



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 140.889/2016-AsJConst/SAJ/PGR

**Ação direta de inconstitucionalidade 5.374/PA**

Relator: Ministro **Roberto Barroso**  
Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI)  
Interessados: Governador do Estado do Pará  
Assembleia Legislativa do Estado do Pará

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.091/2014, DO ESTADO DO PARÁ. TAXA DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (TFRH). PODER DE POLÍCIA. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIÃO. POSSIBILIDADE DE COOPERAÇÃO ENTRE ENTES DA FEDERAÇÃO. NECESSIDADE DE DISCIPLINA ESPECÍFICA EM LEI COMPLEMENTAR. AFRONTA AO ART. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO. DEFINIÇÃO DO VALOR DA TAXA. ALÍQUOTA SOBRE VOLUME DE PRODUÇÃO. BASE DE CÁLCULO DE IMPOSTO. ART. 145, II E § 2º DA CR. OFENSA. ONEROSIDADE EXCESSIVA. DESPROPORÇÃO COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. EFEITO DE CONFISCO (CR, ART. 150, IV).

1. Exercício de poder de polícia estadual em atividades de exploração de recursos hídricos, autorizadas e concedidas pela União, pressupõe edição de lei complementar nacional que discipline normas de cooperação entre as unidades federativas, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição da República.
2. Ofende o art. 145, II e § 2º, da CR lei estadual que institua taxa cuja base de cálculo incida diretamente sobre o metro cúbico de água utilizada. Por se tratar de tributo vinculado, base de

cálculo da taxa deve relacionar-se com o maior ou menor trabalho que o poder público desempenhe em face do contribuinte, não com a capacidade contributiva deste.

3. Onerosidade excessiva do valor cobrado a título de taxa e desproporcionalidade manifesta com o custo da atividade estatal acarretam violação ao art. 150, IV, da Constituição, que veda tributo com efeito de confisco.

4. Perigo na demora processual decorre do relevante impacto negativo que a tributação sobre a exploração e produção de recursos hídricos acarreta à atividade e à economia nacional.

5. Parecer pela concessão de medida cautelar e pela procedência do pedido.

## 1 RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Lei 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará, que institui a taxa de controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos (TFRH).

Este é o teor da norma:

### 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.

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 (...) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará – UPF-PA por m<sup>3</sup> (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado.

§ 1º. O valor da TFRH corresponderá a 0,5 (...) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará – UPF-PA por 1.000m<sup>3</sup> (...), 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 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% (...) do valor da taxa devida por dia de atraso, até o limite de 36% (...);
- II – havendo ação fiscal, multa de 80% (...) do valor da taxa devida;
- III – juros de mora de 1% (...) 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% (...) de seu valor quando do pagamento integral do crédito tributário no prazo de trinta dias da ciência do Auto de Infração;
- II – 30% (...) 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% (...) de seu valor quando o pagamento integral do crédito tributário ocorrer no prazo de trinta dias da decisão de primeira instância administrativa.

Art. 9º. Fica sujeito à multa de 100% (...) 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 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 (...) 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 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 APROVEITA- MENTO 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 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 ([...]) UPF-PA, por infração.

#### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

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.

Afirma a requerente possuir legitimidade para propor a ação, por ser entidade de classe de âmbito nacional, e haveria numerosos precedentes do Supremo Tribunal Federal reconhecendo essa condição. No mérito, aduz ter o diploma paraense instituído exação que, sob a denominação de “taxa”, supera em termos arrecadatórios a despesa com secretarias e até mesmo com toda a Assembleia Legislativa, não guardando proporcionalidade com as projeções de gastos relativos ao serviço prestado ou posto à disposição dos contribuintes, a revelar que se trata de verdadeiro imposto.

Aponta que os arts. 1º a 12 da Lei 8.091/2014 contrariam (i) o art. 145, II, e § 2º, da Constituição da República, o qual exige a indicação de fato gerador compatível com a taxa; (ii) os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade (CR, art. 5º, LIV) e a vedação a tributação confiscatória (CR, art. 150, IV), em face de desequilíbrio entre o valor da taxa e o custo da ação estatal que financia; (iii) os arts. 20, 21, XIX, 22, IV, da CR, por ser competência da União legislar sobre águas, instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de seu uso. Requer declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento,

do art. 13 da Lei 8.091/2014 e do Decreto 1.227, de 13 de fevereiro de 2015, que a regulamenta (peça 2 do processo eletrônico).

Sustenta que “o pagamento feito pelo particular por conta da exploração de bem da União tem natureza de preço público, ainda que a lei [lhe] dê o nome de taxa” (fl. 23). Assevera que o Estado do Pará não possui competência para exercer poder de polícia sobre atividades desenvolvidas em rios federais que cortam seu território, a não ser fiscalização de ordem ambiental. Em relação ao aproveitamento de recursos hidroenergéticos, afirma já haver previsão de pagamento da compensação financeira nas Leis 7.990/1989 e 8.001/1990, além de repasse da taxa recolhida por força da Lei 9.433/1997. Postula suspensão liminar das normas, em razão do início da produção de efeitos da lei, a qual angariaria soma vultosa de recursos de difícil restituição. Acredita que a lei tenha potencial efeito multiplicador, dada a criação de taxas semelhantes em outros estados da federação.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 7 do processo eletrônico).

Em informações, a Assembleia Legislativa defende constitucionalidade da norma e aduz ser o Estado competente para instituir taxa incidente sobre atividade administrativa comum, no caso, a defesa do ambiente, por força do art. 23, XI, da CR. Defende não haver imposto com mesma base de cálculo da taxa, a qual incide sobre o metro cúbico de recurso hídrico utilizado (peça 12).



O Governador do Pará defende a constitucionalidade da lei. Afirma que a taxa visa a remunerar legítimo exercício de poder de polícia estadual, sem caráter confiscatório, e a prevenir danos ambientais decorrentes da atividade de exploração de recursos hídricos. Afasta a alegada bitributação (peça 13).

A Advocacia-Geral da União manifesta-se por improcedência do pedido, por considerar que a taxa foi criada com base em competência material comum (peça 24).

Há pedido de ingresso, como *amicus curiae*, das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobras Eletronorte (peça 26).

É o relatório.

## 2. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO

Ao disciplinar o pacto federativo, a Constituição da República atribuiu à União competência exclusiva para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV)<sup>1</sup> e para outorgar concessões para pesquisa e lavra de tais recursos (art. 176, *caput* e § 1º).<sup>2</sup> Impôs, como

1 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; [...]”.

2 “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. [...]”

competências materiais comuns a todos os entes que compõem a federação, proteção do ambiente, combate a poluição em qualquer de suas formas e fiscalização de concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios (art. 23, VI, VII e XI).<sup>3</sup>

A grande relevância social das atividades previstas no art. 23 da Lei Maior justifica a necessidade de atuação conjunta e permanente por parte das unidades da federação. A forma de cooperação entre os entes para realizar os objetivos comuns foi submetida a disciplina por meio de leis complementares nacionais, segundo o art. 23, parágrafo único, na redação da Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006.<sup>4</sup> Consoante PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, a finalidade do preceito foi “evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios”. Prossegue ele:

Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem as atri-

3 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]”

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

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

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

4 “Art. 23. [...]”

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

buições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados).<sup>5</sup>

No exercício da competência prevista na norma constitucional, editou a União a Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, a qual fixou normas de cooperação em ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis e do ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação de florestas, da fauna e da flora. Delimitou, no art. 7º, as ações de competência privativa da União, dentre as quais se destacam:

Art. 7º São ações administrativas da União: [...]

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

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; [...].

A Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, estabeleceu ser competência privativa da União, por meio da Agência Nacional de Águas (ANA), dispor sobre a política nacional de recursos hídricos:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas – ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e

---

5 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 852.

financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. [...]

Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

III – (VETADO)

IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;

V – fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

VI – elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei 9.433, de 1997;

VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997;

X – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;

XI – promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;

XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

XIII – promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias;

XIV – organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

XV – estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;

XVI – prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;

XVII – propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

XVIII – participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação. (Vide Medida Provisória 2.049-21, de 2000) (Incluído pela Medida Provisória 2.216-37, de 2001)

XIX – regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos res-

pectivos contratos de concessão, quando existentes. (Redação dada pela Lei 12.058, de 2009)

XX – organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); (Incluído pela Lei 12.334, de 2010)

XXI – promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens; (Incluído pela Lei 12.334, de 2010)

XXII – coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e encaminhá-lo, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de forma consolidada. (Incluído pela Lei 12.334, de 2010)

Em vista de tais disposições e de outras mais na legislação esparsa, no que toca à exploração de recursos hídricos, pode-se sintetizar ser atribuição do ente central da federação e de seus órgãos (i) outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União (CR, art. 176, § 1º); (ii) arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997;<sup>6</sup> e (iii) fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União. Interpretação sistemática dos preceitos constitucionais e legais permite concluir que, em princípio, a competência para desempenhar poder de polícia ambiental sobre concessões de exploração de recursos hídricos é privativa da União.

---

6 “Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II – no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.”

Atuação fiscalizatória estadual em tal seara apenas poderá ocorrer em regime de cooperação com o ente central da federação, nos termos disciplinados em lei complementar federal, conforme o art. 23, parágrafo único, da Constituição.

Em descompasso com a disciplina nacional referida, editou o legislador do Estado do Pará a Lei 8.091, de 29 de dezembro de 2014, a qual instituiu a denominada taxa de controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos (TFRH), cobrada por exercício de poder de polícia ambiental por parte da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), sobre atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos (art. 2º). O art. 3º da lei relacionou diversas atividades fiscalizatórias que justificariam a criação do tributo, como as de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos hídricos; e de registrar e fiscalizar a exploração de ditos recursos, entre outras.

Ao fazê-lo, a norma paraense afrontou a sistemática constitucional de repartição de competências materiais comuns entre os componentes da federação, porquanto sobrepôs exercício de poder de polícia de estado-membro à atribuição regular de ente diverso (União), sem edição prévia de lei complementar para disciplinar a cooperação entre si. Há, portanto, violação ao art. 23, parágrafo único, da Constituição de 1988.

Não é só. Ao estabelecer como base de cálculo da recém-criada TFRH a quantidade de metros cúbicos de água (art. 6º), ofendeu o art. 145, II e § 2º, da CR, que dispõe:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

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

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

Consoante o preceito constitucional, taxas somente podem ser instituídas pelos poderes públicos em duas situações: em razão de exercício de poder de polícia ou em decorrência de utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados a contribuinte ou postos a sua disposição.

Isso ocorre por se tratar de tributo contraprestacional, de natureza vinculada. Diversamente dos impostos, cobrados consoante a capacidade econômica dos contribuintes e independentemente de contraprestação estatal específica, taxas incidem unicamente quando houver prestação de serviços ou atividades para cuja remuneração hajam sido instituídas. LEANDRO PAULSEN assim exprime tal compreensão:

[...] taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Pressupõe[m], pois, atuação administrativa do Estado, diretamente relacionada ao contribuinte, indicada pelo legislador como fato ge-



rador da obrigação tributária. Efetivamente, cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelos serviços que preste ou pelo poder de polícia que exerça no desempenho da sua competência política-administrativa. [...]

O montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, não pode variar senão em função do custo da atividade estatal. Conforme PAULO DE BARROS CARVALHO, “em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência...”. [...] JOSÉ MAURÍCIO CONTI esclarece que a vedação se justifica “na medida em que impede a criação de taxas que, na verdade, seriam impostos disfarçados, ou seja, não corresponderiam a valores cobrados em função do serviço prestado ou do exercício do poder de polícia”.<sup>7</sup>

Por se tratar de tributo vinculado, base de cálculo de taxa deve relacionar-se com o maior ou menor trabalho que o poder público desempenhe em face do contribuinte. Seu valor não deve levar em conta qualidades e quantidades estranhas ao exercício de poder de polícia, sem pertinência com relação ao aspecto material da hipótese de incidência. Conforme ressaltou o Ministro DIAS TOFFOLI, no recurso extraordinário 554.951/SP, taxa “não se atém a signos presuntivos de riqueza”, mas somente ao “custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida”.<sup>8</sup>

7 PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*: completo. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 33-34.

8 STF. Primeira Turma. Recurso extraordinário 554.951/SP. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. 15/10/2013, maioria. *Diário da Justiça eletrônico* 227, 19 nov. 2013.

Esse entendimento não é novo no Supremo Tribunal Federal. Na vigência da ordem constitucional anterior, já assentara o Ministro CARLOS MADEIRA (sem destaques no original):

Sendo a taxa uma contraprestação de atividade estatal desenvolvida genericamente em prol do contribuinte, o seu fato gerador é sempre essa atividade. Sua base de cálculo há de corresponder a esse fato gerador e não às condições específicas de cada contribuinte. A taxa de licença **não pode, assim ter como base de cálculo** o valor do patrimônio, a renda, **o volume da produção** ou o número de empregados, que dizem respeito a condições econômicas do contribuinte e não ao custo do exercício do poder de polícia.<sup>9</sup>

É bem verdade que a jurisprudência da Suprema Corte admite, no tocante à apuração do montante a ser cobrado a título de taxa, coincidência parcial com elementos componentes de base de cálculo de impostos. Tal coincidência, todavia, não poderá ser total, sob pena de afrontar o comando expresso do art. 145, § 2º, da CR. O entendimento foi sintetizado no enunciado de súmula vinculante 29, segundo a qual “é constitucional a adoção, no cálculo do valor de 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”.

Desse modo, conquanto se admita a possibilidade de o poder público pautar em critérios como produtividade ou faturamento a fixação de valores distintos para determinada taxa, a partir do que se denominam *faixas de cobrança*, como forma de realizar o princípio constitucional da capacidade contributiva, referidos critérios

<sup>9</sup> STF. Segunda Turma. RE 100.201/SP. Rel.: Min. CARLOS MADEIRA. 29/10/1985, un. DJ, 22 nov. 1985.

não podem ser tomados como o próprio objeto de incidência do tributo. Esse entendimento foi confirmado pelo Ministro CELSO DE MELLO no agravo regimental em RE 216.259/CE, o qual analisava a constitucionalidade de taxa de fiscalização de mercados de títulos e valores mobiliários. Destaca-se do voto:

[...] o patrimônio líquido das empresas – que figura, meramente, como critério destinado a classificar os contribuintes por faixas, de acordo com o seu porte e capacidade contributiva, ficando estipulado, para cada faixa, um valor fixo – não constitui base de cálculo da referida taxa de fiscalização, servindo, unicamente, como elemento informativo do *quantum* a ser pago, quando da aplicação da tabela prevista na própria lei; [...] a espécie tributária em referência – precisamente pelo fato de dispor de base de cálculo diversa daquela correspondente a qualquer imposto – não transgredir a cláusula de vedação inscrita no art. 145, § 2º, da vigente Constituição [...].<sup>10</sup>

É dizer, a alíquota dessa espécie tributária não pode incidir diretamente sobre produção ou faturamento em si considerados, pois estas grandezas constituem base de cálculo típica de impostos.

Esse é, precisamente, o caso da exação instituída pela Lei 8.091/2014. Define seu art. 6º como alíquota da TFRH o valor fixo de 0,2 da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará (UPF-PA), incidente sobre o metro cúbico de água utilizado; se os recursos forem utilizados para produção de energia elétrica, essa alíquota aumenta para 0,5 UPF-PA/metro cúbico.

---

10 STF. Segunda Turma. Agravo regimental em RE 216.259/CE. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 9/5/2000, un. DJ, 19 maio 2000.

A norma tributa grandeza diretamente relacionada ao volume de produção de empresas concessionárias do setor energético, ou seja, onera a capacidade contributiva dos sujeitos passivos, sem guardar vínculo com a atuação estatal que pretenderia remunerar. Desconsidera, na fixação do montante cobrado, dificuldades na realização de inspeções ambientais, como tamanho das instalações a serem fiscalizadas, localização de difícil acesso e outros fatores que poderiam efetivamente impactar nos custos da atividade estatal.

Por essas razões, a lei estadual afronta o art. 145, II e § 2º, da Constituição da República.

De resto, onerosidade excessiva do valor cobrado por meio de taxa e manifesta desproporcionalidade com o custo da atividade estatal violam o art. 150, IV, da CR,<sup>11</sup> que veda tributo com efeito de confisco. Sobre a importância do princípio da razoabilidade no desempenho da competência tributária e a necessidade de observar a garantia constitucional da proibição de confisco, assim decidiu essa Corte:

[...]

– O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que pro-

---

11 “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV – utilizar tributo com efeito de confisco; [...]”

íbe a utilização do tributo – de qualquer tributo – com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV).

– A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.).

– Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária.

**TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL.**

– A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei.

– Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina.

**TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.**

– O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

– O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

– A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.<sup>12</sup>

Conforme demonstrou a peça inicial, a excessiva onerosidade da TFRH não guarda relação mínima de proporcionalidade com o custo da atividade estatal que lhe justificaria a instituição. Tal informação não é contestada pelos entes estatais beneficiários da exação. Viola-se a garantia de proibição de confisco, insculpida no art. 150, IV, da Constituição.

Não se deve estimular uma espécie de conflito federativo em torno da partilha da remuneração (tributária ou não) advinda da exploração de recursos hídricos e outros recursos naturais. Eles são riqueza de toda a nação brasileira, que, por acaso geológico e pela extensão territorial do país, não aquinhoam de maneira igualitária todos os componentes da federação. É mais consentâneo com o

---

12 STF Plenário. Questão de ordem em medida cautelar em ADI 2.551/MG. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 2/4/2003, maioria. DJ, 20 abr. 2006.

espírito colaborativo da Constituição – a qual preconiza a parceria de todos os componentes do pacto político para atingimento dos objetivos que ela própria define<sup>13</sup> – divisão entre todos das riquezas minerais.

É peculiar a situação dos recursos hídricos, os quais são considerados estratégicos em razão de sua importância para sobrevivência dos seres vivos e produção de alimentos. A Organização das Nações Unidas, por ocasião do Dia Mundial da Água, em 2010, declarou:

A água potável limpa, segura e adequada é vital para a sobrevivência de todos os organismos vivos e para o funcionamento dos ecossistemas, comunidades e economias. Mas a qualidade da água em todo o mundo é cada vez mais ameaçada à medida que as populações humanas crescem, atividades agrícolas e industriais se expandem e as mudanças climáticas ameaçam alterar o ciclo hidrológico global. [...]

A cada dia, milhões de toneladas de esgoto tratado inadequadamente e resíduos agrícolas e industriais são despejados nas águas de todo o mundo. [...] Todos os anos, morrem mais pessoas das consequências de água contaminada do que de todas as formas de violência, incluindo a guerra. [...] A contaminação da água enfraquece ou destrói os ecossistemas naturais que sustentam a saúde humana, a produção alimentar e a biodiversidade. [...] A maioria da água doce poluída acaba nos oceanos, prejudicando áreas costeiras e a pesca. [...]

Há uma necessidade urgente para a comunidade global – setores público e privado – de unir-se para assumir o desafio

---

13 “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

de proteger e melhorar a qualidade da água nos nossos rios, lagos, aquíferos e torneiras.<sup>14</sup>

Em cenário no qual a escassez desses recursos já atinge 40% da população mundial, havendo até projeções de que conflitos bélicos podem vir a decorrer da disputa por esses bens,<sup>15</sup> a gestão, exploração e fiscalização de maneira colaborativa são a melhor saída para aproveitamento igualitário desses recursos.

Em suma, a Lei 8.091, de 29 de dezembro de 2014, e o Decreto 1.227, de 13 de fevereiro de 2015, do Estado do Pará, são inconstitucionais, por afronta aos arts. 22, IV, 23, parágrafo único, 145, II e § 2º, 150, IV, e 176, *caput* e § 1º, da Constituição da República.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pela procedência do pedido.

Brasília (DF), 20 de junho de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/TVM-Par.PGR/WS/2.198/2016

14 Disponível em < <https://nacoesunidas.org/acao/agua> >; acesso em 20 jun. 2016.

15 Disponível em: < <http://zip.net/btthz6> > ou < <http://www.infoescola.com/hidrografia/escassez-de-agua-potavel/> >. Acesso em 12 maio 2016.