

24/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A - ELETRONORTE
ADV.(A/S)	: SACHA CALMON NAVARRO COELHO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: NORTE ENERGIA S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
AM. CURIAE.	: NORTE ENERGIA S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA COMUM DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO.

1. A questão central nesta ação direta está em saber (i) se lei estadual pode instituir tributo na modalidade taxa com fundamento no poder de polícia exercido sobre a atividade de exploração de recursos hídricos no território do respectivo Estado; e, em sendo positiva a resposta, (ii) se o tributo estabelecido pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará extrapolou, de alguma forma, essa competência tributária.

2. A competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente legitima a criação de tributo na modalidade taxa para remunerar a atividade de fiscalização dos Estados.

3. É legítima a inserção do volume hídrico como elemento de quantificação da obrigação tributária. Razoável concluir que quanto

ADI 5374 / PA

maior o volume hídrico utilizado, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento; maior, portanto, também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público.

4. No entanto, os valores de grandeza fixados pela lei estadual em conjunto com o critério do volume hídrico utilizado (1 m³ ou 1000 m³) fazem com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – *princípio da equivalência* –, que deve ser aplicado às taxas.

5. Conflita com a Constituição Federal a instituição de taxa destituída de *razoável equivalência* entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia (ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio).

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Fixação da seguinte tese: *Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.*

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará e fixar a seguinte tese de julgamento: “Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização”, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Pará, o Dr. Antonio Saboia de Melo Neto, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Norte Energia S.A., o Dr. Luiz Gustavo Bichara; e, pelo *amicus curiae* Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – ELETRONORTE, o Dr. Sacha Calmon Navarro Coelho.

Brasília, 12 a 23 de fevereiro de 2021.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

24/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A - ELETRONORTE
ADV.(A/S)	: SACHA CALMON NAVARRO COELHO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: NORTE ENERGIA S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
AM. CURIAE.	: NORTE ENERGIA S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI contra a Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará, que instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH. Confira-se a redação dos dispositivos impugnados:

“LEI Nº 8.091, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014.

Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e

ADI 5374 / PA

Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - TFRH, e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH, e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH.

CAPÍTULO II

DA TAXA DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS - TFRH

Art. 2º Fica instituída a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH, cujo fato gerador é o exercício regular do Poder de Polícia conferido ao Estado sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território paraense.

Art. 3º O Poder de Polícia de que trata o art. 2º será exercido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, para:

I – planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos hídricos;

II – registrar, controlar e fiscalizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos.

Parágrafo único. No exercício das atividades relacionadas no caput, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS, contará com o apoio operacional dos demais órgãos da Administração Estadual.

ADI 5374 / PA

Art. 4º São isentos do pagamento da TFRH, nos termos e condições do regulamento:

I – a utilização de recurso hídrico destinado ao abastecimento residencial;

II – a utilização de recurso hídrico em pequeno volume, a ser definido segundo as peculiaridades das diferentes atividades econômicas.

Art. 5º Contribuinte da TFRH é a pessoa, física ou jurídica, que utilize recurso hídrico como insumo no seu processo produtivo ou com a finalidade de exploração ou aproveitamento econômico.

Art. 6º O valor da TFRH corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará - UPF-PA por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado.

§ 1º O valor da TFRH corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará - UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

§ 2º O Poder Executivo poderá reduzir o valor da TFRH, nos seguintes casos:

I – para evitar onerosidade excessiva;

II – nos casos da utilização de recursos hídricos para a produção na cadeia alimentícia;

III – para atender às peculiaridades das diferentes atividades econômicas;

IV – considerando a ocorrência de investimentos voluntários para melhorar a qualidade do uso sustentável de água.

Art. 7º A TFRH será apurada mensalmente e recolhida até o último dia útil do mês seguinte à exploração ou aproveitamento do recurso hídrico.

§ 1º Para a apuração mensal do valor da TFRH, o contribuinte informará, por meio de declaração entregue à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, o volume hídrico utilizado durante o mês apurado.

§ 2º Na ausência de entrega da declaração, para fins de

ADI 5374 / PA

lançamento da TFRH, a autoridade fiscal fica autorizada a considerar o volume diário da vazão constante da outorga de recurso hídrico ou arbitrar o volume utilizado pelo contribuinte por qualquer outro meio.

Art. 8º O pagamento da TFRH fora do prazo fixado no art. 7º fica sujeito aos seguintes acréscimos, calculado sobre o valor da taxa devida:

I – quando não exigido em Auto de Infração, multa moratória de 0,10% (dez centésimos por cento) do valor da taxa devida por dia de atraso, até o limite de 36% (trinta e seis por cento);

II – havendo ação fiscal, multa de 80% (oitenta por cento) do valor da taxa devida;

III - juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, ou fração de mês, desde a data em que deveria ser paga até o efetivo pagamento.

Parágrafo único. A penalidade de que trata o inciso II será reduzida em:

I – 50% (cinquenta por cento) de seu valor quando do pagamento integral do crédito tributário no prazo de trinta dias da ciência do Auto de Infração;

II – 30% (trinta por cento) de seu valor quando o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após o prazo previsto no inciso I e antes da decisão de primeira instância administrativa;

III – 20% (vinte por cento) de seu valor quando o pagamento integral do crédito tributário o correr no prazo de trinta dias da decisão de primeira instância administrativa.

Art. 9º Fica sujeito à multa de 100% (cem por cento) do valor da taxa devida quem utilizar ou propiciar a utilização de documento de arrecadação forjado, adulterado ou falsificado, relativo a recolhimento da TFRH, com a finalidade de se eximir, no todo ou em parte, do seu pagamento, ou proporcionar a outrem a mesma vantagem.

