

22/06/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AGDO.(A/S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
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. AGRAVO INTERNO EM MEDIDA CAUTELAR. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO.

1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).

2. Há plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará, por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo. Precedente: ADI

ADI 5374 MC-AGR / PA

6211, Rel. Min. Marco Aurélio.

3. Perigo na demora igualmente configurado, já que a cobrança do tributo em valores elevadíssimos tem o potencial de inviabilizar a atividade de exploração de recursos hídricos.

4. Situação jurídica e fática que não se alterou substancialmente com o advento de nova lei, que, modificando apenas um dispositivo da lei impugnada, limitou-se a reduzir a alíquota do tributo em uma de suas hipóteses de incidência, mas sem afastar a plausibilidade da violação ao princípio da proporcionalidade. Perda de objeto da ação não configurada.

5. Agravo regimental a que se nega provimento, referendando-se a decisão que concedeu a medida cautelar, 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”*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, referendando a medida cautelar concedida, para fins de suspender a 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. Foi fixada a 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”*, nos termos do voto do Relator.

ADI 5374 MC-AGR / PA

Brasília, 12 a 19 de junho de 2020.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

22/06/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AGDO.(A/S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
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 LUIS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 01.09.2015 pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará, que instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH.

2. A requerente sustenta, na petição inicial, que a lei estadual

ADI 5374 MC-AGR / PA

impugnada teria violado os arts. 145, II e § 2º; 146, II; 5º, LIV; 22, IV, 23, XI, 176; 150, I; 21, XIX, 154, I, todos da Constituição Federal. Em síntese, alega que o ato normativo teria incorrido: **(i)** em *inconstitucionalidade formal*, por invadir competência privativa da União para legislar sobre águas, conforme o art. 22, IV, da CF, e sua competência exclusiva para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, conforme art. 21, XIX, da CF; **(ii)** em *inconstitucionalidade material*, por ter criado verdadeiro *imposto* sob a denominação de *taxa*, pois o tributo não apresentaria correlação com autêntico exercício do poder de polícia, em desrespeito aos arts. 5º, LIV; 145, II e §2º; 146, II, da CF; **(iii)** em *inconstitucionalidade material*, também, por ter estabelecido verdadeira sanção política como forma de exigir o pagamento de tributo, em violação aos princípios da livre iniciativa e do devido processo legal, previstos respectivamente no art. 170 e no art. 5º, LIV, da CF; **(iv)** em *inconstitucionalidade material*, ainda, por ter estabelecido um tributo sem relação de proporcionalidade com o custo da atividade estatal realizada.

3. Em 09.09.2015, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 (peça nº 07).

4. O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará prestou informações em 09.10.2015 (peça nº 12). A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido formulado pela requerente, com a conseqüente declaração de constitucionalidade da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará (peça nº 24). A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela procedência da ação direta (peça nº 42).

5. Em 09.10.2018, o *amicus curiae* Centrais Elétricas do Norte do Brasil – ELETRONORTE, apresentou manifestação (peça nº 69). Alegou que: **(i)** a TFRH viola o princípio da equivalência, pois sua cobrança supera em muito os custos da atividade fiscalizatória exercida pelo Estado do Pará sobre o aproveitamento e o uso dos recursos

ADI 5374 MC-AGR / PA

hídricos; **(ii)** a TFRH, sob o prisma do aspecto quantitativo de sua regra matriz de incidência (base de cálculo e alíquota do tributo), ofende os princípios constitucionais da vedação ao confisco, da proporcionalidade e da razoabilidade; **(iii)** os índices para o cálculo do *quantum debeatur* da TFRH, embora aparentemente baixos, conduzem a valores acentuatadamente elevados, já que as usinas de energia hidrelétrica utilizam quantidades substanciais de recursos hídricos; **(iv)** em 27.08.2015, o Fisco paraense lavrou auto de infração em face da ELETRONORTE no valor de R\$ 206.316.073,49, em razão do período de abril a setembro de 2015; e, em 11.11.2015, sobreveio nova autuação, no valor de R\$ 113.212.439,82, pela incidência da TFRH em razão dos meses de julho, agosto e setembro de 2015; **(v)** a contingência de TFRH no balanço patrimonial da ELETRONORTE alcança a cifra de R\$ 1,3 bilhões no período de abril de 2015 a abril de 2018.

7. Em 16.10.2018, o *amicus curiae* Norte Energia S/A ressaltou a importância da concessão de medida cautelar (peça nº 77), afirmando que: **(i)** em razão dos critérios adotados pela Lei Estadual nº 8.091/2014, está sofrendo com a exigência de quantias elevadíssimas de TFRH; **(ii)** não havendo previsão de inclusão da presente ação direta em pauta, permanecerá válida e eficaz a sistemática de tributação delineada pela Lei Estadual nº 8.091/2014, sobrecarregando sobremaneira o segmento de geração e consumo de energia hidrelétrica.

8. Entendendo presentes seus requisitos autorizadores, em 13.12.2018 concedi, monocraticamente, medida cautelar (peça nº 81), para suspender a eficácia da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará, até o julgamento definitivo da presente ação direta, em decisão assim ementada:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO.

ADI 5374 MC-AGR / PA

1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da **(i)** plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e da **(ii)** possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).

2. Há plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal disponibilizada.

3. Perigo na demora igualmente configurado, já que a cobrança do tributo em valores elevados é apta a impossibilitar a atividade de exploração de recursos hídricos.

4. Concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para determinar a suspensão da eficácia da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará”.

9. Em face dessa decisão, o Estado do Pará, requerente, interpôs, em 20.02.2019, o presente agravo regimental (peça nº 86), alegando, em síntese, o seguinte, que: **(i)** o deferimento da medida cautelar fere princípios de justiça fiscal, pois houve ampla adesão dos contribuintes à taxa ora impugnada, cuja instituição foi precedida de debates públicos sobre seu alcance e extensão; **(ii)** a concessão da cautelar teria se dado *inaudita altera pars*, violando os princípios processuais que dizem respeito à proteção da confiança e à ampla participação das partes na condução do processo (CPC, arts. 7º e 90); **(iii)** o *periculum in mora* não estaria caracterizado, levando em conta as autuações fiscais e a jurisprudência do Tribunal de Justiça local em favor da validade do tributo em questão; **(iv)** haveria *periculum in mora* inverso, em razão do alegado potencial da medida cautelar para comprometer a capacidade fiscalizatória do Estado, em que há grande volume de recursos hídricos utilizados em variadas atividades exploratórias; **(v)** o pleito formulado nesta ação direta seria uma tentativa das contribuintes de se eximirem de pagar tributo, perpetrando distorções quanto aos números e cálculos apresentados, ao incluir valores acrescidos de multas, juros e

ADI 5374 MC-AGR / PA

atualizações.

10. Posteriormente à interposição do agravo, o Estado do Pará trouxe aos autos duas petições (peças nº 89 e nº 93), requerendo a declaração de perda superveniente de objeto da ação, em face, sobretudo, do advento da Lei estadual nº 8.872, de 19 de junho de 2019, que teria operado “radical ruptura com o sistema de cobrança anterior, numa alteração superveniente que fatalmente atinge o objeto da ação naquilo que representou focal motivação jurídica para o ajuizamento da ação e para a concessão da liminar, esvaziando-as por completo”.

11. Diante disso, determinei a intimação da requerente para manifestar-se sobre a alegada perda do objeto (peça nº 100). Em cumprimento à intimação, a requerente apresentou petição defendendo a subsistência das inconstitucionalidades alegadas na inicial, mesmo com a edição da Lei nº 8.872/2019, do Estado do Pará (peça nº 101). No mesmo sentido foram as manifestações dos *amici curiae* (peças nº 96 e nº 98).

12. Por aplicação do art. 322, § 2º, do CPC/2015, recebi a petição da requerente como verdadeira emenda à inicial, a fim de ampliar o objeto da presente ação direta, para também estender-se à Lei nº 8.872/2019, do Estado do Pará (peça nº 103). No mesmo despacho, reputei como desnecessária a solicitação de novas informações, pois o Estado já as prestara, minuciosamente, na própria petição em que requerera a declaração da perda de objeto (peça nº 93). Todavia, dada a ampliação do objeto da ação direta, determinei fossem colhidas novas manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

13. O Advogado-Geral da União propugnou pela improcedência do pedido formulado pela requerente, também no tocante à Lei nº 8.872/2019, em manifestação assim ementada (peça nº 104):

“Tributário. Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará. Instituição e cobrança de taxa que tem como

ADI 5374 MC-AGR / PA

fato gerador o exercício regular do poder de polícia sobre a atividade de controle, acompanhamento, fiscalização, exploração ou aproveitamento de recursos hídricos (TFRH). Tributo criado com fundamento na competência material comum das unidades federadas para fiscalizar a exploração de recursos hídricos em seu território. Artigos 23, inciso XI; 24, inciso I; 25; e 145, inciso II, da Carta da República. Liminar concedida, sob fundamento de desproporcionalidade. Emenda à inicial. Superveniência da Lei estadual nº 8.872/2019, que diminuiu o valor da alíquota da TFRH. Alteração que corrobora a legitimidade da exação, sob o prisma da proporcionalidade, atenuando aspectos da norma matriz considerados excessivos na decisão cautelar. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente, também no tocante à Lei nº 8.872/2019”.

14. A Procuradoria-Geral da República manteve seu entendimento no sentido da procedência do pedido, tanto em sua formulação original quanto agora, com a inclusão da Lei estadual nº 8.872/2019 no objeto da ação. Confira-se a ementa do referido parecer (peça nº 106):

“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). SUPERVENIÊNCIA DA LEI 8.872/2019. REDUÇÃO DO VALOR DA TAXA. ADITAMENTO AO PEDIDO. INOCORRÊNCIA DE PERDA DE OBJETO. MÉRITO. PODER DE POLÍCIA. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA FINS ENERGÉTICOS. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIÃO. COOPERAÇÃO ENTRE ENTES DA FEDERAÇÃO. NECESSIDADE DE DISCIPLINA ESPECÍFICA EM LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. AFRONTA AO ART. 23,

ADI 5374 MC-AGR / PA

PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFINIÇÃO DO VALOR DA TFRH. ALÍQUOTA SOBRE VOLUME DE PRODUÇÃO. BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. OFENSA AO ART. 145, II, §2º, DA CF. ONEROSIDADE EXCESSIVA. DESPROPORÇÃO COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. EFEITO DE CONFISCO (CF, ART. 150, IV).

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite aditamento da petição inicial e prosseguimento da ação direta no caso de ocorrer alteração meramente formal no diploma impugnado. Caracteriza-se como tal a alteração promovida na Lei 8.091/2014, do Estado do Pará, pela Lei 8.872/2019, a qual se ateve a reduzir o valor da TFRH incidente sobre utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

2. Exercício de poder de polícia estadual em atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, autorizadas e concedidas pela União, pressupõe edição de lei complementar federal que discipline normas de cooperação entre as unidades federativas, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

3. Ofende o art. 145, II, §2º, da Constituição Federal lei estadual que institua taxa cuja base de cálculo incida diretamente sobre o volume de recurso hídrico utilizado na atividade de geração de energia elétrica. Por se tratar de tributo vinculado, a 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.

4. 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 Federal, que veda tributo com efeito de confisco.

- Parecer pela procedência do pedido”.

15. É o relatório.

22/06/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.374 PARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Os fundamentos da decisão monocrática prolatada em 13.12.2018 permanecem íntegros, em que pese aos argumentos trazidos pelo agravante. Por isso, neste passo do processo, voto no mesmo sentido, com algumas considerações adicionais, necessárias em razão da ampliação do objeto da demanda.

2. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*), seja por conta da irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados, seja pela necessidade de garantir ulterior eficácia da decisão. E estes elementos estavam – quando da decisão monocrática – e continuam presentes neste momento do processo, o que autoriza a manutenção da medida cautelar deferida, pelos motivos a seguir expostos.

3. Quanto ao *fumus boni iuris*, há forte plausibilidade jurídica da tese exposta pelo requerente no que se refere à violação dos princípios do custo/benefício e da proporcionalidade.

4. 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

ADI 5374 MC-AGR / PA

exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado do Pará sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território paraense. O elemento quantitativo do tributo é estabelecido pelo art. 6º, que determina, como regra geral, que o tributo 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, excepcionava a regra do *caput*, determinando que o valor da taxa corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da UPF/PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

5. Por conta do valor de grandeza utilizado como elemento quantitativo da TFRH e sua aplicação concreta, ao prolatar a decisão monocrática ora sujeita ao crivo do colegiado, entendi existir forte plausibilidade na alegação de haver excessos que deslegitimam o tributo criado. Como ficou demonstrado na petição inicial e nas petições dos *amici curiae*, embora os índices apresentados pela lei, de forma abstrata, sejam aparentemente baixos, a aplicação prática de tais índices conduz a valores muitíssimo elevados. Como as usinas de energia hidrelétrica utilizam quantidades substanciais de recursos hídricos, o *quantum debeat* necessariamente apresentará valores muito maiores do que o custo da atividade estatal relativa ao exercício do poder de polícia.

6. E tais considerações de ordem fática permanecem válidas mesmo diante da alteração no quadro normativo promovida pela Lei estadual nº 8.872/2019, que adiante se comentará.

7. A taxa tem a natureza de tributo vinculado em relação à atividade do Poder Público. Por isso, 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). Na mesma linha, o custo da atividade estatal deve guardar equivalência e proporcionalidade com o valor cobrado ao contribuinte.

ADI 5374 MC-AGR / PA

Em última análise, é a equivalência e o custo/benefício que validam a instituição da taxa, dando legitimidade à sua cobrança. Assim, se a exação tributária excede de forma desproporcional os custos da atividade do Estado, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional do tributo, em desacordo com a Constituição. E, no caso presente, a contrariedade a tais postulados revela-se fortemente plausível, diante dos dados concretos apresentados pelo requerente e pelos *amici curiae* nestes autos, tanto por ocasião da decisão monocrática prolatada, quanto posteriormente ao advento da Lei estadual nº 8.872/2019 (*v.g.*, nas petições que constituem as peças nº 96, 98 e 101).

8. Além da plausibilidade jurídica do direito invocado, o perigo da demora encontra-se igualmente configurado. Tanto a ELETRONORTE como a Norte Energia S/A apresentaram cálculos e documentos que demonstram autuações em valores elevadíssimos, bem como decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará no sentido da constitucionalidade da norma impugnada. Tais circunstâncias demonstram que pode haver a necessidade de as empresas exploradoras de recursos hídricos arcarem com custos que podem levar até mesmo à inviabilidade de suas atividades.

9. No presente julgamento do agravo regimental interposto, é relevante analisar a manifestação do Estado do Pará, no sentido da perda de objeto desta ação, em razão da edição da Lei nº 8.872/2019, que teriam implementado modificações substanciais na cobrança da taxa impugnada, com significativa redução de seu valor (peça nº 93).

10. A alteração operada pela Lei nº 8.872/2019 na Lei nº 8.091/2014 cingiu-se, na verdade, ao seguinte:

“Art. 1º O § 1º do art. 6º da Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“(…)”

§ 1º O valor da TFRH corresponderá a 0,2 (dois décimos)

ADI 5374 MC-AGR / PA

da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará - UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recursos hídricos para fins de aproveitamento hidroenergético”.

11. Como se vê, a alteração promovida pela nova lei limitou-se à redução da alíquota da TFRH incidente sobre a utilização de recursos hídricos para fins de aproveitamento hidroenergético: de 0,5 (cinco décimos) da UPF-PA (como constava da redação original da Lei nº 8.091/2014) para 0,2 (dois décimos) da UPF-PA por mil metros cúbicos. Tal modificação, todavia, não infirma os fundamentos que autorizaram a concessão da liminar e, neste momento, autorizam a sua manutenção.

12. Com efeito, o advento da Lei estadual nº 8.872/2019 não afastou a desproporção da exação impugnada.

13. Nas petições apresentadas com o intuito de defender que teria sido superada esta inconstitucionalidade – consistente na violação dos princípios da proporcionalidade e do custo/benefício –, apesar de demonstrar a diminuição que a nova lei acarretará em sua arrecadação, o Estado do Pará não logrou comprovar que a alíquota agora definida, de 0,2%, guarda uma efetiva relação de proporção e referibilidade com o regular exercício do seu poder de polícia sobre as atividades hídricas desenvolvidas no território estadual. Limita-se a apresentar uma projeção de que a taxa em questão, com o novo regramento, propiciará uma arrecadação de *250 milhões de reais*, afirmando que tal valor corresponde a “apenas 33,2% do custeio dos órgãos da Administração estadual envolvidos na fiscalização”. Todavia, os custos da atividade estatal referente ao poder de polícia de fiscalização hídrica, em valores estimados para 2019, atingem cifra um pouco superior a *2 milhões de reais*, como consta da própria Lei Orçamentária Anual paraense, cujo excerto pertinente (rubrica nº 6452 – *Gestão de Recursos Hídricos*) foi reproduzido em petições apresentadas pela requerente e pela ELETRONORTE, na condição de *amicus curiae* (peças nº 101 e nº 98, respectivamente). Ademais, cotejando o anexo da Lei nº 8.872/2019 com as previsões

ADI 5374 MC-AGR / PA

orçamentárias pertinentes, pode-se observar que a previsão de arrecadação da TFRH excede mais que o dobro do orçamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, responsável pelo exercício do poder de polícia que a referida taxa visa remunerar. Assim, mesmo com a alteração de alíquota realizada pela Lei 8.872/2019, *o valor que se estima arrecadar com a taxa de que cuida a lei impugnada não parece guardar uma relação de proporcionalidade com a atividade estatal de poder de polícia à qual necessariamente se refere e que justifica a sua cobrança.*

14. Com efeito, à luz do art. 145, II, § 2º, da CF, sendo a taxa um tributo vinculado, sua base de cálculo deve relacionar-se com o maior ou menor trabalho do Poder Público ao exercer a atividade de polícia em face do contribuinte. No caso presente, a taxa criada, mesmo com a modificação legislativa posterior, desbordou de limites razoáveis, porque, sendo tributo vinculado, naturalmente, deve guardar conexão com a atividade de fiscalização desenvolvida. E o que se verifica aqui é que a pretensão de arrecadação com esta taxa supera as previsões orçamentárias atinentes ao exercício do poder de polícia a que se refere. Conforme averbei na decisão monocrática prolatada, 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.

15. Frise-se, novamente, que, apesar de afirmar que a violação ao princípio do custo/benefício estaria superada, o que conduziria à perda do objeto desta ação, o Estado agravante não demonstrou, efetivamente, que a quantificação agora prevista pela Lei nº 8.872/2019 tem aquela necessária conexão e referibilidade com a hipótese de incidência da TFRH, que é, como definido no diploma impugnado, o “exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território paraense”.

ADI 5374 MC-AGR / PA

16. Cabe ainda destacar que a alteração da alíquota da TFRH por lei superveniente não esvaziou a presente ação, de modo a configurar perda de seu objeto. Na verdade, o objeto desta ação direta é mais amplo, e sua propositura calcou-se em outros fundamentos jurídicos, além da violação ao custo/benefício e à proporcionalidade, fundamentos estes a serem apreciados por esta Corte oportunamente, quando do julgamento do mérito. Com efeito, a ação impugna a *totalidade* da Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará. E a nova Lei nº 8.872/2019, alterou somente um de seus dispositivos: o § 1º do art. 6º. Não há que se falar, portanto, em perda superveniente de objeto.

17. Por fim, registro que a questão posta nestes autos é inteiramente análoga àquela que foi recentemente discutida na ADI 6211, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, que tinha por objeto lei do Estado do Amapá em tudo idêntica à que é impugnada na presente ação direta. O acórdão restou assim ementado:

“COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente. TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência,

ADI 5374 MC-AGR / PA

dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica” (ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 04.12.2019, grifo acrescentado).

18. Ao deferir a concessão da medida cautelar, assim justifiquei fazê-lo por decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário:

“Por outro lado, considerando o grande volume de ações aguardando pauta no plenário deste Tribunal, a sistemática de tributação delineada pela Lei Estadual nº 8.091/2014 poderá permanecer produzindo efeitos por tempo considerável. Como se sabe, atualmente, mais de 1000 processos aguardam julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sendo que existem limites estruturais e temporais que impedem um julgamento mais célere de todos esses processos. Além disso, diante de poucos dias para encerramento do ano judiciário de 2018, a sobrecarregada pauta do Plenário desta Corte não comportou a inclusão deste processo. Por tais razões, justifica-se uma excepcional decisão cautelar monocrática neste momento”.

19. Caberá, evidentemente, ao Plenário referendar ou revogar a cautelar excepcionalmente concedida pela decisão monocrática acima referida e ora impugnada no presente agravo. Todavia, os fundamentos jurídicos para a sua concessão permanecem inalterados, continuando presentes o *fumus boni iuris* – haja vista que o advento da Lei estadual nº 8.872/2019 não vulnerou a plausibilidade da inconstitucionalidade defendida na inicial – e o *periculum in mora*. Quanto a este último requisito, o quadro fático narrado no trecho da decisão monocrática acima transcrito, sobre o enorme volume de processos aguardando pauta nesta Corte, permanece em tais patamares, agravados recentemente pelo advento da pandemia de COVID-19 e a necessidade não só de mudanças nas rotinas do Tribunal, mas também de conferir prioridade de julgamento às demandas mais diretamente ligadas à situação de calamidade em saúde pública instaurada.

ADI 5374 MC-AGR / PA

20. Por todo o exposto, nego provimento ao agravo regimental, referendando a medida cautelar concedida, para fins de suspender a 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. Fixo a seguinte tese de julgamento: *“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”*.

21. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.374

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AGDO.(A/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) : 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, negou provimento ao agravo regimental, referendando a medida cautelar concedida, para fins de suspender a 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, e fixou a 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", nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário