustíveis Resan ao Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Abcdmrr – Regran e finalmente ao Sindicato Nacional do Comércio Transportador, Revendedor, Retalhista de Combustíveis – Sinditr, conforme adrede demonstrado no despacho proferido pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, transcrito acima.

Afinal, a Tutela concedida aos postos associados a estes Sindicatos, além de restabelecer a legalidade, lhes garantem o pagamento de um valor menor da taxa, de forma que, atualmente, encontram-se em uma vantagem competitividade em relação aos postos concorrentes que não são filiados a estes Sindicatos, incluindo aqui os Associados da ora Autora.

Assim, também em nome dos princípios constitucionais da isonomia e da livre concorrência requer-se a concessão da Tutela de Urgência ora pleiteada.

Aliado a isso, a renovação das licenças ambientais dos associados da Autora é essencial para que possam dar regular continuidade à sua atividade empresarial.

## Maurício Rizoli Advogado

Por fim, vale frisar que a Tutela aqui requerida é plenamente reversível.

E, talvez, esteja aqui o mais sólido dos argumentos para a sua concessão, eis que seus efeitos são absolutamente reversíveis e podem, a qualquer momento, segundo o poder discricionário concedido a este MM. Juízo, ser revisado à luz do contraditório.

Por isso é que a concessão da Tutela de Urgência ora pleiteada para o fim de que a Ré (i) se abstenha de aplicar os critérios previstos no Decreto 64.512/19, (ii) passando a aplicar os critérios previstos no Decreto 47.400/02, a todos os postos de combustíveis do estado de São Paulo e, especialmente aos postos Associados à Autora, que necessitem retirar ou renovar as licenças de operação ou funcionamento da CETESB, até sentença final, mostra-se medida de mais lúdima justiça.

### V - CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, requer se digne Vossa Excelência:

a) conceder a necessária e urgente **Tutela** em toda a extensão territorial de representatividade dos substituídos da Autora para o fim de que SEJA DETERMINADA À RÉ QUE (i) SE ABSTENHA DE APLICAR O DECRETO 64.512/19 ÀS EMPRESAS SUBSTITUÍDAS DA AUTORA e a todos os postos de combustíveis do estado de São Paulo, para não se sujeitarem aos critérios, procedimentos e valores fixados para obtenção do licenciamento ambiental para funcionamento e operação, inclusive àqueles associados à sua renovação, de competência da Ré, por serem ilegais e abusivos, desde o seu nascedouro; e, ainda QUE (ii) APLIQUE OS CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS NO DECRETO 47.400/02 ÀS EMPRESAS SUBSTITUÍDAS DA AUTORA e a todos os postos de combustíveis do estado de São Paulo, no que tange à COBRANÇA DA TAXA PARA OBTENÇÃO DAS REFERIDAS LICENÇAS, incluindo suas renovações, até a prolação da sentença.

**Mauricio Rizoli**  
**Advogado**

b) determinar seja a Ré citada para, caso queira, responder à presente, sob pena de revelia e confissão;

c) No mérito, seja declarada a irregularidade da cobrança da taxa “preço de análise” praticada pela Ré, mediante o reconhecimento em sede de controle difuso dos vícios de inconstitucionalidade e, inobstante, de ilegalidade que maculam o Decreto Estadual 64.512/19, de forma a torná-lo nulo em relação aos critérios, procedimentos e valores associados às referidas Taxas CETESB, impondo-lhe o dever de retomar sistemática anterior de cálculo, procedimentos e valores, regida pelos citados Decretos 8.468/76 e 47.400/2002, preservando-se por tabela a validade das licenças de operação por, pelo menos 05 (cinco) anos.

Protesta-se, ainda, pela produção de todas as provas admitidas em direito, em especial documental, pericial, depoimento pessoal e testemunhal.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00

Termo em que

P. Deferimento

São Paulo, 13 de janeiro de 2020.

**MAURICIO RIZOLI**  
**OAB/SP 146.790**