Art. 10. Os contribuintes da TFRH remeterão à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, na

ADI 5374 / PA

forma, prazo e condições estabelecidos em regulamento, informações relativas à apuração e ao pagamento da TFRH.

Parágrafo único. A não entrega, a entrega fora do prazo ou a omissão ou indicação, de forma incorreta, das informações a que se refere o caput sujeita o infrator a multa de 10.000 (dez mil) UPF-PA por declaração, sem prejuízo da exigência da TFRH devida.

Art. 11. Sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os documentos emitidos pelo contribuinte, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará o valor da TFRH, conforme disposto em regulamento.

Art. 12. Compete à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, a fiscalização tributária da TFRH, cabendo à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, no exercício de suas atribuições legais, exigir a comprovação do seu pagamento.

Parágrafo único. Constatada infração relativa à TFRH, cabe ao Auditor Fiscal de Receitas Estaduais da Secretaria de Estado da Fazenda lavrar o Auto de Infração para a formalização do crédito tributário, assegurada a ampla defesa, observada a tramitação e os procedimentos previstos na Lei nº 6.182, de 30 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o procedimento administrativo tributário do Estado do Pará.

CAPÍTULO III

DO CADASTRO ESTADUAL DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH

Art. 13. Fica instituído o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH, de inscrição obrigatória para a pessoa, física ou jurídica, que utilize recurso hídrico como insumo no seu processo produtivo ou com a finalidade de exploração ou aproveitamento econômico.

Parágrafo único. A inscrição no cadastro não estará sujeita ao pagamento de taxa e terá o prazo e os procedimentos

ADI 5374 / PA

estabelecidos em regulamento.

Art. 14. As pessoas obrigadas à inscrição no CERH, observado o prazo, a forma, a periodicidade e as condições estabelecidas em regulamento, prestarão informações sobre:

I – outorgas para captação de água superficial e/ou subterrânea, seu prazo de validade e as condições neles estabelecidas;

II – a condição efetiva de exploração e aproveitamento de recursos hídricos;

III – o início, a suspensão e o encerramento da efetiva exploração e/ou aproveitamento de recursos hídricos;

IV – a quantidade dos recursos hídricos utilizados;

V – a destinação dada aos recursos hídricos utilizados;

VI – o número de trabalhadores empregados nas atividades que envolvam exploração e/ou aproveitamento de recursos hídricos, bem como as respectivas idades, remunerações médias, qualificação profissional e grau de instrução;

VII – o número de trabalhadores empregados nas demais atividades (administrativas e outras), as respectivas idades, remunerações médias, qualificação profissional e grau de instrução;

VIII – as necessidades relacionadas à qualificação profissional e às exigências tecnológicas e de infraestrutura para aprimoramento e aperfeiçoamento das atividades que envolvam a exploração e/ou aproveitamento de recursos hídricos;

IX – outros dados indicados em regulamento.

Art. 15. Compete à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, a administração do CERH.

Art. 16. As pessoas obrigadas a se inscreverem no CERH que não o fizerem no prazo estabelecido em regulamento ficam sujeitas ao pagamento de multa equivalente a 10.000 (dez mil) UPF-PA, por infração.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

ADI 5374 / PA

Art. 17. O Poder Executivo ouvirá a Assembleia Legislativa e entidades representativas do setor produtivo por ocasião da elaboração do regulamento desta Lei.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, relativamente, aos arts. 2º a 12, após decorridos noventa dias de sua publicação.”

2. A requerente sustenta (doc. 02) que a lei estadual impugnada teria violado os arts. 145, II e § 2º; 146, II; 5º, LIV; 22, IV; 23, XI; 176; 150, I; 21, XIX; e 154, I, todos da Constituição. Isso aconteceria, uma vez que tal ato normativo teria incorrido em:

(i) *inconstitucionalidade formal*, já que a competência conferida pelo art. 23, XI, da Constituição, limitar-se-ia ao controle das “concessões de [...] exploração de recursos hídricos”, de forma que não seria possível ao Estado disciplinar a “fiscalização dos próprios recursos”;

(ii) *inconstitucionalidade formal*, pela ausência de competência dos Estados para legislar sobre fontes hídricas que não pertençam ao seu domínio (art. 26, I a III, da Constituição);

(iii) *inconstitucionalidade material*, por ter introduzido uma taxa cujo critério quantitativo não guarda *razoável equivalência* com o custo da atividade estatal entregue, tendo em vista que a “receita buscada e confessada pelo Estado supera enormemente qualquer projeção de gasto que se possa fazer”. Assim sendo, a lei estadual impugnada “viola as garantias de razoabilidade, proporcionalidade e [...] não confisco, na medida em que estabelece como causa da exação um fato amplamente divorciado da quantificação estabelecida, confiscando os recursos do contribuinte”;

(iv) *inconstitucionalidade material*, pois, em linha similar ao argumento anterior, a base de cálculo adotada (a metragem cúbica da água utilizada) não é apta a mensurar o custo da atividade estatal em questão. “Em uma barragem para geração de energia elétrica, por exemplo, o padrão de qualidade da água permanece, sendo o controle feito apenas sobre a vazão a jusante do curso de água”;

ADI 5374 / PA

(v) *inconstitucionalidade material*, dada a ocorrência de bitributação, porque, ainda que destinada à proteção do meio ambiente (art. 23, VI e VII, da Constituição), a taxa estadual se sobrepõe à taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA da União. A requerente também salienta que parcela da receita derivada da TCFA é destinada aos Estados, em razão de convênio celebrado com o IBAMA. Ademais, o aproveitamento dos recursos hídricos em si, para fins de geração de energia, é remunerado por compensação financeira, de acordo com as Leis nºs 7.990/1989 e 8.001/1990. Vale dizer “fica mais uma vez evidenciada a inconstitucionalidade da cobrança da TFRH, [...] [visto] que os contribuintes [...] arcam com o custeio administrativo do órgão de fiscalização hídrica e ambiental do Estado do Pará (SEMAS), [...] como sujeitos passivos da TCFA cobrada pela União e repassada ao governo paraense e, no caso específico do setor hidroenergético, da compensação financeira de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição e da cobrança do uso de recursos hídricos instituída pela Lei nº 9.433/97, por força do disposto no art. 21, XIX, da Carta Magna”.

3. Em 09.09.2015, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

4. O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará prestou informações (doc. 12), em 09.10.2015, defendendo que:

(i) o Estado do Pará possui competência para instituir a TFRH, conforme o art. 23, XI, da Constituição, que prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de [...] exploração de recursos hídricos [...] em seus territórios”. Nesse sentido, aplicar-se-ia o art. 225 do mesmo diploma, que encerra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo competência comum de todos os entes realizar esse fim;

(ii) a taxa instituída não se confunde com um imposto, pois é

ADI 5374 / PA

vinculada ao exercício do poder de polícia sobre a atividade de exploração de recursos hídricos, de acordo com os arts. 145, II, da Constituição, e 77 a 80 do CTN. Em consonância com esse entendimento, a base de cálculo da TFRH amolda-se ao custo para o exercício de tal poder de polícia. Isso aconteceria porque, “quanto maior a utilização, maior a demanda pelo serviço de fiscalização e controle”. Além disso, os valores arrecadados a título da TFRH são destinados ao custeio da fiscalização pelas secretarias municipais respectivas;

(iii) o diploma legal estadual observou os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do não confisco, dado que atendidos aos “seguintes requisitos: a) existência de correção lógica entre a base de cálculo e a atividade estatal desempenhada e; b) manutenção, pelo sujeito ativo, de órgão de controle em funcionamento”. Veja-se que este Supremo Tribunal Federal declarou “que não se pode exigir do legislador mais do que *equivalência razoável* entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar [...], o que procurou fazer a lei paraense”, ao fixar os critérios quantitativos da hipótese de incidência tributária;

(iv) não há bitributação em relação à TCFA instituída pela União, uma vez que, “enquanto a TCFA visa à fiscalização de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, a TFRH estadual tem por objeto a fiscalização do uso comercial da água e suas repercussões sociais, econômicas e ao meio ambiente”.

5. Em 09.10.2015, o Governador do Estado do Pará prestou informações (doc. 13) e reiterou os argumentos trazidos pela Assembleia Legislativa.

6. Em 29.02.2016, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido formulado pela requerente (doc. 24), com a consequente declaração de constitucionalidade da Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará. Alegou que a competência para instituir e cobrar taxas de polícia pertence ao ente federado que detém a atribuição para fiscalizar a

ADI 5374 / PA

atividade e que a taxa impugnada foi criada com base nessa competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Aduziu, ainda, que o critério eleito pela lei impugnada para mensurar o valor da taxa de polícia relaciona-se com o exercício da atividade estatal de fiscalização, uma vez que a produção das concessionárias é capaz de indicar o maior ou o menor esforço do Poder Público para desempenhar essa atividade.

7. Em 20.08.2016, a Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou parecer pela procedência da ação direta (doc. 42). A PGR sustentou a incompetência do Estado do Pará para desempenhar o poder de polícia ambiental sobre as concessões de exploração de recursos hídricos, já que a atuação fiscalizatória estadual seria permitida apenas em regime de cooperação com a prévia edição da lei complementar federal.

8. Em 13.09.2018, deferi o ingresso no feito na qualidade de *amici curiae* (doc. 59) das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobrás Eletronorte (doc. 26) e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (doc. 50). Na mesma ocasião, recusei o ingresso da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – ABIEC (doc. 43). Já em 17.09.2018, deferi o ingresso (doc. 63) da Norte Energia S/A (doc. 63).

9. Em 13.12.2018 (doc. 81), deferi a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, para fins de suspender a eficácia da Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará. Assim conclui, porque vislumbrei plausibilidade na tese de que a lei seria inconstitucional por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal disponibilizada.

10. Em 20.02.2019, foi interposto agravo regimental pelo Governador do Estado do Pará, em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado do Pará (doc. 86).

ADI 5374 / PA

11. Em 10.04.2019, o Estado do Pará requereu o reconhecimento da perda parcial do objeto da presente ação (doc. 89, 93), com a consequente revogação da medida cautelar deferida. Em seu entender, o superveniente Decreto nº 58/2019, do Estado do Pará, reduziu significativamente o valor do tributo. Diante dessa alteração do quadro normativo, defendeu que os principais argumentos para a concessão da medida acautelatória teriam sido afastados, quais sejam: a violação ao princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, e da proporcionalidade.

12. Em seguida, a requerente (doc. 101) e os *amici curiae* Norte Energia S/A (doc. 96) e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobrás Eletronorte (doc. 98) sustentaram a manutenção do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, sob o fundamento de que “o novel instrumento normativo altera somente um dos seus dispositivos”, ao passo que nesta ação discute-se “a totalidade do texto da Lei nº 8.091/14”. Essa alteração, ademais, referiu-se à alíquota aplicável, de “0,5 (cinco décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará – UFP-PA” (art. 6º, § 1º) para “0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará – UFP-PA” (art. 1º). A despeito dessa redução da alíquota, ambos os *amici* defenderam a manutenção da desproporcionalidade entre o valor da TFRH e o custo do exercício do poder de polícia. Não por outra razão, espera-se, “de um lado, a arrecadação total de TFRH (R\$ 250.095.704,96, aceitando-se, para fins meramente argumentativos, a não-comprovada projeção do ente federativo) e, de outro, o orçamento da SEMAS vinculado especificamente à gestão/fiscalização de recursos hídricos (R\$ 2.076.639,00)”.

13. Em 20.08.2019, em face dessa condição, determinei a vista dos autos à AGU e à PGR, para se manifestarem sobre a perda de objeto desta ação direta de inconstitucionalidade (doc. 103). A AGU defendeu que a nova lei, ao reduzir a alíquota da TFRH, procurou seguir os

ADI 5374 / PA

“termos da [minha] decisão monocrática”. O novo critério quantitativo para a mensuração da taxa impugnada, nessa visão, “guarda correlação com a atividade de fiscalização exercida pelo Estado do Pará, uma vez que a produção das concessionárias é refletida no volume de recursos hídricos aproveitados”. Acrescente-se que, segundo a AGU, “o orçamento conjunto de todas as unidades administrativas envolvidas na fiscalização da TFRH corresponderia a aproximadamente R\$ 750.000.000,00 [...], enquanto o valor estimado de arrecadação da taxa remontaria a 33% [...] desse montante. Esse dado descaracteriza a quebra de proporcionalidade”.

14. Em 21.11.2019, a PGR, por sua vez, reiterou o seu entendimento original, quanto à inconstitucionalidade da legislação estadual em tela (doc. 106).

15. Em 26.06.2020, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal referendou a decisão pela concessão da medida cautelar (doc. 114), “para determinar a suspensão da eficácia da Lei nº 8.091/2014, com a modificação introduzida pela Lei nº 8.872/2019, do Estado do Pará, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade. Fixação da seguinte tese: *“Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.”*.”

16. Em 03.08.2020, o Governador do Estado do Pará interpôs embargos de declaração (doc. 118), em que alegou que (i) o acórdão embargado deixou de se pronunciar sobre pontos relevantes; (ii) essa decisão não teria logrado apreciar a lei em suas particularidades, suspendendo-a em sua integralidade, como se a alíquota do contribuinte comum padecesse do mesmo vício de suposta desproporcionalidade, apontado no que toca à tributação do segmento energético; (iii) a singela previsão orçamentária da SEMAS não representaria a totalidade do custo

ADI 5374 / PA

da atividade estatal, por isso, o acórdão mereceria ser reparado. Haveria, assim, evidente distinção entre o caso concreto e aquele do Estado do Amapá (ADI 6211), cuja realidade evidenciava que a arrecadação superaria 10 (dez) vezes o custo da única secretaria municipal responsável pela atividade de fiscalização. (iv) Por fim, o Governador do Estado do Pará requereu que, caso fosse mantida a decisão cautelar, os seus efeitos fossem modulados para após a publicação do acórdão dos embargos declaratórios, por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social, considerando também que o mérito da ação direta ainda não havia sido julgado.

17. Em 24.02.2021, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal rejeitou os embargos interpostos, por inexistência de obscuridade, contradição, omissão ou erro material no acórdão questionado, além disso, concluiu ser incabível o pedido de modulação dos efeitos da decisão, uma vez que a eficácia da lei impugnada já estava suspensa em razão do deferimento da medida acauteladora.

18. É o relatório.

24/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

I. COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

1. A primeira questão central desta ação direta de inconstitucionalidade é saber se lei estadual pode instituir tributo na modalidade taxa, com fundamento no poder de polícia exercido sobre a atividade de exploração de recursos hídricos no território do respectivo Estado. Segundo a requerente, não seria possível tal criação legislativa, tendo em vista a repartição de competências político-administrativas e legislativas prevista na Constituição. Afinal, ainda segundo a requerente, não haveria a possibilidade do exercício do poder de polícia pelo Estado do Pará na hipótese, uma vez que a União possuiria exclusividade na matéria.

2. Considerando que é condição constitucional para a cobrança de taxa pelo exercício de poder de polícia a competência do ente tributante para exercer a fiscalização da atividade específica do contribuinte (RE 602.089 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 24.04.2012), a adequada resposta à questão será construída a partir de duas premissas básicas. *Primeiro, (i)* os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, dentro de suas competências constitucionais, podem, eventualmente, exercer poder de polícia sobre atividades que estejam sob a regulamentação legislativa da União, que sejam exercidas sobre bem da União ou mesmo que tenham esta como o poder concedente. *Segundo, (ii)* a competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente estabelecida nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição, bem como para registrar, acompanhar e fiscalizar as atividades especificadas no inciso XI

ADI 5374 / PA

do mesmo artigo caracteriza efetivo poder de polícia legitimador da criação de tributo na modalidade taxa para a remuneração da atividade estatal.

3. A distribuição constitucional de competências para as diversas formas de utilização da água e o seu potencial hídrico é relativamente complexa. Há na matéria competências exclusivas ou privativas, comuns ou concorrentes, bem como competências político-administrativas ou legislativas. Assim sendo, para se chegar de forma ordenada e coerente à questão específica da competência para o exercício do poder de polícia sobre a exploração de recursos hídricos, impõe-se o exame, ainda que breve, do tratamento constitucional de três questões correlatas: domínio das águas, administração e outorga dos recursos hídricos, bem como proteção ambiental e fiscalização da atividade de exploração.

4. A Constituição de 1988 distribuiu o domínio das águas entre a União e os Estados, nos termos de seus arts. 20, III e VI, e 26, I. No entanto, atribuiu à União *competência privativa* para legislar sobre águas (CF, art. 22, IV) e *competência exclusiva* para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (CF, art. 21, XIX). Dessa forma, pode-se dizer que o Constituinte concentrou no poder central as decisões fundamentais a respeito da utilização da água no país, sob suas variadas formas, bem como dos critérios para acesso aos recursos hídricos e as prioridades no seu uso. Mais do que isso: distinguindo a propriedade da água da exploração dos potenciais de energia hidráulica, a Constituição atribuiu exclusivamente à União a titularidade desta última (CF, art. 176), ainda que garantindo aos Estados e aos Municípios, em cujo território estiverem tais potenciais, participação no resultado ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, § 1º).

5. Em relação à proteção ambiental e à fiscalização dos impactos sociais da atividade exploradora, contudo, a Constituição não estabeleceu

ADI 5374 / PA

uma exclusividade ou mesmo primazia de atuação da União. De fato, de acordo com o art. 24, VI, da Constituição, há *competência legislativa concorrente* dos três níveis federativos para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, ao passo que, de acordo com o art. 23, VI, é *competência político-administrativa comum* também dos três níveis federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Por outro lado, em relação à fiscalização da atividade de exploração dos recursos hídricos, a Constituição foi mais específica, já que o inciso XI do art. 23 estabeleceu que é da *competência político-administrativa comum* da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos em seus territórios.

6. Como se percebe pelo quadro constitucional traçado acima, a competência privativa da União para legislar sobre águas (CF, art. 22, IV), por si só, não afasta a competência político-administrativa ou material de outros entes da Federação em questões relacionadas com a proteção do meio ambiente. Em verdade, o fato de um ente possuir competência legislativa privativa não significa que toda e qualquer atividade administrativa que afete, de alguma forma, a matéria sob sua regulamentação seja de sua competência exclusiva. Desse modo, a competência legislativa privativa da União não impede que outros entes federativos possam fiscalizar as atividades ou os empreendimentos exercidos em seus territórios que sejam potencialmente poluidores e possam causar danos ambientais e sociais, tendo em vista a competência comum fixada nos incisos VI e XI do art. 23 da Constituição e a competência concorrente prevista nos incisos VI e VIII do art. 24 do mesmo diploma.

7. Como deixei consignado na ADI 5.327 (Rel. Min. Dias Toffoli), os temas sociais e as questões jurídicas com frequência não são monotemáticas e não cuidam apenas de um aspecto específico de um tema jurídico ou social. Nesse contexto, haverá sempre uma pluralidade

ADI 5374 / PA

de regimes normativos ou de atuações administrativas que não conseguirá se adequar de maneira fácil às regras de competência expressas na Constituição. Surgem, então, questões complexas sobre o grau de atuação de cada ente federativo. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já reconheceu a repercussão geral de importantes temas que envolvem o conflito de competências constitucionais que possuem essa complexidade, tais como: **(i)** a competência para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos (tema 774 – RE 827.538, Rel. Min. Marco Aurélio); **(ii)** a competência municipal para a cobrança de retribuição pecuniária pela utilização em áreas públicas de poste de transmissão de energia elétrica (tema 261 – RE 581.947, Rel. Min. Eros Grau); ou **(iii)** a competência tributária municipal para a instituição de taxas de fiscalização em atividades inerentes ao setor de telecomunicações (tema 919 – RE 776.594, Rel. Min. Luiz Fux).

8. Em todos os casos mencionados, por não existir uma orientação detalhada e específica na Constituição, a Corte Constitucional é chamada a estabelecer as balizas de atuação de cada ente federativo em matérias em que todos, de alguma forma, devem participar conjuntamente. Nessas hipóteses, em respeito à autonomia dos entes federativos, a interpretação a ser adotada para a solução de eventual conflito deve sempre ser pautada pela presunção de legitimidade da atuação do ente menor.

9. A questão posta nos autos, além da multidisciplinariedade temática, avança também sobre a intrincada *competência comum* dos entes federativos. Neste caso, havendo expressa competência atribuída a um ente, qualquer interpretação demasiadamente centralizadora violará os princípios básicos do federalismo contidos na Constituição, o que faz com que sejam tomadas cautelas maiores. Essa afirmação, porém, não pode levar ao absurdo. Quando a Constituição estabelece uma competência comum dos entes federativos, por óbvio, ela não pretende que cada tarefa

ADI 5374 / PA

decorrente daquela competência conduza a ações simultâneas das três esferas federativas (ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 28.06.2006). Violaria o princípio da eficiência qualquer entendimento nessa linha. Não é por outra razão que o parágrafo único do art. 23 da Constituição prevê que leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes federativos. A afirmação de que a atuação dos entes federativos na competência comum será de forma cooperativa não é o mesmo que dizer que todos os entes devem atuar de maneira idêntica, mas também não pode significar que um deles tem o poder de criar uma nova competência privativa, bloqueando a atuação dos outros entes.

10. Nada obstante as semelhanças entre a competência comum (CF, art. 23) e a competência concorrente (CF, art. 24), é possível apontar diferenças que vão além da simples distinção entre atuação administrativa e legislativa. Em verdade, como já afirmado pelo Ministro Edson Fachin no RE 194.704 (j. 29/06/2017), a diferença reside também no grau de autonomia atribuído ao ente. Na competência comum, fala-se em *relações de cooperação*, em que os entes federativos agem em igualdade de atribuições e possuem autonomia uns em relação aos outros. Enquanto na competência concorrente fala-se em *relações de coordenação*, quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades. A distinção é singela, porém, relevante.

11. Por conta do federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, uma lei da União, mesmo a pretexto de estabelecer regras de cooperação nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição, não poderá estabelecer a exclusão completa de atuação de alguma esfera federativa quanto às competências previstas nos incisos do art. 23.

12. Em relação à competência comum prevista nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição, houve efetivamente a edição de lei complementar (LC nº 140/2011), que buscou estabelecer parâmetros de atuação de cada ente federativo. Nos incisos I e III do art. 8º da Lei

ADI 5374 / PA

Complementar nº 140/2011, há expressa previsão de que os Estados possuem a atribuição de executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, as políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção ambiental. Por outro lado, segundo o inciso XII do mesmo art. 8º, cabe aos Estados controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Ainda que a Lei Complementar tenha estabelecido que os licenciamentos ambientais devem ser realizados por um único ente federativo, não há óbice para a fiscalização conjunta pelos entes federativos, tal como estabelece o § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011. E não poderia ser de outra maneira.

13. A necessidade de organização da atuação das esferas federativas através de lei complementar de cooperação não pode jamais levar à conclusão de que (i) uma lei da União poderia ignorar os preceitos constitucionais e bloquear a atuação fiscalizadora dos outros entes, ou mesmo de que (ii) a omissão quanto à regulamentação da competência cooperativa pela lei complementar levaria necessariamente a uma concentração de competência no poder central. Violaria a essência do federalismo uma interpretação que levasse a esta excessiva centralização de poder e ignorasse a autonomia dos outros entes federativos. Com efeito, pode-se dizer que as atividades de fiscalização ambiental dos entes federativos não são mutuamente exclusivas, podendo haver atuação fiscalizatória conjunta e autônoma por cada um dos entes federativos (RE 602.089 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa. j. 24.04.2012), mesmo que sejam estabelecidas algumas normas que impeçam um excesso ou mesmo abuso do poder público, tais como o estabelecimento da regra de prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento (LC nº 140/2011, art. 17, § 3º).

14. Diferente do que ocorre com a competência comum prevista nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição, o inciso XI do mesmo artigo não recebeu uma regulamentação específica através de lei complementar

ADI 5374 / PA

de cooperação, o que não deve ser razão para entendimento diverso do fixado acima. Estabelecida a premissa de que não há a possibilidade de lei complementar federal bloquear por completo a atuação de qualquer ente nos assuntos tratados pelo referido art. 23, com maior razão, eventual omissão da União quanto à edição de lei complementar sobre regras de cooperação (CF, art. 23, parágrafo único) não poderá levar à interpretação que imponha a centralização absoluta de competência. Havendo qualquer dúvida a respeito da competência comum dos entes federativos por conta de uma omissão legislativa, a interpretação deve ser pela permissão de atuação de todos, adotando-se uma postura contra e não a favor da primazia do ente central.

15. Apesar de durante muito tempo a União ter concentrado competências de forma bastante ampla, muitas vezes beirando ao federalismo meramente nominal, o Supremo Tribunal Federal, em suas decisões mais recentes, vem afirmando que o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências político-administrativas ou legislativas da União. Não se pode esquecer que essa tradicional centralização no federalismo brasileiro, consoante corretamente expôs o Ministro Luiz Fux, decorreu não só da partilha das competências prevista na Constituição, mas também da jurisprudência na interpretação das regras de competência constitucionais (ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, j. 25.02.2015). Embora a mudança das regras de competência demande uma alteração do texto constitucional, a postura da jurisprudência sobre a interpretação de tais regras deve ser objeto de reflexão por esta Corte Constitucional.

16. Os prejuízos de uma postura interpretativa demasiadamente centralizadora são vários. Dois merecem ser ressaltados. A postura centralizadora impede o desenvolvimento de novas ideias sobre a estrutura das instituições e das políticas públicas, uma vez que restringe o número de centros deliberativos. Além disso, impede uma efetiva participação popular em questões públicas relevantes, uma vez que

ADI 5374 / PA

distancia os governantes de seus representados.

17. Considerando a competência comum para a proteção do meio ambiente (CF, art. 23, III, VI e VII) e para o registro, acompanhamento e fiscalização da exploração de recursos hídricos (CF, art. 23, XI), bem como consolidada a premissa de que o Estado do Pará possui plena possibilidade de exercer a competência fiscalizadora que a Constituição lhe confere, correto entender que o Estado também possui a competência tributária para a instituição de taxa decorrente do exercício do poder de polícia ambiental sobre a exploração de recursos hídricos (CF, art. 145, II). Ainda que a requerente afirme o contrário, não há como negar que as condutas de *registrar, acompanhar e fiscalizar* previstas no art. 23, XI, da Constituição caracterizam efetiva manifestação do poder de polícia, tal como definido pela doutrina e pelo Código Tributário Nacional. Esse entendimento, inclusive, está em conformidade com a jurisprudência consolidada desta Corte no sentido de que são constitucionais as taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por decorrerem do exercício regular do poder de polícia (ARE 738.944 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 11.03.2014; RE 416.601, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 10.08.2005).

18. O fato de o Estado do Pará não deter poder normativo amplo quanto à regulamentação da atividade dos concessionários que exploram os recursos hídricos não afasta a natureza da atividade de polícia exercida pelo Estado. O poder de polícia pode ser exercido através de *atos normativos* que criam as limitações administrativas, mas também pode ser exercido através de *atos materiais* de aplicação da legislação, principalmente através da realização de medidas como fiscalização, vistoria, notificação, autorização, licença, interdição, autuação etc. Assim, apesar das competências legislativas privativas da União, o Estado do Pará poderá exercer, de forma autônoma, o poder de polícia decorrente da competência comum estabelecida no art. 23, III, VI, VII e XI, da Constituição, lavrando, inclusive, auto de infração, caso haja

ADI 5374 / PA

descumprimento da legislação ambiental, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011. Como decorrência lógica, fica também configurada a competência tributária do Estado do Pará para a criação de tributo na modalidade taxa, uma vez que esta serve como contraprestação do exercício do poder de polícia estatal, nos termos do art. 145, II, da Constituição.

II. LIMITES DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

19. Firmada a competência político-administrativa do Estado do Pará para exercer poder de polícia sobre a exploração de recursos hídricos em seu território e de sua competência tributária para a introdução de taxa decorrente do exercício desse mesmo poder, a segunda questão central desta ação direta é saber se o tributo estabelecido pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará extrapolou, de alguma forma, a sua competência tributária.

20. Segundo a requerente, a referida lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material por violação aos arts. 5º, LIV; 145, II e § 2º; 146, II, da Constituição, uma vez que o legislador estadual teria criado imposto mascarado de taxa. Além disso, ainda segundo a requerente, a lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material ao estabelecer tributo sem relação adequada e proporcional com a atividade estatal realizada, o que descaracterizaria sua natureza jurídica e configuraria caráter confiscatório, violando o art. 150, IV, da Constituição.

21. O art. 2º da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará estabelece que o fato gerador da *Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH* é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado do Pará sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território paraense. Por outro lado, o art. 5º da referida lei estadual

ADI 5374 / PA

estabeleceu como contribuinte dessa taxa a pessoa, física ou jurídica, que utilize recurso hídrico como insumo no seu processo produtivo ou com a finalidade de exploração ou aproveitamento econômico. Da leitura atenta de ambos os dispositivos legais, percebe-se que o legislador estadual, pelo menos até aqui, não extrapolou a sua competência tributária.

22. No entanto, analisando a base de cálculo do tributo compreendida pelo art. 6º da Lei nº 8.091/2014, a conclusão é diversa. Por conta do valor de grandeza utilizado e sua aplicação prática, entendo que houve excessos que deslegitimam o tributo criado. Para justificar essa conclusão duas indagações serão analisadas. *Primeiro, (i)* a base de cálculo da taxa de polícia ambiental pode conter o volume hídrico de exploração do ente fiscalizado como critério de fixação do *quantum* de tributo devido? *Segundo, (ii)* os valores de grandeza fixados pela lei como base de cálculo estão em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – *princípio da equivalência* –, que deve ser aplicado às taxas?

23. Considerando a natureza de tributo vinculado e o caráter contraprestacional da taxa em relação à atividade do Poder Público, a quantificação da obrigação tributária deve ser guiada por critérios que possuam conexão e referibilidade com a hipótese de incidência do tributo (CF, art. 145, II; CTN, art. 77). Em outras palavras, a base de cálculo da taxa deve guardar relação direta com a atividade estatal realizada. Não por outra razão, a Constituição estabelece que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (CF, art. 145, § 2º), considerados estes como tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação do contribuinte, ou seja, uma hipótese independente de qualquer atividade estatal específica (CTN, art. 16).

24. Em alguns casos, é verdade, será extremamente difícil estabelecer uma base de cálculo que reflita perfeitamente a atuação estatal ou o custo da atividade de forma específica. Por isso, o Supremo Tribunal Federal

ADI 5374 / PA

tem afirmado que os critérios adotados para estabelecer a base de cálculo da taxa de polícia devem ter relação com a atividade estatal de fiscalização, mas não é necessário que haja uma identidade ou conexão absoluta de modo a buscar um sinalagma perfeito entre custo e benefício. Ao mesmo tempo, segundo o entendimento consolidado desta Corte, *é constitucional a adoção, no cálculo do valor da taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra* (Súmula Vinculante 29/STF).

25. Seguindo essa linha interpretativa, vem se entendendo que é constitucional a utilização **(i)** da área do imóvel como base de cálculo da *taxa de coleta de lixo domiciliar* (RE 971.511 AgR; RE 901.412 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 232.577 EDv, Rel. Min. Cezar Peluso; RE 530.140 AgR, Rel. Min. Eros Grau), **(ii)** da área ocupada pelo estabelecimento comercial como base de cálculo da *taxa de fiscalização, localização e funcionamento* (RE 856.185 AgR, de minha relatoria), **(iii)** do patrimônio líquido da empresa como base de cálculo da *taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários* (RE 177.835, Rel. Min. Carlos Velloso) e **(iv)** da receita bruta como base de cálculo da taxa de polícia ambiental (ARE 738.944 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; AI 746.875 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia). Por outro lado, já se entendeu, em relação à *taxa de fiscalização, localização e funcionamento*, que o número de empregados seria incompatível com a aferição do custo do exercício efetivo do poder de polícia, desvinculando-se do maior ou menor trabalho que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar (ARE 1.067.210 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli).

26. No caso submetido a julgamento, a Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará estabeleceu em seu art. 6º que o valor da TFRH, como regra, corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará UPF-PA por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado. O § 1º do referido art. 6º (em sua redação original), por outro lado, excepcionou a regra geral, afirmando que o valor dessa taxa corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), na hipótese de

ADI 5374 / PA

utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético. Em 09.04.2019, no entanto, foi publicado o Decreto nº 58, que alterou o art. 5º, parágrafo único, do Decreto nº 1.227/2015, que regulamenta a taxa em questão. A referida modificação buscou reduzir o tributo devido quanto à utilização hidroenergética de 0,5 (cinco décimos) da UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos) para 0,2 (dois décimos). Posteriormente, em 19.06.2019, foi editada a Lei nº 8.872, do Estado do Pará, que alterou o art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.091/2014, para prever idêntica redução da TFRH, de 0,5 (cinco décimos) da UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos) para 0,2 (dois décimos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

27. Sustenta a requerente que a quantidade de recurso hídrico utilizado não teria qualquer conexão com a atividade de fiscalização e, portanto, não poderia ser utilizada como critério para quantificar a obrigação tributária.

28. Diferente do que alega a requerente, entendo que o *volume de recurso hídrico utilizado* pelo explorador de recursos hídricos pode ser empregado como um dos critérios para o estabelecimento da base de cálculo da taxa de polícia. No caso posto, razoável concluir que, quanto maior o volume hídrico, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, então, maior também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público. Em outras palavras, *o volume hídrico utilizado por aquele que explora o recurso natural pode ser parâmetro adequado para quantificar a taxa de polícia decorrente da fiscalização da atividade, não havendo inconstitucionalidade nesse ponto.*

29. Como afirmado anteriormente, porém, a taxa de polícia possui caráter contraprestacional. Dessa forma, para que seja assegurada a natureza de taxa, é essencial que o custo da atividade estatal também guarde *razoável equivalência* com o valor cobrado do contribuinte. Em última análise, é o custo/benefício que valida a sua instituição e cobrança.

ADI 5374 / PA

Assim sendo, se a exação tributária excede de forma desproporcional/excessiva os custos da atividade estatal, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional da taxa, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – *princípio da equivalência* –, bem como o princípio da proporcionalidade, decorrentes do inciso II do art. 145 da Constituição.

30. Embora os índices apresentados pela lei, de forma abstrata, sejam aparentemente baixos, a aplicação prática de tais índices conduz a valores acentuadamente elevados. Como as usinas de energia hidrelétrica utilizam quantidades substanciais de recursos hídricos, o *quantum debeat* necessariamente irá apresentar valores altíssimos, muito maiores do que o custo da atividade estatal.

31. Conforme afirma a requerente, a taxa criada pode gerar uma receita para o Estado do Pará muito superior à totalidade orçamentária de todas as despesas autorizadas das seis secretarias de Estado envolvidas com o poder de polícia em questão. No que se refere, mais especificamente, à modificação da base de cálculo promovida pela Lei nº 8.872/2019, a requerente esclarece que, em que pese a nova projeção de arrecadação não exceder o orçamento de todas as aludidas secretarias de Estado, essa quantia supera em muito o total orçamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), responsável primário pelo exercício do poder de polícia em questão, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará. Apresentando dados concretos relevantes, o *amicus curiae* Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte afirma que do orçamento total da SEMAS, em 2019, de **R\$ 93.822.194,00** encontram-se reservados para a “Gestão de Recursos Hídricos” apenas **R\$ 2.076.639,00**. É notório que esse valor excede em muito a arrecadação esperada da TFRH de R\$ 250.095.704,96, no mesmo período. Tal contribuinte, inclusive, salienta que apenas no mês de junho de 2019, dado o volume de água de 10.212.480.000 m³, a TFRH por ele devida atingirá o valor de R\$ 7.070.508,00. Caso esse montante se

ADI 5374 / PA

mantenha constante no ano, alcançar-se-á o total de R\$ 84.846.100,84, o qual equivale a 408,5% do orçamento da SEMAS destinado a esse fim.

32. Resta evidente que esse quadro não é alterado pela superveniente edição da Lei nº 8.872/2019. Diferentemente do que alega o Estado do Pará, esse diploma legal, ainda que reduzindo o valor do tributo, não afasta a violação aos princípios da proporcionalidade e da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – princípio da equivalência. Não acarreta, por consequência, perda de objeto da presente ação direta. Isso porque, ainda que se assumam como exatas as informações orçamentárias apresentadas pelo Estado do Pará, a projeção de arrecadação da taxa corresponderia a 33,2% dos orçamentos de seis secretarias de Estado (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, Secretaria de Estado de Fazenda – SEFA, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – SEDEME, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP e Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica – SECTET). A área de atuação dessas Secretarias de Estado, por natural, é muito mais abrangente do que o exercício do poder de polícia sobre atividades de exploração de recursos hídricos. Envolve políticas de meio ambiente em diferentes áreas, agricultura, pesca, mineração, obras públicas, planejamento fazendário, dentre outros. Disso avulta, apesar da redução apontada na exação, a evidente desproporção entre a receita projetada de tal tributo e o custo da atividade a que este se refere.

33. Dessa forma, mesmo que se possa aceitar a legitimidade do volume hídrico utilizado como elemento da base de cálculo do tributo, há de se reconhecer a inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da violação do princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício – *princípio da equivalência*. Isso porque o valor de grandeza fixado pela lei estadual em

ADI 5374 / PA

conjunto com o volume hídrico utilizado (1 m³ ou 1000 m³), faz com que o tributo exceda a *razoável equivalência* com o custo da atividade estatal de fiscalização.

34. Friso que, em 04.12.2019, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 6211, de relatoria do Min. Marco Aurélio, se debruçou sobre matéria análoga, e declarou a inconstitucionalidade dos arts. 2º; 3º, I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, § 1º e § 2º; 12, § 2º, I a III; e, por arrastamento, dos arts. 3º, parágrafo único; 4º, I e II; 6º, § 2º, I a IV; 8º, I e II, e parágrafo único, incs. I a III; 9º; 10, parágrafo único, incs. I a III; 11; e 12, § 1º, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá, os quais versaram sobre a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH) e do Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (CERH), no âmbito da unidade federativa.

35. Na oportunidade, entendeu a Corte que, considerando o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição a instituição de taxa destituída de *equivalência* entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia (artigo 145, inciso II, da Lei Maior).

III. CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará. Proponho a fixação da seguinte tese: “*Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental cuja base que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.*”.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (0020016/DF, 20016/DF, 91152/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A - ELETRONORTE

ADV.(A/S) : SACHA CALMON NAVARRO COELHO (20118/DF, 9007/MG, 112794/RJ, 249347/SP)

AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

AM. CURIAE. : NORTE ENERGIA S/A

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 112310/RJ, 303020/SP)

AM. CURIAE. : NORTE ENERGIA S.A.

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA (RJ112310/)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará e fixou a seguinte tese de julgamento: "Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização", nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Pará, o Dr. Antonio Saboia de Melo Neto, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Norte Energia S.A., o Dr. Luiz Gustavo Bichara; e, pelo *amicus curiae* Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE, o Dr. Sacha Calmon Navarro Coelho. Plenário, Sessão Virtual de 12.2.2021 a 23.2.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário