

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

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

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

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

3. É legítima a inserção do *volume hídrico* como elemento de quantificação da obrigação tributária. Razoável concluir que quanto maior o volume hídrico utilizado, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, e, portanto, maior também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público.

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

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

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

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

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

2. Considerando que é condição constitucional para a cobrança de taxa pelo exercício de poder de polícia a competência do ente tributante para exercer a fiscalização da atividade específica do contribuinte (RE 602.089 - AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa), a adequada resposta para a questão será construída a partir de duas premissas básicas. *Primeiro*, (i) os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, dentro de suas competências constitucionais, poderão exercer, eventualmente, poder de polícia sobre atividades que estejam sob a regulamentação legislativa da União, ou que sejam exercidas sobre bem da União ou mesmo que tenham esta como o

poder concedente. *Segundo*, (ii) a competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente estabelecida nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, bem como para registrar, acompanhar e fiscalizar as atividades especificadas no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal caracteriza efetivo poder de polícia legitimador da criação de tributo na modalidade taxa para remuneração da atividade estatal.

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

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

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

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

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

7. Como deixei consignado na ADI 5.327 (Rel. Min. Dias Toffoli), os temas sociais e as questões jurídicas, com frequência, não são monotemáticas e não cuidam apenas de um aspecto específico de um tema jurídico ou social. Nesse contexto, haverá sempre uma pluralidade de regimes normativos ou de atuações administrativas que não conseguirá se adequar de maneira fácil com as regras de competência expressas na Constituição. Surgem, então, questões complexas sobre o grau de atuação de cada ente federativo. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já reconheceu a repercussão geral de importantes temas que envolvem o

conflito de competências constitucionais que possuem essa complexidade, tais como: **(i)** a competência para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos (tema 774 - RE 827.538, Rel. Min. Marco Aurélio); **(ii)** a competência municipal da cobrança de retribuição pecuniária pela utilização em áreas públicas de poste de transmissão de energia elétrica (tema 261 - RE 581.947, Rel. Min. Eros Grau); ou **(iii)** a competência tributária municipal para a instituição de taxas de fiscalização em atividades inerentes ao setor de telecomunicações (tema 919 - RE 776.594, Rel. Min. Luiz Fux).

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

9. A questão posta nos autos, além da multidisciplinariedade temática, avança também sobre a intricada *competência comum* dos entes federativos. Neste caso, havendo expressa competência atribuída a um ente, qualquer interpretação demasiadamente centralizadora violará os princípios básicos do federalismo contidos na Constituição Federal, o que faz com que sejam tomadas cautelas maiores. Mas essa afirmação não pode levar ao absurdo. Quando a Constituição estabelece uma competência comum dos entes federativos, por óbvio, ela não pretende que cada tarefa decorrente daquela competência conduza a ações simultâneas das três esferas federativas (ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Violaria o princípio da eficiência qualquer entendimento nessa linha. Não é por outra razão que o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal prevê que leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes federativos. Assim, a afirmação de que a atuação dos entes federativos na competência comum será de forma cooperativa não é o mesmo que dizer que todos os entes devem atuar de igual maneira, mas também não pode significar que um deles tem o poder de criar uma nova competência privativa, bloqueando a atuação dos outros entes.

10. Nada obstante as semelhanças entre a competência comum (CF, art. 23) e a competência concorrente (CF, art. 24), é possível apontar diferenças que vão além da simples distinção entre atuação administrativa e legislativa. Em verdade, como já afirmado pelo Ministro Edson Fachin no RE 194.704, a diferença reside também no grau de autonomia atribuído ao ente. Na competência comum, fala-se em *relações de cooperação*, sendo que os entes federativos agem em igualdade de atribuições e possuem autonomia uns em relação aos outros. Enquanto na competência concorrente, fala-se em *relações de coordenação*, quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades. A distinção é singela, porém, relevante. Por conta do federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, uma lei da União, mesmo a pretexto de estabelecer regras de cooperação nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição, não poderá estabelecer a exclusão completa de atuação de alguma esfera federativa nas competências previstas nos incisos do art. 23.

11. Em relação à competência comum prevista nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, houve efetivamente a edição de lei complementar (LC nº 140/2011), que buscou estabelecer parâmetros de atuação de cada ente federativo. Assim, nos incisos I e III do art. 8º da Lei Complementar nº 140/2011, há expressa previsão de que os Estados possuem a atribuição de executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, as políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção ambiental. Por outro lado, segundo o inciso XII do mesmo art. 8º cabe aos Estados controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Ainda que a Lei Complementar tenha estabelecido que os licenciamentos ambientais devem ser realizados por um único ente federativo, não há óbice para a fiscalização conjunta dos entes federativos, tal como estabelece o § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011. E não poderia ser de outra maneira.

