



Confederação Nacional da Indústria

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

*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 (STF, Pleno, ADI 2.551 MC-QO)*

*Se o conceito de taxa, expressamente previsto no art. 18, I, da Constituição [de 1967-69], não for fielmente acatado pelos legisladores e tribunais, arruinar-se-á o sistema de separação de receitas que o constituinte delineou no propósito de assegurar autonomia dos Estados e Municípios e também garantir os indivíduos contra as bitributações [...]*

*Além disto, severa conceituação das taxas é indispensável à salvaguarda de certos princípios de limitação constitucional ao poder de tributar (BALEIRO, Aliomar. *Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2007, p. 546).*

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), vem, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

(com pedido de liminar)

tendo por objeto a Lei nº 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, pelas razões que passa a expor.

### SÍNTESE

1. A lei paraense nº 8.091/2014, sob o argumento do exercício do poder de polícia que teria sido conferido ao Estado do Pará sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos, criou uma taxa de fiscalização com as seguintes características básicas: o 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; o contribuinte é a pessoa física ou jurídica que utilize recurso hídrico como insumo em seu processo produtivo ou com a finalidade de exploração ou aproveitamento econômico; com valor correspondente de dois décimos da UPF-PA por m<sup>3</sup> de recurso hídrico utilizado ou, no caso de uso para aproveitamento hidro energético, de cinco décimos da UPF-PA por 1.000 m<sup>3</sup> (base de cálculo).

1.1. Nos termos da lei, o poder de polícia gerador da taxa será exercido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS.

1.2. A Lei nº 8.091/2014 isenta da taxa a utilização de recurso hídrico destinado ao abastecimento residencial e o uso em pequeno volume, a ser definido segundo as peculiaridades das diferentes atividades econômicas, conferindo, ainda, ao Poder Executivo a faculdade de reduzir a TFRH com o fim de evitar a onerosidade excessiva, nos casos da utilização de recursos hídricos para a produção na cadeia alimentícia, para atender as peculiaridades das diferentes atividades econômicas e considerando a ocorrência de investimentos voluntários para melhorar a qualidade do uso sustentável de água.

2. Como se verá, não só o Estado do Pará não tem competência para legislar sobre águas, competência privativa da União nos termos do art. 22, IV, da Constituição, assim como não tem poder de polícia capaz de autorizar a criação de taxa de fiscalização dessa atividade.

2.1. De toda sorte, a lei atacada, independente de qualquer legitimidade do Estado sobre a matéria em questão, acabou por criar verdadeiro imposto mascarado de taxa, gerando incidências que, na forma de imposto (ICMS), não

poderiam ser geradas sem violar as regras relativas à exoneração das exportações, alíquotas nas operações interestaduais, não cumulatividade e não discriminação.

3. O tipo jurídico taxa não guarda qualquer semelhança com a exação criada pela lei atacada, pois taxa é tributo contraprestacional, estabelecido sob a lógica do custo benefício, enquanto o tributo em questão foi moldado para gerar arrecadação exorbitante em relação à atuação estatal que pretende apontar.

4. Há previsão constitucional para taxas fundadas no poder de polícia, que é restrição à liberdade individual promovida em nome do bem comum ou, quando muito, intervenção estatal nas relações econômicas e sociais. Porém, diversamente do que declara o art. 1º da Lei nº 8.091/2014, a fiscalização conferida ao Estado sobre exploração e aproveitamento hídrico foi para assegurar o interesse meramente patrimonial, não guardando correlação com o conceito de poder de polícia que legitima a cobrança de taxa.

4.1. Não é qualquer poder de fiscalizar que legitima a instituição de taxa; não fosse assim, poder-se-ia criar a taxa pela fiscalização sobre os contribuintes de cada imposto, com arrecadação livre das partilhas constitucionalmente asseguradas; poder-se-ia criar taxa fundada no *poder de fiscalização* dos tribunais de contas, cobrada de todos que recebam verbas do poder público, inclusive seus servidores.

4.2. Não bastasse isto, as atribuições conferidas pela Lei nº 8.091/2014, em especial no seu art. 3º, à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS, não se enquadram no conceito de poder de polícia, acentuando a inconstitucionalidade da taxa instituída.

5. Por fim, ainda que a cobrança fosse legítima – o que não é o caso –, convém salientar que já existe uma taxa para a fiscalização do uso de recursos naturais, que obviamente inclui recursos hídricos, cobrada pelo IBAMA e repassada ao Estado do Pará por convênio (TCFA). Do mesmo modo, o §1º do art. 20 da Constituição prevê compensação financeira pela utilização de recursos hídricos, tendo a Lei nº 8.001/90 determinado percentual deste valor a ser empregado na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional. Assim, ao estabelecer nova taxa, constata-se

superposição de cobrança em razão do exercício de poder de polícia sobre mesma atividade administrativa, ferindo, portanto, o princípio do *ne bis in idem*.

## **II - AS INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS**

6. Como se demonstrará adiante, a Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará viola os seguintes artigos da Constituição Federal: art. 145, II e §2º; art. 146, II, combinado com o art. 77, parágrafo único, do CTN; art. 5º, LIV; arts. 22, IV, 23, XI e 176; art. 150, I; e art. 21, XIX e 154, I.

7. As violações são notórias, pois sob o disfarce de taxa, foi criada exação cuja expectativa de arrecadação supera todo o orçamento de onze Secretarias de Estado<sup>1</sup> e de toda a Assembleia Legislativa paraense. Assim, é possível imaginar o quanto a arrecadação dessa taxa superará o orçamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS destacada para exercer o poder de polícia sobre a atividade hídrica.

7.1. Isto desnatura o tributo como taxa, caracterizando-o como imposto e levando à violação ao art. 145, II e § 2.º; art. 146, II, combinado com o art. 77, parágrafo único, do CTN; art. 5.º, LIV.

8. Além disto, a permissão de fiscalizar contida no artigo 23, XI, da Constituição, não pode ser lida desgarrada do disposto nos arts. 20, III e VIII, §1º c/c com o 176 e do artigo 22, IV que reconhecem, respectivamente, ser propriedade da União “*os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais*” e “*os potenciais de energia hidráulica*” e a competência privativa da União para legislar sobre “*águas e energia*”. Além disso, qualquer exercício estadual de fiscalização hídrica deve respeitar legislação federal, uma vez que compete exclusivamente à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX, da Constituição). A leitura

---

<sup>1</sup> Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano; Secretaria de Estado de Esporte e Lazer; Secretaria de Estado de Agricultura; Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Obras Públicas; Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração; Secretaria de Estado de Meio Ambiente; Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação; Secretaria de Estado de Turismo; e Secretaria de Estado de Pesca e Aqüicultura.

conjunta deixa claro que não se trata de poder de polícia que permita a criação de taxa.

### **III - CABIMENTO DESTA AÇÃO DIRETA E DO PEDIDO DE LIMINAR**

9. A Confederação Nacional da Indústria é parte legítima para propor a presente ação, conforme dispõe o artigo 103, IX, da Constituição Federal. Diversos são os precedentes desse Augusto Tribunal reconhecendo sua legitimidade ativa.

10. O requisito da pertinência temática também está presente, eis que a exação questionada pode ser cobrada de toda empresa que utiliza recurso hídrico como insumo em seu processo produtivo ou com a finalidade de aproveitamento econômico, contemplando, assim, inúmeras atividades industriais.

11. Por afetar as sociedades empresárias qualificadas pela legislação como *indústria* dentro do quadro da representação sindical, evidente a pertinência temática a justificar o ingresso da presente Ação Direta em face dos dispositivos já apontados.

12. A concessão da liminar é imperativa. Em primeiro lugar, porque os efeitos tributário da lei começaram a incidir desde março deste ano.

13. Em segundo lugar, porque o elevado valor da “taxa” causa graves repercussões econômicas e financeiras nos sujeitos passivos da exação, com possíveis reflexos na sua situação fiscal, bem como nos reflexos sobre o custo de produção até mesmo da energia elétrica produzida a partir da força dos rios federais existentes no Pará<sup>2</sup>.

14. Em terceiro lugar, porque ao deixar-se que a grave violação ao texto constitucional trazida pela lei em questão perdure por anos, a aguardar o término do julgamento de mérito de uma ADI, e, ademais, ao final, restar ao contribuinte receber a devolução do que se pagou indevidamente pela tortuosa via do precatório, é, com redobradas vênias, escrever em pedra que há sim, para o Estado, inconstitucionalidades muito úteis.

---

<sup>2</sup> Nomeadamente as Usinas Hidrelétricas situadas nos rios Tocantins, Xingu e Teles Pires.

15. Esse cenário, por si só, já representa dano irreparável para a própria Constituição, para o arcabouço mínimo das garantias individuais. Representa também dano para as próprias finanças públicas, pois permitir “*inconstitucionalidades muito úteis*” é premiar o desacerto administrativo e a construção de “esqueletos”.

16. Finalmente, o *fumus boni juris* se revela facilmente na leitura da lei atacada abaixo transcrita e pelas razões exposta nesta Inicial.

#### **IV - TEOR DA LEI ATACADA**

17. Este o teor da lei atacada:

#### **LEI Nº 8.091, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014.**

Publicado do DOE de nº 32.796 de 30.12.14.

Institui 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.

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.

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 m<sup>3</sup> (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 m<sup>3</sup> (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 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 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 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

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.

PALÁCIO DO GOVERNO, 29 de dezembro de 2014.

SIMÃO JATENE  
Governador do Estado

## **V - INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA**

### **V.1 – É INCONSTITUCIONAL LEI QUE, SOB A RUBRICA DE “TAXA”, CRIA TRIBUTO CUJA QUANTIFICAÇÃO EXACERBA GROSSEIRAMENTE QUALQUER ESTIMATIVA IMAGINÁVEL DE CUSTO DE FISCALIZAÇÃO**

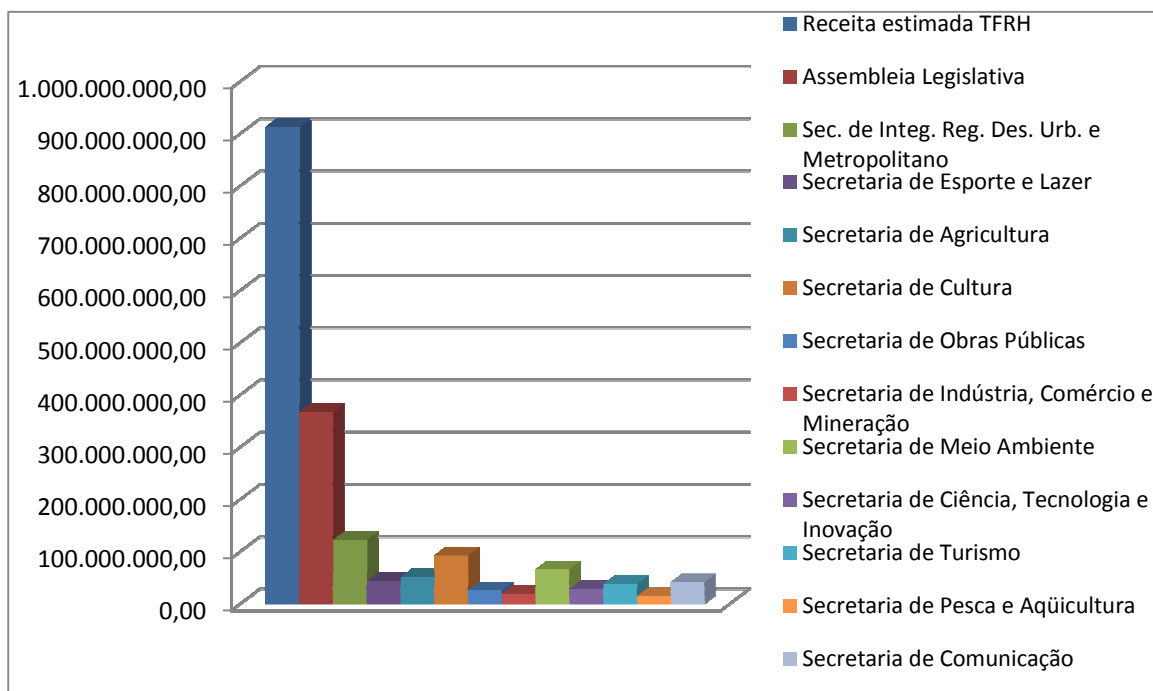
17.1. Como se verá adiante, não faltam inconstitucionalidades na lei ora atacada. Fazendo-se uma estimativa de apenas um setor contribuinte – o de geração de energia – constata-se que a taxa poderá gerar uma receita superior aos gastos de mais de dez secretarias existentes que possuem alguma relação com as atividades mencionadas na lei, bem como todos os gastos da Assembleia Legislativa do Estado.

17.2. Por força do disposto no artigo 6º da lei ora atacada, o valor da TFRH corresponde a 0,5 (cinco décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará - UPF-PA (R\$ 2,73) por 1.000 m<sup>3</sup> (mil metros cúbicos) de recurso hídrico utilizado para aproveitamento hidroenergético, ou seja, R\$ 1,365 por 1.000 m<sup>3</sup> de água. Considerando que uma usina irá gerar cerca de 55% de sua capacidade instalada<sup>3</sup> e partindo-se do pressuposto de que o valor será cobrado apenas sobre a quantidade de recurso hídrico efetivamente utilizado para geração de energia<sup>4</sup>, temos o seguinte gráfico:

---

<sup>3</sup> O Estado do Pará é responsável por 14% de toda a vazão turbinada do país, ou seja, é responsável por um sétimo de toda água aproveitada para fins de geração de energia no Brasil. Em se tratando de sua capacidade de geração, somando-se as 5 usinas localizadas em território paraense, tem-se uma capacidade instalada de 22.152,9 MW, dos quais, apenas 55% foram considerados para fins de cálculo da taxa.

<sup>4</sup> Ou seja, considerando-se apenas a vazão turbinada pela usina para geração de 55% de sua capacidade instalada. Dados disponíveis no sítio da Empresa de Pesquisa Energética - EPE <[http://www.epe.gov.br/leiloes/Paginas/Leil%C3%A3o%20de%20Energia%20A5%202011/Casobase\(NewaveeMSUI\)doLeil%C3%A3oA-52011-C%C3%A1lculodasGarantiasF%C3%ADsicas.aspx?CategoriaID=6780](http://www.epe.gov.br/leiloes/Paginas/Leil%C3%A3o%20de%20Energia%20A5%202011/Casobase(NewaveeMSUI)doLeil%C3%A3oA-52011-C%C3%A1lculodasGarantiasF%C3%ADsicas.aspx?CategoriaID=6780)>.



<b>Receita estimada TFRH – somente para o setor de energia</b>	<b>912.441.419,21</b>
Assembleia Legislativa do Estado	366.785.651,00
Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano	122.025.839,00
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	43.656.693,00
Secretaria de Estado de Agricultura	51.065.995,00
Secretaria de Estado de Cultura	92.512.593,00
Secretaria de Estado de Obras Públicas	25.347.393,00
Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração	19.057.746,00
Secretaria de Estado de Meio Ambiente	65.665.991,00
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação	27.764.430,00
Secretaria de Estado de Turismo	37.694.413,00
Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura	14.582.615,00
Secretaria de Estado de Comunicação	40.981.762,00
<b>Total de receitas das Secretarias + Assembleia Legislativa</b>	<b>907.141.121,00</b>

\* Previsão de despesas obtidas no quadro demonstrativo de despesas da lei orçamentária anual, disponível na página da Secretaria de Estado de Planejamento do Estado do Pará<sup>5</sup>.

17.3. Custa a crer que a despesa relativa a uma fiscalização apenas possa superar em incontáveis vezes toda a despesa com secretarias inteiras e até mesmo com **toda a Assembleia Legislativa do Estado**.

18. A lei tentou delinear elementos próprios de uma taxa, mas seus termos não conseguem esconder que se trata de um imposto, nem que o maior

<sup>5</sup> <[http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1413](http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1413)>. Acesso em 28 de maio de 2015.

objetivo é o de obter uma arrecadação livre de amarras e vínculos com qualquer atividade estatal ou partilha de recursos.

19. Se os valores absolutos já apontam para uma clara desnaturação da taxa, a contextualização torna isto ainda mais evidente.

19.1. Conforme consta nos artigos 2º e 3.º da lei em ataque, o fato gerador é o poder de polícia assim descrito:

“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.”

19.2. O Decreto estadual nº 1.227, de 13 de fevereiro de 2015, que regulamenta a referida lei, estabelece que a SEMAS contará com o apoio das seguintes entidades: Secretaria de Estado de Fazenda - SEFA; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca - SEDAP<sup>6</sup>; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia - SEDEME<sup>7</sup>; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas - SEDOP<sup>8</sup>; e Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - SECTET<sup>9</sup>.

19.3. Nesse sentido, fazendo a comparação entre a receita estimada para 2015 somente com o setor energético e a totalidade da despesa autorizada no orçamento para tais Secretarias, temos o quadro abaixo:

---

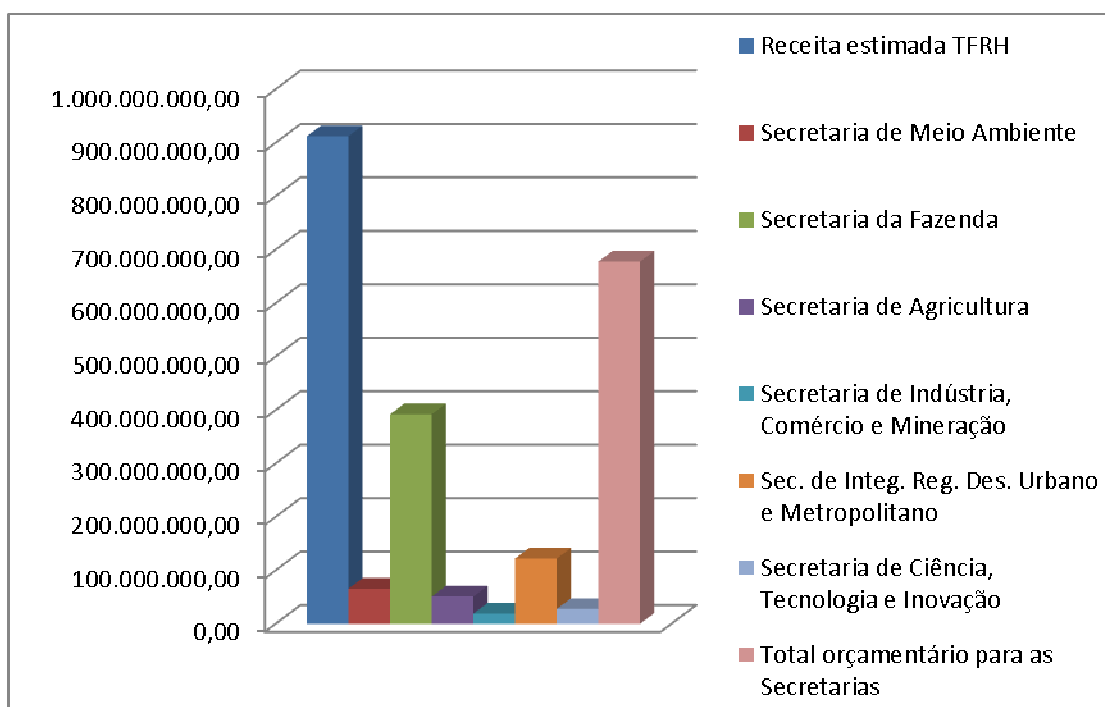
<sup>6</sup> Conforme a Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca - SEDAP passou a se denominar Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI.

<sup>7</sup> Conforme a Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia - SEDEME passou a se denominar Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM.

<sup>8</sup> Conforme a Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas - SEDOP passou a se denominar Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano – SEIDURB.

<sup>9</sup> Conforme a Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - SECTET passou a se denominar Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI.

<b>Receita estimada TFRH</b>	<b>912.441.419,21</b>
Secretaria de Estado de Meio Ambiente	65.665.991,00
Secretaria de Estado da Fazenda	392.300.001,00
Secretaria de Estado de Agricultura	51.065.995,00
Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração	19.057.746,00
Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano	122.025.839,00
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação	27.764.430,00
<b>Total orçamentário de todas estas Secretarias</b>	<b>677.880.002,00</b>



19.4. Em outros termos, tem-se que a soma da despesa prevista para as seis secretarias mencionadas no artigo 2º do decreto chega a **R\$ 677.880.002,00**. Ressalte-se que este valor corresponderia a **toda a despesa prevista para a integralidade das seis secretarias**. Já a receita estimada da TFRH, considerada apenas pelo setor energético e em um percentual de 55% da capacidade instalada, apontaria para R\$ 912.441.419,21, **ou seja, mais que a soma de toda a despesa das seis secretarias juntas**.

20. Em síntese, independente do ângulo que se busque, vê-se que a receita buscada e confessada pelo Estado supera enormemente qualquer projeção de gasto que se possa fazer.

21. O tema não é novo nesse Supremo Tribunal Federal, que já teve a oportunidade de afirmar quanto a outra taxa similar à presente:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS – [...] - **INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE** - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) [...]

....

**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.

(ADI 2551 MC-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 20-04-2006 PP-00005 EMENT VOL-02229-01 PP-00025)

22. O entendimento de fundo, indiscutível, está novamente na ADI 3.028, na qual afirmou o Min. Ayres Britto em seu voto que “*o fundamento lógico e ético da exação mediante taxa é financiar as despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de vigilância, orientação e correição sobre o modo pelo qual o agente delegado operacionaliza a serventia sob seus imediatos cuidados*”.<sup>10</sup>

23. Trata-se aqui de um dos pontos mais tranquilos de toda a existência do Direito Tributário. Taxa é um tributo contraprestacional, já que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte<sup>11</sup>. O caráter sinalagmático deste tributo deve mostrar-se à evidência: se o legislador menciona a existência de taxa, mas elege base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto<sup>12</sup>.

24. Como destaca Casalta Nabais, para que um tributo possa ser considerado como taxa é preciso que o montante a pagar tenha por base, no seu núcleo essencial, as vantagens que proporciona ao indivíduo ou os custos que este provoca às entidades públicas. Isto significa que embora tenha inegável margem para livre avaliação, o legislador tem limitações importantes, pois não pode estabelecer como taxas contraprestações que não passem nesse teste de proporcionalidade<sup>13</sup>.

25. No mesmo sentido é também a lição de Klaus Vogel, para quem os limites da discricionariedade do legislador na quantificação da taxa surgem

---

<sup>10</sup> Página 12 do voto-vista.

<sup>11</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007:14.<sup>a</sup> ed, p. 403.

<sup>12</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991: 5.<sup>a</sup> ed., pp. 32 e 33

<sup>13</sup> NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 265.

quando o montante da vantagem ou dos custos, incluídos os custos comuns, são claramente excedidos.<sup>14</sup>

26. Assim decidiu o Tribunal Constitucional de Portugal, como se lê no acórdão 115/2002:

**3.2.** - A exigência de uma relação sinalagmática, como pressuposto para que se possa falar de taxa, reveste-se de carácter substancial ou material, e não meramente formal.

....

**3.3.** - Pode, assim, concluir-se que a qualificação como taxa de um dado tributo não depende da verificação de uma equivalência económica rigorosa entre o valor do serviço e o montante da quantia a prestar pelo utente desse serviço.

....

O que é exigível é que, de um ponto de vista jurídico, o pagamento do tributo tenha a sua causa e justificação – material, e não meramente formal – na percepção de um dado serviço (cfr., a este propósito, o acórdão nº 1108/96, publicado no Diário da República, II Série, de 20 de Dezembro de 1996). É esta a fundamentação que justifica a subtracção das taxas ao princípio da legalidade, no seu sentido mais exigente, aplicável constitucionalmente aos impostos e a outras figuras que, para este efeito, lhe têm sido equiparadas – princípio este que constitui uma garantia perante "uma intervenção do Estado no domínio da esfera jurídico-privada, [...]" (Cardoso da Costa, Direito Fiscal, 2ª ed., Coimbra, 1972, pág. 163) em que se traduz o imposto.

27. A bem da verdade, trata-se de decorrência do próprio conceito, da própria essência da taxa.

27.1. Como bem destaca Sérgio Vasquez, a moderna tipologia dos tributos tem dentre seus marcos a obra de Karl Heinrich Rau, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, de 1855, na qual surge pela primeira vez, de modo claro, a divisão entre receitas originárias e derivadas estas decompostas entre as que são exigidas “em virtude de um contato especial do cidadão com o governo”, representando “a compensação pelos custos incorridos nas providências que este tome”, exatamente as taxas, e as que surgem independentemente de tal

---

<sup>14</sup> VOGEL, Klaus. Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in H.-J. FALLER, P. KIRCHHOF, E. TRAGER, *Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung – Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, Tübingen, 1989 = *Der offene Finanz- und Steuerstaat*, p. 536. Apud NABAIS, José Casalta, cit., p. 265.



solicitação e são exigidas sem contrapartida especial, fundadas num dever de cidadania, que são os impostos.<sup>15</sup>

27.2. Adolph Wagner, na sua seminal *Finanzwissenschaft* (1890) definiu a taxa como tributo exigido de uma pessoa por ocasião da realização de uma atividade pública, constituindo a contrapartida dos serviços que lhe são prestados ou da despesa por ela causada, ao passo que o imposto é concebido como tributo exigido de modo coativo e unilateral, com fundamento na soberania do Estado<sup>16</sup>.

27.3. Não é outra, no que aqui relevante, a posição da doutrina italiana, notadamente em Giannini, como bem aponta Sérgio Vasquez, que conclui:

Com o imposto pretende-se angariar receita destinada ao financiamento de prestações públicas indeterminadas; com a taxa pretende-se angariar receita destinada a financiar prestações públicas determinadas, provocadas ou aproveitadas pelo concreto sujeito passivo.<sup>17</sup>

28. O mesmo autor adverte, que “*todas essas exigências seriam, no entanto, vãs se permitíssemos que o respectivo montante não estivesse em correspondência com os custos provocados pelos contribuintes ou com os benefícios de que eles aproveitam*” (p. 529).

29. Não é outra a lição clássica, entre nós, de Aliomar Baleeiro.<sup>18</sup>

30. No caso presente, a estimativa de apenas um setor contribuinte – aproveitamento hidroenergético – calculada em razão de cinco décimos da Unidade Padrão Fiscal daquele Estado (UPF-PA) já projeta uma receita superior a R\$ 900 milhões/ano. Trata-se de valor que corresponde à totalidade orçamentária de todas as despesas autorizadas das seis secretarias de Estado envolvidas com o “poder de polícia” em questão.

31. Aí está a verdadeira natureza jurídica da taxa em questão. Trata-se de tributo sem nexos algum com a atividade estatal. Mesmo que possível fosse

---

<sup>15</sup> VASQUEZ, Sérgio. O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária. Coimbra: Almedina, 2008, p. 98.

<sup>16</sup> WAGNER, Adolph. *Traité de la Sciences des Finances* (trad. por Gaston Jéze e condensado em um volume, por orientação do autor, a partir da 3.ª edição alemã de *Finanzwissenschaft*). Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 344. Cf. também a citação em VASQUEZ, loc. cit., indicando como fonte o original alemão.

<sup>17</sup> VASQUEZ, Sérgio, cit., p. 101.

<sup>18</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2007:11.ª ed., pp. 545-546.

falar em poder de polícia – e não é –, o que se tem é o uso de meras nomenclaturas jurídicas para mascarar substância bem diversa, violando, assim, incontáveis dispositivos constitucionais.

32. Não se pode olvidar dos efeitos negativos que tributos com nítido intuito arrecadatório geram na sociedade brasileira. No caso em questão, merece destaque o fato de que em atenção ao princípio do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão<sup>19</sup>, os valores serão repassados para todos os consumidores de energia do Brasil, visto que o setor elétrico brasileiro é interligado e promove o intercâmbio de energia entre subsistemas e, conseqüentemente, realiza o repasse dos valores aos consumidores de todas as regiões do país, ressalvados casos isolados. Ou seja, o pagamento da energia gerada em um estado não está restrito aos consumidores daquele estado, eis que a eletricidade será lançada no Sistema Interligado Nacional (SIN). Deste modo, o aumento da tarifa de energia não ficaria adstrito apenas aos consumidores do Estado do Pará, mas aos consumidores de energia do Brasil todo, que teriam de arcar com um aumento estimado de 0,8% na tarifa. Apenas como ilustração, se a taxa fosse replicada em todos os estados da Federação, o aumento na tarifa equivaleria a cerca de 5%, conforme tabela abaixo:

	Vazão turbinada total (m3/s)	Vazão turbinada total (m3/mês)	Custo Total/mês	Custo Total/ano	R\$/MWh	Impacto no Custo da Energia
Taxa aplicada no Pará	21.490,97	257.891,69	R\$ 76.036.784,93	R\$ 912.441.419,21	22,82758	0,76%
Taxa aplicada em todos os estados	141.734,88	1.700.818,5 <sub>2</sub>	R\$ 501.469.333,12	R\$ 6.017.631.997,45	13,82036	5,01%

OBS.: O Estado do Pará é responsável por 14% de toda a vazão turbinada do país (soma da vazão de cada usina), ou seja, é responsável por um sétimo de toda água aproveitada para fins de geração de energia no Brasil.

33. Como taxa, a lei em questão, nos seus artigos 1.º a 12, viola o artigo 145 da Constituição, pois a locução “*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*” exige não apenas a

<sup>19</sup> Os contratos de concessão usualmente já preveem uma cláusula de “repactuação dos preços”, que estabelece que na existência de novos tributos, encargos setoriais ou outros encargos legais de forma a aumentar ou diminuir o ônus das partes, o preço de venda poderá ser adequado de modo a refletir tais alterações.

indicação de um fato gerador compatível, mas também que seja estabelecido um critério de quantificação que mensure a *razão* da taxa.

34. A lei paraense também viola as garantias de razoabilidade, proporcionalidade e do não confisco, na medida em que estabelece como *causa* da exação um fato amplamente divorciado da quantificação estabelecida, confiscando os recursos do contribuinte.

35. Assim, evidente a inconstitucionalidade dos artigos 1º a 12 da Lei nº 8.091/14 do Pará, que institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - TFRH.

**V.2 – BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE TAXA É AQUELA QUE MEDE A ATIVIDADE ESTATAL ESPECÍFICA E DIVISÍVEL RELACIONADA AO CONTRIBUINTE. A METRAGEM CÚBICA DE ÁGUA UTILIZADA NÃO TEM ESTA RELAÇÃO, SENDO UMA “BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTO” (CF, 145, §2º)**

36. Como já exposto acima, a própria ideia de taxa surge como de uma exação decorrente de atividade estatal específica em relação ao contribuinte, diferenciando-se, assim, dos impostos, que denotam as exações não vinculadas.

37. Por conta da presença-ausência de vinculação, a quantificação do montante a recolher nas taxas precisa atender à lógica do custo-benefício, ao ponto que a quantificação dos impostos atende à lógica da capacidade contributiva.

38. *“Paradoxalmente, à proporção que se difundiu no Brasil a noção das taxas, os governos estaduais e municipais dela desertaram, ensaiando bitributações que se mascaravam com o nome desse tributo”*, destaca Baleeiro<sup>20</sup>.

39. Para por cobro nesses abusos, a Constituição de 1967 e o CTN vedaram o uso de fato gerador e de base de cálculo de impostos nas taxas, o que poderia parecer uma superfetação, mas *“os iterativos abusos a que já aludimos explicam a reiteração expressa da regra lógica”*<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2007:11.ª ed., p. 550.

<sup>21</sup> BALEEIRO, Aliomar, *op. cit.*, p. 551

40. A Constituição atual é ainda mais clara ao dizer que “*as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos*” (art. 145, § 2.º). Trata-se de mera explicitação de uma decorrência lógica.

41. Sendo a regra de incidência dividida entre descrição da hipótese de incidência e descrição dos efeitos decorrentes da ocorrência em concreto de fato que se amolde à hipótese – o antecedente e o conseqüente da norma –, é evidente a necessidade de íntima pertinência entre as duas partes incidíveis do mesmo todo.

41.1. A mera exigência de razoabilidade, de devido processo, e a vedação ao arbítrio, já impedem que seja criada norma que extraia do fato *A* efeitos para quem não tem qualquer vínculo com o mesmo, ou que determine a quantificação da obrigação por critérios desvinculados da hipótese de incidência.

42. Neste aspecto tem razão Alfredo Becker quando afirma que é a base de cálculo que, sob a fórmula aritmética da norma, se transfigura em um determinado tributo e que “*portanto, o tributo, sempre e logicamente, é uma parcela deste fato (base de cálculo) que foi transfigurado em cifra*”.<sup>22</sup>

43. Ainda que não se concorde com Becker de que é a base de cálculo que dá o gênero do tributo, a observação é perfeita. O montante a pagar é decorrência da base de cálculo e, se esta não guardar estreita relação com o fato gerador que legitima a exação, faltarà à exação razão e proporção. Desconsiderar tal fato, seria atribuir ao texto constitucional a seguinte mensagem ao legislador ordinário: encontre algo que possa chamar de poder de polícia e, aí, cobre o que bem entender, com base nos critérios que escolher.

44. No caso presente, a base de cálculo é a quantidade (m<sup>3</sup>) de recurso hídrico utilizado. Qual o nexó com a fiscalização? Lembramos ainda que a própria utilização da água pressupõe a existência de usos consuntivos e não-consuntivos, isto é, há usos que não se consubstanciam em consumo efetivo da água, permitindo-se ainda sua utilização para outros fins. 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.

---

<sup>22</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Lejus, 1998: 3.ª ed., nº 105, p. 377.

45. Se algum interesse fiscalizatório dos Estados decorre do artigo 23, XI, da Constituição, é relativo à sua participação prevista no art. 20, § 1º, especificamente em relação à compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Entretanto, como veremos abaixo (item V.5), esta compensação já é realizada pelo setor produtivo.

### **V.3 – A COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA PREVISTA NO ART. 23, XI, DA CONSTITUIÇÃO NÃO CONSTITUI PODER DE POLÍCIA QUE PERMITA A INSTITUIÇÃO DE TAXA**

46. A existência de poder de fiscalizar não indica necessariamente que exista um poder de polícia que legitime a instituição de taxa. Não fosse assim seria possível instituir a taxa de fiscalização do Imposto de Renda, cobrada de todos aqueles submetidos à fiscalização da Receita Federal do Brasil, a taxa de fiscalização do ICMS e, porque não, as Taxas TCU, TCE & TCM, cobrada de todos que recebem verbas públicas, inclusive servidores públicos, já que se há emprego de verba pública, há competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas.

47. A previsão constitucional não é para instituir “*taxa de fiscalização*”, mas sim taxas “*em razão do exercício do poder de polícia*”.

48. Como bem define Marçal Justen Filho, “*o poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade*”.<sup>23</sup> Ricardo Lobo Torres, de igual modo, aponta o poder de polícia que fundamenta a instituição de taxa como “*a atividade estatal de disciplinar a liberdade individual em benefício do bem-estar geral*”.<sup>24</sup> Neste mesmo sentido Regis Fernandes de Oliveira esclarece que o poder de polícia impõe limitações ao direito de liberdade e propriedade. A Taxa é devida pelo “sim” ou “não” da administração pública<sup>25</sup>.

49. No caso em questão, a competência para exercer poder de polícia do Estado do Pará decorreria do disposto no artigo 23, XI, da Constituição Federal.

---

<sup>23</sup> JUSTEN Filho, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Forum, 2012: 8.ª ed., p. 553.

<sup>24</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*, vol. IV: os tributos na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 401.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*, 3ª Ed., SP, Ed. RT, 2011, p 159.

50. Como bem anota José Afonso da Silva, o texto do art. 23, XI, deve ser interpretado juntamente com o disposto no art. 20, já comentado, que estabelece serem os recursos hídricos que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham bens da União, assim como os potenciais de energia hidráulica, bens da União, ainda que Estados também possuam dominialidade sobre certos recursos hídricos por força do art. 26, I, da Constituição.<sup>26</sup>

51. Assim, o disposto no artigo 23, XI, deve ser compreendido dentro do contexto que está inserido, qual seja:

- É competência exclusiva da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (CF, art. 21, XIX);
- É competência privativa da União legislar sobre águas (CF, art. 22, IV);
- São bens da União os potenciais de energia hidráulica e os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (CF, art. 20, III e VIII);
- Mas no caso específico de aproveitamento hidro energético, fica garantido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, §1º);
- Podendo Estados, Distrito Federal e Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos seus territórios (art. 23, XI).

51.1. A confirmar este contexto, a Constituição, mais adiante, em seu artigo 176, deixa clara a disciplina exclusiva da União sobre os potenciais de energia hidráulica e o aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia.

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010: 7.ª ed., p. 279.

52. O pagamento feito pelo particular por conta da exploração de bem da União tem natureza de preço público, ainda que a lei dê o nome de taxa, como restou decidido na ADI 2586 em relação aos recursos minerais.

53. A fiscalização do art. 23, XI, da Constituição é instrumento para assegurar a Estados, Distrito Federal e Municípios a verificação relativa a parte que lhes cabe da compensação estabelecida no art. 20. Ressalte-se que o texto claramente especifica a **fiscalização de concessões de direitos de exploração** de recursos hídricos, **e não a fiscalização dos próprios recursos hídricos**, esta intimamente vinculada a aspectos ambientais e à Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH estabelecida pela Lei nº 9.433/97 que, ressalte-se, possui instrumentos próprios de arrecadação dos outorgados para a manutenção administrativa da prática fiscalizatória.

54. Contudo, o resultado da exploração é o resultado de uma relação contratual de concessão de uso de potencial de energia hidráulica, que já prevê o dever de pagar por tal exploração.

55. Assim, esse poder de fiscalizar não se dá sobre a autonomia privada, mas sim sobre relações contratuais. Reconhecer aqui a possibilidade de estabelecer taxa seria dizer que a União poderia criar uma “taxa de fiscalização dos imóveis foreiros”, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem criar uma “taxa de fiscalização de contratos” para custear as fiscalizações e medições correlatas aos contratos públicos.

56. O **Prof. Marco Aurélio Greco** ao analisar o conteúdo da competência comum estabelecida no art. 23, XI, da Constituição Federal, avalia qual seria o objeto e o alcance do verbo “fiscalizar” previsto no dispositivo, concluindo que o “fiscalizar” disposto na Carta Magna não atribui aos Estados e Municípios poder de polícia passível de instituição de taxa. Para melhor elucidar a questão, vale a pena transcrever pequeno trecho de seu parecer anexo<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Parecer datado de 27/4/2012, em resposta à consulta formulada pelo Sindicato Nacional da Indústria da Extração de Ferro e Metais Básicos, acerca da constitucionalidade das taxas criadas pelas Leis 1.613/2011 do Estado do Amapá, 19.976/2011 do Estado de Minas Gerais e 7.591/2011 do Estado do Pará, pelo exercício regular do poder de polícia, em relação à atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais nos respectivos estados.

Exercício do poder de cobrar não é exercício de poder de polícia; portanto, a fiscalização que seja realizada não autoriza a criação de uma taxa de polícia.

Esta exclusão é importante para o caso concreto, pois, alguém talvez diga que o “fiscalizar” previsto no inciso XI do art. 23º da CF/88 estaria atrelado à circunstância da exploração de recursos minerais ensejar a cobrança da CFEM da qual os Estados-membros recebem parte da arrecadação (art. 20, §1º da CF/88) [No caso em questão, há igualmente cobrança de compensação vinculada à exploração de recursos hidroenergéticos, conforme art. 3º da Lei nº 7.990/89].

Ainda que isto pudesse, em tese (apenas para argumentar e sem aprofundar o tema), justificá-la, **isto não seria suficiente para autorizar a criação de uma taxa de polícia** como pretende o Estado de Minas Gerais, pois resultaria de um poder de cobrar e não de um poder de polícia.

Em suma, a conclusão que se extrai é de **que pode haver atividade administrativa de fiscalizar, validamente exercida nos termos da CF/88, sem que isto implique na autorização para criar uma taxa de polícia a ela atrelada.**

Portanto, o inciso XI do art. 23 da CF/88 não resulta automaticamente na possibilidade de ser criada uma taxa de polícia pelos Estados-membros.

57. O resultado inequívoco na leitura contextual dos artigos 20 a 23 da Constituição é confirmado pela leitura sistemática. A Constituição volta ao tema dos potenciais hídricos em seu artigo 176 e lá, em seu §1º, afirma que a o aproveitamento *“somente poder[á] ser efetuado mediante autorização ou concessão da União, [...], na forma da lei [...]”*. Quanto aos demais usos de recursos hídricos, lembramos que nos rios de domínio da União compete à Agência Nacional de Águas - ANA conceder os direitos de usos (outorgas) e, conseqüentemente, exercer as atividades de fiscalização.

58. Posta a questão nos seus devidos termos, se vê que, quando muito, poderá o Estado “fiscalizar” o exato cumprimento dos termos do contrato de concessão, do qual não é parte, à luz da legislação federal, que também não lhe cabe ajustar, aclarar, adicionar e, muito menos, modificar.

59. Não há, portanto, qualquer restrição à esfera de liberdade, à autonomia privada.



60. De outro lado, o proveito do Estado é meramente arrecadatário, não cabendo falar em assegurar o bem-estar geral ou a realização de direitos fundamentais e democracia.

61. Como já afirmado, não há aqui poder de polícia que legitime a instituição de taxa, o que também leva à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º a 12 da Lei nº 7.591/2011.

#### **V.4 – FALTA DE COMPETÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ PARA LEGISLAR E PARA EXERCER PODER DE POLÍCIA SOBRE ATIVIDADES HÍDRICAS DE RIOS QUE NÃO SÃO DE SUA DOMINIALIDADE, BEM COMO SOBRE OS POTENCIAIS DE ENERGIA HIDRÁULICA**

62. Neste ponto, a Autora pede vênia para citar trechos do anexo parecer da lavra do **Prof. Carlos Mário da Silva Velloso** específico para a Lei nº 7.591/2011, que cria a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM. Uma vez que os recursos minerais possuem o mesmo tratamento constitucional dos potenciais de energia hidráulica, as mesmas considerações são, também aqui, pertinentes<sup>28</sup>:

5.8. A indústria de produção mineral [do mesmo modo que a hidroenergética], pois, constitui seara alheia à competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal, soando estranho que tais Unidades da Federação possam legislar e interferir, mediante poder de polícia, em atividade outorgada pela União no interesse nacional. Correta, pois, a conclusão de que o art. 22, inciso XII [no caso ora em análise, inciso IV que trata de águas e energia], da Constituição, abriga regra especial em relação àquela do art. 24, VI, razão pela qual tem prevalência sobre essa última, dado que constitui princípio jurídico que a regra especial se sobrepõe à geral. Dito de outra forma: a competência legislativa concorrente dos Estados e do Distrito Federal (C.F., ali. 24, VI) não compreende recursos minerais [ou potenciais de energia hidráulica].

5.9. Em tal contexto, e presente o fato de que, para exercer o poder de polícia, há de ter o órgão público competência para regulamentar a atividade a ser fiscalizada, não sobra espaço para o Estado pretender fiscalizar a atividade minerária [e de uso de

---

<sup>28</sup> Parecer datado de 30/4/2012, em resposta à consulta formulada pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) sobre a constitucionalidade das taxas criadas pelas Leis 7.591/2011 do Estado do Pará e 1.613/2011 do Estado do Amapá, decorrente do exercício do poder de polícia, em relação à atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários nos respectivos estados.

recursos hídricos para geração de energia], e muito menos criar taxa para tal mister, uma vez que não se inclui em sua competência autorizar a exploração dos recursos minerais [e potenciais de energia hidráulica], que pertencem à União, detendo esta competência privativa para sobre eles legislar.

5.10. Registro que, no julgamento do RE 416.601, de que fui relator, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a inconstitucionalidade da Taxa de Fiscalização Ambiental criada pela Lei nº 6.938/81, para cobrir os custos do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) com a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

5.11. Entre outras razões, o reconhecimento da constitucionalidade da nova exação se deveu ao fato de o IBAMA, autarquia criada pela Lei nº 7.735/89 e alterações posteriores, deter a competência para exercer o poder de polícia ambiental e executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais concernentes ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente (art. 3º, incisos I e II).

5.12. Como também a União detém a competência para legislar sobre o meio ambiente, nos termos do art. 24, inciso VI, da Constituição, detém ela, em consequência, competência para estabelecer a disciplina do setor e, conseqüentemente, cobrar, por intermédio do IBAMA, taxa pelo exercício do poder de polícia destinado a verificar a conformidade da atuação dos particulares às condicionantes previstas nos vários atos autorizativos.

5.13. Daí dispor a Lei nº 6.938/81, na redação então vigente, ser de competência do IBAMA, o licenciamento de atividades poluidoras, seja em caráter exclusivo, para as atividades de significativo impacto ambiental, nacional ou regional, seja em caráter supletivo à eventual omissão dos Estados nos demais casos. Conseqüentemente, possui o IBAMA competência para fiscalizar se essas mesmas atividades estão sendo executadas na forma em que autorizadas, o que justifica a criação da Taxa de Fiscalização Ambiental.

5.14. Esclareça-se, por outro lado, que apenas no que diz respeito ao licenciamento ambiental é que os Estados, por possuírem competência legislativa concorrente com a União, como se extrai do art. 24, VI, da Constituição, poderão exercer a fiscalização de que trata o art. 23, inciso XI.

5.15. Não tem consistência jurídica, a meu ver, o fato de a mineração [e a atividade de geração de energia] causar danos ambientais e mesmo impactos sociais nos Estados onde estão situadas as minas e jazidas [e recursos hídricos com potencial hidráulico]. A reparação desse dano ambiental se faz por intermédio da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos

Minerais (CFEM) [e compensação financeira para aproveitamento de recursos hídricos da Lei nº 7.990/89], prevista no art. 20, § 10, da Constituição. Se os valores atribuídos aos Estados estão aquém de suas expectativas e necessidades, cabe a eles lutar por maiores percentuais da arrecadação, mas não suprir eventuais carências mediante a criação de tributo sem legitimidade constitucional.

63. Lembramos ainda que se, por um lado, os Estados possuem dominialidade sobre certos recursos hídricos (art. 26, I, da Constituição), por outro lado, nem todos os rios que banham o território paraense são de domínio deste estado. Portanto, o Estado do Pará não possui competência para exercer poder de polícia sobre atividades desenvolvidas em rios federais, a não ser a competência ambiental analisada pelo Prof. Carlos Mário da Silva Velloso e, em relação a esta competência, já há cobrança da taxa específica – TCFA, que é efetivamente repassada ao Estado do Pará mediante convênio entre o IBAMA e o governo deste estado<sup>29</sup>.

64. Ainda no que se refere à repartição constitucional de competências, a Professora Fernanda Dias Menezes de Almeida explica que o exercício das competências materiais comuns deve ser balizado pela regulamentação normativa, cujas regras de competência legislativa sinalizam para a preponderância da União:

De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar. Assim, por exemplo, tarefas como cuidar da saúde e da proteção de deficientes; proteger o patrimônio cultural; proporcionar o acesso à cultura e à educação; proteger o meio ambiente; preservar florestas, a fauna e a flora, pressupõem a observância de normas gerais da União, com base no disposto nos incisos VI; VII; VIII; IX e XIV do artigo 24. (...)

**Isto quando a competência material comum não se tiver de exercer de acordo com lei federal editada no uso da competência privativa**, hipótese em que a União estabelecerá

---

<sup>29</sup> Acordo de Cooperação Técnica – ACT 15/2013 celebrado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama).

normas gerais e específicas, legislando integralmente sobre a matéria.<sup>30</sup> (grifo nosso)

65. Nesse sentido, especificamente em relação à competência de fiscalização hídrica contida no art. 23, XI, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem respeitar a legislação federal para a fiscalização das atividades dos concessionários credenciados pelo Executivo Federal:

É este o caso, por exemplo, da competência prevista no inciso XI do artigo 23. Com efeito, **sendo da União a competência de legislar com exclusividade sobre águas, recursos hídricos enquanto potenciais de energéticos** e também sobre jazidas e recursos minerais, **os Estados e Municípios ao exercerem a fiscalização das atividades dos concessionários credenciados a explorar recursos hídricos e minerais haverão de observar necessariamente a legislação federal**.<sup>31</sup> (grifo nosso)

#### **V.5 – DA RELAÇÃO ENTRE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS E DA VIOLAÇÃO À PROIBIÇÃO DE BITRIBUTAÇÃO (ART. 21, XIX E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO)**

66. O exercício de fiscalização dos recursos hídricos, por parte do Estado do Pará, já é devidamente remunerado. De fato, conforme analisado no item V.3 acima, a competência estabelecida no art. 23, XI, da Constituição, não enseja a possibilidade de cobrança de taxa, uma vez que se trata de mera análise documental das concessões de exploração de recursos hídricos e minerais.

66.1. Portanto, a única possibilidade de fiscalização hídrica estadual admitida pela Constituição seria aquela referente à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação de florestas, fauna e flora, conforme o art. 23, VI e VII.

66.2. Com a finalidade de controlar e fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais, já foi instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cobrada pela União e

---

<sup>30</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 116.

<sup>31</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 116-117.

repassada ao Estado do Pará por meio de convênio com o Ibama<sup>32</sup>. Ressalte-se que é a própria Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMAS a responsável pela realização das duas pretensas fiscalizações, a ambiental e a hídrica.

66.3. Admitir-se que a cobrança de nova taxa, cujo suposto fundamento de validade reside no registro, controle e fiscalização do aproveitamento de recursos hídricos e não na proteção ao meio ambiente, para remunerar o poder de polícia estadual para a defesa dos recursos naturais, implicaria verdadeiro *bis in idem*, na medida em que o contribuinte da TFRH já é onerado pelo pagamento da TCFA que se destina a remunerar o poder de polícia ambiental exercido sobre as atividades de exploração hídrica.

67. Ademais, mesmo que se admita a possibilidade de instituição de novo tributo em razão do poder de polícia estadual para fiscalização hídrica, tal cobrança não poderá se efetivar em desconformidade à Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, instituída pela Lei nº 9.433/97. A Constituição, ao definir que compete exclusivamente à União “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*” (art. 21, XIX) obriga estados e municípios a respeitar o disposto em legislação federal. Ainda que não se trate de ofensa direta ao texto constitucional, a menção à PNRH serve para demonstrar que a legislação brasileira define instrumento próprio para a manutenção de atividade de gestão hídrica no país, devendo o Estado do Pará respeitá-lo.

67.1. Trata-se da cobrança pelo uso da água, cujos 7.5% dos valores arrecadados podem ser utilizados “*no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*”<sup>33</sup>.

68. Por força do próprio art. 21, XIX, da Constituição, qualquer atividade estadual de fiscalização hídrica deve estar diretamente vinculada à PNRH. Esta estabelece, por sua vez, uma série de condições para que o estado possa exercer efetivamente sua gestão: criação de um Plano Estadual de Recursos Hídricos; o

---

<sup>32</sup> O art. 17-Q da Lei nº 6.938/81, que cria a TCFA, dispõe o seguinte: “*Art. 17-Q. É o IBAMA autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA.*” De fato, foi celebrado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e o Ibama o Acordo de Cooperação Técnica – ACT 15/2013 para efetivar tal repasse.

<sup>33</sup> Art. 22 da Lei nº 9.433/97.

enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; e a criação de Comitês de Bacias. Analisando a realidade paraense, constata-se que o Estado do Pará não possui os parâmetros mínimos exigidos por lei para o exercício efetivo de seu poder de polícia, contrariando jurisprudência pacífica sobre o assunto:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Taxa anual de fiscalização. Cobrança. Poder de polícia. Exercício efetivo. Necessidade. Aparato administrativo. Ausência de comprovação. Balizas firmadas no acórdão recorrido. Impossibilidade de revisão. Súmula nº 279/STF. 1. O entendimento atual da Corte, assentado a partir do que decidido no RE nº 588.322/RO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 3/9/10, é no sentido de que a regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança de taxas de localização e fiscalização, ou seja, **a cobrança de taxa de polícia apenas se justifica quando a fiscalização é efetiva**. 2. À luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **a existência de órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança de taxas de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente**. 3. O acórdão recorrido foi categórico ao afirmar não haver prova de que “a cobrança da taxa teve origem no efetivo exercício do poder de polícia”, assentando, além disso, que não estaria comprovada a “existência de órgão específico para tal finalidade, o de que o impetrante sofrera algum tipo de fiscalização ou ainda de nova análise para deferimento das renovações de sua licença de funcionamento”. 4. Para dissentir do que restou decidido, mister seria o revolvimento do conjunto fático probatório, o que é vedado, a teor da Súmula nº 279/STF. 5. Agravo regimental não provido.<sup>34</sup>

69. Especificamente em relação ao aproveitamento hidro energético, já há tanto o pagamento da compensação financeira de que tratam as Leis nº

---

<sup>34</sup> STF, RE 555524 AgR/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 13/08/2013, publicado em 15/10/2013.

7.990/89 e nº 8.001/90 quanto o pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos da Lei nº 9.433/97 (PNRH). Em outros termos, a geração de hidro energia, por dispositivo legal<sup>35</sup>, já paga valor específico para a manutenção administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela gestão hídrica no país.

70. Fica mais uma vez evidenciada a inconstitucionalidade da cobrança da TFRH, uma vez que os contribuintes da lei estadual ora atacada já arcam com o custeio administrativo do órgão de fiscalização hídrica e ambiental do Estado do Pará (SEMAS), configurando-se como sujeitos passivos da TCFA cobrada pela União e repassada ao governo paraense e, no caso específico do setor hidro energético, 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.

#### **V.6 – QUANTO AOS ARTIGOS 13 E SEQUINTE DA LEI Nº 8.091/2014 E AO DECRETO Nº 1.227/2015**

71. Com relação aos artigos 13 e seguintes da lei nº 8.091/2014, a inconstitucionalidade se dá por arrastamento. São disposições que não tem sentido ou utilidade sem a taxa.

72. Mesmo o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH, trata-se de mera alegoria para tentar dar ares de taxa ao que se trata de verdadeiro imposto inconstitucional disfarçado.

73. Para que não se diga que esta inicial peca por não impugnar todo o arcabouço jurídico e, principalmente, porque acabam por padecer da mesma inconstitucionalidade, são atacados, também, os dispositivos do Decreto 1.227/2015, cujos propósitos são, apenas, regulamentar a lei aqui impugnada, em virtude de suas relações de estreita dependência.

74. Assim, seja por conta da prática desse Supremo Tribunal Federal de declarar a inconstitucionalidade por decorrência ou arrastamento de dispositivos como os aqui mencionados, seja para evitar que se entenda necessária a impugnação da lei como um todo e não apenas quanto a partes, pede-se também

---

<sup>35</sup> Art. 17 da Lei nº 9.648/98, que trata dos percentuais tanto da compensação financeira quanto da cobrança pelo uso da água.

a declaração de inconstitucionalidade desses artigos da lei e a dos contidos no decreto regulamentador.

## **VI - RAZÕES DO PEDIDO DE LIMINAR**

75. A plausibilidade da tese já está exposta nos parágrafos anteriores.

76. O risco na demora está caracterizado pelo início da produção de efeitos da lei.

77. O fato de a taxa poder ser adotada também por outros estados da Federação, a exemplo do que ocorreu com a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, mostra um verdadeiro risco de “efeito multiplicador” na busca de arrecadação significativa, cuja restituição enfrentará todos os conhecidos percalços.

78. Mas, acima de tudo, há necessidade de provimento liminar para que não se tenha como cancelada a *inconstitucionalidade muito útil*<sup>36</sup>.

## **VII - PEDIDOS**

79. Por todo o exposto, pede-se, na forma dos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/99, seja concedida liminar para suspender a eficácia da Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará.

80. Pede-se também que, ao final, seja julgado procedente o pedido desta presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade, *ex tunc*, da Lei nº 8.091, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Pará.

81. Pede-se, ainda, sejam solicitadas informações ao Governador do Estado do Pará e à Assembleia Legislativa daquele Estado, na forma do artigo 6.º da Lei nº 9.868/99, bem como sejam ouvidos o Advogado Geral da União e o

---

<sup>36</sup> Tem-se por inconstitucionalidade “muito útil” a possibilidade de se violar a Constituição, angariar soma vultosa de recursos, manter a receita por todo o período do processo, que em alguns casos leva anos e, ao final, se tiver que restituir, será após ações de repetição de indébito, por precatório, já em outro administração.



Procurador Geral da República, em respeito ao disposto no artigo 8º da já mencionada Lei nº 9.868/99.

82. Os advogados informam que possuem endereço profissional, nesta capital, no SBN, Quadra 01, Bloco C, Edifício Roberto Simonsen, 13.º andar, CEP 70.040-903.

E. Deferimento.

Brasília, 31 de agosto de 2015.

**LEONARDO ESTRELA BORGES**  
OAB/MG nº 87.164

**GUSTAVO AMARAL**  
OAB/RJ nº 72.167

**CASSIO AUGUSTO BORGES**  
OAB/RJ 91.152 E OAB/DF nº 20.016-A