



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

SENTENÇA

Processo nº: **1025585-48.2018.8.26.0053**
 Classe - Assunto **Mandado de Segurança - Base de Cálculo**
 Impetrante: **Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo e outros**
 Impetrado: **Diretor Presidente da CETESB e outros**

Em **11 de setembro de 2018**, faço estes autos conclusos a Mm(a). Juiz(a) de Direito:Dr(a).Paula Micheletto Cometti. Eu, escrevente técnico, subscrevi.

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por **Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo, Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo Campinas e Região - Recap, Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo, Lava-rápido e Estacionamento de Santos-sindicombustíveis Resan, Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Abcdmrr - Regran e Sindicato Nacional do Comércio Transportador, Revendedor, Retalhista de Combustíveis - Sinditr** contra ato supostamente ilegal praticado pelo **Diretor Presidente da CETESB, Secretário do Meio ambiente e Secretário da Fazenda Pública do Estado de São Paulo**

Insurgem-se os impetrantes contra a aplicação do Decreto 62.973/2017, que estabeleceu novo parâmetro para o cálculo de preços do licenciamento ambiental e outros serviços afins, onerando de forma desproporcional e irrazoável as empresas substituídas das impetrantes que necessitam das licenças ambientais para desenvolver suas atividades.

Sustentam, em apertada síntese, que o Decreto n. 62.973/2017 ao conceituar "área integral de fonte de poluição" extrapolou o seu poder normativo, incluindo no preço



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

das licenças, as áreas do terreno não efetivamente ocupadas por fontes de poluição, violando frontalmente os princípios da legalidade e razoabilidade.

Aduzem ainda que os aumentos verificados não guardam uma relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços prestados pela Impetrada, contrariando o §3º do artigo 13 da Lei Complementar n.140/2011.

Com tais argumentos, requerem os impetrantes que a Autoridade Impetrada se abstenha de aplicar o Decreto nº 62.973/2017 às empresas substituídas, para o fim de não as sujeitarem ao novo procedimento relativo ao cálculo dos preços do licenciamento ambiental e serviços afins, compelindo à Impetrada a aplicar o cálculo anteriormente realizado para tais preços, com a emissão de guia para pagamento.

A inicial foi instruída com os documentos de fls. 16/270.

Em decisão de fls. 333, houve a conversão da presente ação em mandado de segurança para o fim de facilitar o julgamento conjunto das ações apensadas.

Foi deferida a liminar conforme decisão de fls. 335 e determinada a inclusão do **Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo** e do **Secretário Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo** no pólo passivo da presente ação.

Notificado, o Diretor Presidente da CETESB prestou informações (fls. 371/415), arguindo preliminar de ilegitimidade passiva e via eleita inadequada, sob o fundamento de que não cabe mandado de segurança contra lei em tese. No mérito, defendeu a legalidade das alterações dos preços de análise trazida pelo Decreto n. 62.973/2017. Sustentou que, diante de grande lacuna na lei, referido decreto trouxe a definição do conceito atual de "área integral da fonte de poluição". Ao final, requereu o acolhimento das preliminares ou a denegação da segurança.

O Secretário da Fazenda apresentou informações (fls. 358/370), sustentando, em preliminar, a via eleita inadequada, em razão da natureza geral e abstrata do ato normativo impugnado. No mérito, também defendeu a legalidade do cálculo trazido pelo Decreto 62.973/2017, o qual se adequa a nova realidade do mercado, o que não ocorria, segundo ele, há mais de três décadas. Sustentou ainda que a alteração do conceito de área integral de fonte de poluição está em consonância com o ordenamento jurídico vigente. Pugnou, ao final, pela extinção do processo sem julgamento do mérito ou pela denegação da segurança.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

O Ministério Público opinou pela concessão da segurança (fls. 423).

É o Relatório.

DECIDO.

Inicialmente, não há que se falar em ilegitimidade passiva do Diretor Presidente da CETESB, pois não se busca a anulação do Decreto, promulgado por ato do Governador do Estado, mas a abstenção da CETESB em aplicar referido Decreto alegadamente ilegal, aplicando o cálculo anteriormente realizado para a obtenção dos preços do licenciamento ambiental.

No mais, a preliminar de via eleita inadequada também não merece acolhimento. Ora, não se pode olvidar que o mandado de segurança poderá ser impetrado para atacar leis de efeitos concretos como no caso, merecendo destaque os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles: *Vê-se, portanto, que o objeto normal do mandado de segurança é o ato administrativo específico, mas por exceção presta-se a atacar as leis e decretos de efeitos concretos, as deliberações legislativas e as decisões judiciais para as quais não haja recurso capaz de impedir a lesão ao direito subjetivo do impetrante*”(in: Mandado de Segurança.São Paulo, Malheiros, 2009, 15ª. Ed., p. 36).

Ultrapassadas tais questões preliminares, a segurança deve ser concedida.

A Lei Estadual nº 997/1976, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente no Estado, preceitua, em seu artigo 5º, que: "

"Art. 5º - A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei, ficam sujeitos à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO).

§ 1º - Para os fins do disposto neste artigo, considera-se "fonte de poluição" qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinária,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no Regulamento desta lei, que cause ou possa causar poluição ambiental através da emissão de poluentes." (g)

O Decreto Estadual 8.468/76, ao regulamentar supracitado diploma legal, estabeleceu que deveria ser considerado no cálculo das cobranças das licenças ambientais "a área integral da fonte de poluição", definida esta, tal como se observa do parágrafo único do artigo 74, "1) a área total construída, mais a área ao ar livre ocupada para armazenamento de materiais e para operações e processamentos industriais, quando se tratar de fontes de poluição constantes dos incisos I, II, III, V, VI e IX do artigo 57"; além da "2) área de terreno ou local a ser ocupado por incinerador ou por outro dispositivo de queima de lixo e de materiais ou resíduos, sólidos, líquidos ou gasosos."

Posteriormente, o Decreto 47.397/2002 alterou o mencionado Decreto Estadual 8.468/76, excluindo a definição de "área integral", mas mantendo-a como um dos fatores para o cálculo do preço das licenças ambientais.

O Decreto 62.973/2017, por sua vez e aqui ora combatido, trouxe nova definição para o cálculo do preço do licenciamento ambiental, repetindo a definição trazida pela Decisão da Diretoria n. 315/2015/C.

Dessa forma, passou-se a definir área integral da fonte de poluição como sendo "*a área do terreno ocupado pelo empreendimento ou atividade, acrescida das áreas construídas dos pavimentos superiores e ou inferiores, excetuadas as seguintes: I. áreas ocupadas com florestas ou outra forma de vegetação nativa; II. a área ocupada por outros empreendimentos presentes na área total do terreno; III. as áreas ocupadas por empreendimentos agrosilvopastoris que não estejam diretamente ligados à atividade licenciada*". (g)

De uma simples leitura da redação trazida pelo Decreto 62.973/2017, fácil perceber que este ato normativo extrapolou os limites da lei, já que definiu área integral considerando toda a área do terreno ocupada pelo empreendimento, mesmo a parte que não contempla qualquer fonte de poluição, não podendo, assim, essa parte ser computada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

para o cálculo do licenciamento ambiental.

É certo que a Lei 997/1976 não traz no conceito de “fonte de poluição”, como acima visto, a expressão “área”, porém, é evidente que a atividade, o sistema, o processo, a operação, o maquinário, o equipamento ou o dispositivo, seja este móvel ou não, atinge um espaço delimitado, o qual pode e deve ser regulamentado por Decreto, porém, de forma a não ultrapassar o próprio limite trazido pela lei, isto é, o espaço necessariamente ocupado por uma fonte de poluição.

Nesse sentido, o Decreto 62.973/2017 violou o princípio da estrita legalidade, já que não poderia acrescentar, no cálculo para quantificação do preço das licenças, área não ocupada por qualquer fonte de poluição.

Nessa linha de entendimento, não destoam a jurisprudência recente de nosso Eg. Tribunal de Justiça, merecendo destaque o julgado de relatoria do Desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho:

“LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Mandado de segurança. LE nº 997/76. DE nº 8.468/79 e 47.397/02. Preço. Base de cálculo. Decisão da Diretoria da CETESB nº 315/2015/C. Anulação. O licenciamento ambiental incide sobre a fonte de poluição (LE nº 997/76, art. 5º), e assim sempre foi feito pelo órgão ambiental na vigência do DE nº 8.468/76, e até mesmo após a revogação pelo DE nº 47.397/02, que não trouxe a definição de 'área integral' para efeitos de licenciamento; e nem havia necessidade, pois o licenciamento é da “atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no Regulamento desta lei” (LE nº 997/76, art. 5º, § 1º), bem como foge à razoabilidade a consideração de área desvinculada do empreendimento que se quer licenciar para cálculo do preço do licenciamento. Assim, a área do terreno da empresa não ocupada pela atividade e que não abriga qualquer fonte de poluição não pode ser computada para o cálculo do preço do licenciamento ambiental, tendo o órgão ambiental extrapolado o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

seu poder normativo ao editar a Decisão de Diretoria nº 315/2015/C. A solução mais adequada não é a singela anulação da decisão atacada; mas tão somente restringir o cálculo à área de terreno ocupada pelo empreendimento ou atividade, construída ou externa, a molde da definição anterior e como decorre das exclusões indicadas no próprio artigo. Precedentes das Câmaras Ambientais. Segurança concedida. Recurso oficial e da CETESB desprovidos.” (g) (TJSP - Apelação / Reexame Necessário nº 1016756-49.2016.8.26.0053, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Desembargador Relator TORRES DE CARVALHO, Data do Julgamento: 8 de fevereiro de 2018)

No mesmo sentido, merece destaque a bem fundamentada sentença da colega e magistrada Carmen Cristina F. Teixeira e Oliveira, quando, ao analisar a legalidade de referido Decreto, afirma: *“Ainda que integradas ao terreno em que desenvolvida a atividade poluente, não se vislumbra qualquer margem possível para o enquadramento de áreas destinadas, por exemplo, à prática esportiva, ao estacionamento de veículos ou inclusive à jardinagem, comumente existentes nos empreendimentos industriais de grande escala, como fontes de poluição, razão pela qual deve se ter por ilegítima e ilegal o seu cômputo para fins de cálculo da taxa cobrada para o licenciamento ambiental.”* (Processo n. 1023390-90.2018.8.26,0053)

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

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, as 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)

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA de SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

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.

Custas e despesas na forma da Lei.

Descabida a condenação em honorários advocatícios em face do art. 25 da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA de SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO PAULINA, 80, SÃO PAULO - SP - CEP 01501-020

Haverá reexame necessário.

P.R.I.C.

São Paulo, **11 de setembro de 2018.**

Paula Micheletto Cometti
Juíza de Direito