12. A necessidade de organização da atuação das esferas federativas através de lei complementar de cooperação não pode jamais levar à conclusão de que (i) uma lei da União poderia ignorar os preceitos constitucionais e bloquear a atuação fiscalizadora dos outros entes, ou

mesmo de que (ii) a omissão quanto à regulamentação da competência cooperativa pela lei complementar levaria necessariamente a uma concentração de competência no poder central. Violaria a essência do federalismo uma interpretação que levasse a esta excessiva centralização de poder e ignorasse a autonomia dos outros entes federativos. Assim sendo, pode-se dizer que as atividades de fiscalização ambiental dos entes federativos não são mutuamente exclusivas, podendo haver atuação fiscalizatória conjunta e autônoma por cada um dos entes federativos (RE 602.089 - AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa), ainda que sejam estabelecidas algumas normas que impeçam um excesso ou mesmo abuso do poder público, tais como o estabelecimento da regra de prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento (LC nº 140/2011, art. 17, § 3º).

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

14. Apesar de durante muito tempo a União ter concentrado competências de forma bastante ampla, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal, o Supremo Tribunal Federal, em suas decisões mais recentes, vem afirmando que o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências político-administrativas ou legislativas da União. Não se pode esquecer que essa tradicional centralização no federalismo brasileiro, consoante corretamente expôs o Ministro Luiz Fux, decorreu não só da partilha das competências prevista na Constituição, mas também por conta

de uma jurisprudência na interpretação das regras de competência constitucionais (ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux). Embora a mudança das regras de competência demande uma alteração do texto constitucional, a postura da jurisprudência sobre a interpretação de tais regras deve ser objeto de reflexão por esta Corte Constitucional.

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

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

17. O fato de o Estado do Pará não deter poder normativo amplo quanto à regulamentação da atividade dos concessionários que exploram os recursos hídricos não afasta a natureza da atividade de polícia exercida pelo Estado. O poder de polícia pode ser exercido através de *atos normativos* que criam as limitações administrativas, mas também pode ser exercido

através de *atos materiais* de aplicação da legislação, principalmente através da realização de medidas como fiscalização, vistoria, notificação, autorização, licença, interdição, autuação etc. Assim, apesar das competências legislativas privativas da União, o Estado do Pará poderá exercer, de forma autônoma, o poder de polícia decorrente da competência comum estabelecida no art. 23, III, VI, VII e XI, da Constituição Federal, lavrando, inclusive, auto de infração respectivo, caso haja descumprimento da legislação ambiental, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011. Como decorrência lógica, fica também configurada a legítima competência tributária legislativa do Estado do Pará para a criação de tributo na modalidade taxa, uma vez que este tributo serve como contraprestação para o exercício do poder de polícia estatal, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal.

II. LIMITES DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

18. Firmada a competência político-administrativa do Estado do Pará para exercer poder de polícia sobre a exploração de recursos hídricos em seu território e de sua competência tributária legislativa para a edição de taxa decorrente do exercício desse mesmo poder, a segunda questão central desta ação direta é saber se o tributo estabelecido pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará extrapolou, de alguma forma, sua competência tributária legislativa. Segundo a requerente, a referida lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material por violação aos arts. 5º, LIV; 145, II e § 2º; 146, II, da Constituição Federal, uma vez que o legislador estadual teria criado imposto mascarado de taxa. Além disso, ainda segundo a requerente, a lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material ao estabelecer tributo sem relação adequada e proporcional com a atividade estatal realizada, o que descaracterizaria sua natureza jurídica e configuraria o caráter confiscatório, violando o art. 150, IV, da Constituição Federal.

19. O art. 2º da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará estabelece que o fato gerador da *Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos TFRH* é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado do Pará sobre a

atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território paraense. Por outro lado, o art. 5º da referida lei estadual estabeleceu como contribuinte da taxa de polícia a pessoa, física ou jurídica, que utilize recurso hídrico como insumo no seu processo produtivo ou com a finalidade de exploração ou aproveitamento econômico. Da leitura atenta de ambos os dispositivos legais, percebe-se que o legislador estadual, pelo menos até aqui, não extrapolou sua competência tributária prevista na Constituição Federal. No entanto, analisando a base de cálculo do tributo compreendida pelo art. 6º da Lei nº 8.091/2014 a conclusão é diversa. Por conta do valor de grandeza utilizado e sua aplicação prática, entendo que efetivamente houve excessos que deslegitimam o tributo criado.

20. Para se chegar à conclusão de que a base de cálculo da TFRH está em desacordo com os preceitos constitucionais, serão analisadas duas indagações, sendo que apenas uma delas será respondida negativamente, o que já basta para o acolhimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma estadual. *Primeiro*, (i) a base de cálculo da taxa de polícia ambiental pode conter o volume hídrico de exploração do ente fiscalizado como critério de fixação do *quantum* de tributo devido? *Segundo*, (ii) os valores de grandeza fixados pela lei como base de cálculo estão em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, que deve ser aplicado às taxas?

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

22. Em alguns casos, é verdade, será extremamente difícil estabelecer uma base de cálculo que reflita perfeitamente a atuação estatal ou o custo

da atividade de forma específica. Por esta razão, o Supremo Tribunal Federal tem afirmado que os critérios adotados para estabelecer a base de cálculo da taxa de polícia devem ter relação com a atividade estatal de fiscalização, mas não é necessário que haja uma identidade ou conexão absoluta. Por esta razão, segundo o entendimento consolidado desta Corte é *constitucional a adoção, no cálculo do valor da taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra* (Súmula Vinculante 29 /STF).

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

24. No caso submetido a julgamento, a Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará estabeleceu em seu art. 6º que o valor da TFRH, como regra, corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará UPF-PA por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado. O § 1º do referido art. 6º, por outro lado, excepcionou a regra geral, afirmando que o valor da taxa de polícia corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará UPF-PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético. Sustenta, então, a requerente que a quantidade de recurso hídrico utilizado não teria qualquer conexão com a atividade de fiscalização

e, portanto, não poderia ser utilizada como critério para quantificar a obrigação tributária.

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

26. Como afirmado anteriormente, a taxa de polícia possui caráter sinalagmático ou contraprestacional. Dessa forma, para que seja assegurada a natureza de taxa, é essencial que o custo da atividade estatal também guarde equivalência e proporcionalidade com o valor cobrado ao contribuinte. Em última análise, é o custo/benefício que valida a sua instituição e cobrança. Assim sendo, se a exação tributária excede de forma desproporcional os custos da atividade estatal, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional da taxa, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, bem como o princípio da proporcionalidade, decorrentes do inciso II do art. 145 da Constituição Federal.

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

28. Conforme afirma a requerente, a taxa criada pode gerar uma receita para o Estado do Pará muito superior à totalidade orçamentária de todas as

despesas autorizadas das seis secretarias de Estado envolvidas com o poder de polícia em questão. Apresentando dados concretos relevantes, afirma que a receita estimada da taxa de polícia, considerada apenas o setor energético e o aproveitamento de 55% da capacidade instalada, seria de quase 1 bilhão de reais. Enquanto isso, todas as despesas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, responsável primário pelo exercício do poder de polícia, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará, seria na faixa de 65 milhões de reais.

29. Esse quadro não é alterado significativamente pela superveniente edição do Decreto nº 58/2019 do Estado do Pará. Diferentemente do que alega o Estado do Pará, esse decreto, ainda que reduzindo o valor do tributo, não afasta a violação aos princípios da proporcionalidade e da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício. Não acarreta, por consequência, perda de objeto da presente ação direta. Isso porque, ainda que se assumam como exatas as informações orçamentárias apresentadas pelo Estado do Pará, a projeção de arrecadação da taxa corresponderia a 33,2% dos orçamentos de seis secretarias de Estado (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, Secretaria de Estado de Fazenda – SEFA, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – SEDEME, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP e Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica – SECTET). A área de atuação dessas Secretarias de Estado, por natural, é muito mais abrangente do que o exercício do poder de polícia sobre atividades de exploração de recursos hídricos. Envolve políticas de meio ambiente em diferentes áreas, agricultura, pesca, mineração, obras públicas, planejamento fazendário, dentre outros. Disso avulta, apesar da redução apontada na exação, a evidente desproporção entre a receita projetada pelo tributo e o custo da atividade a que ele se refere.

30. Dessa forma, ainda que se possa aceitar a legitimidade do volume hídrico utilizado como elemento da base de cálculo do tributo, há de se reconhecer a inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da violação do princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício. Isso porque o valor de grandeza fixado pela lei estadual (1 m³ ou 1000 m³) em conjunto com o

volume hídrico utilizado, faz com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício.

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

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

III. CONCLUSÃO

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

É como voto.