04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S)	: CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente.

TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica.

A C Ó R D Ã O

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 627F-C978-D37F-AD5B e senha 1C92-FFCE-A954-3B65

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em converter o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito; na sequência, por unanimidade, em afastar a alegação de inconstitucionalidade formal; e, por maioria, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º; 3º, I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, parágrafos 1º e 2º; 12, § 2º, I a III; e, por arrastamento, dos artigos 3º, parágrafo único; 4º, I e II; 6º, § 2º, I a IV; 8º, I e II, e parágrafo único, incisos I a III; 9º; 10, parágrafo único, incisos I a III; 11; e 12, § 1º, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá, vencido, parcialmente, o Ministro Edson Fachin, que julgava o pedido procedente em menor extensão. Tudo nos termos do voto do relator, em sessão presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 4 de dezembro de 2019.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 627F-C978-D37F-AD5B e senha 1C92-FFCE-A954-3B65

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S)	: CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Eduardo Ubaldo Barbosa:

> Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica – APINE ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, questionando a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 2º, 3º, incisos I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, parágrafos 1º e 2º; e 12, § 2º, incisos I a III, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá, mediante os quais instituída e disciplinada, em âmbito local, "a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH". Eis o teor dos dispositivos impugnados:
>
> > 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território amapaense.

Art. 3º. O Poder de Polícia de que trata o art. 2° será exercido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, 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.

Art. 5º. O 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 Amapá - UPF-AP por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado.

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

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 do Meio Ambiente – SEMA, o volume hídrico utilizado durante o mês apurado.

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

> 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 definido no regulamento.
>
> Art. 12. Compete à Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ a fiscalização tributária da TFRH, cabendo à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, no exercício de suas atribuições legais, exigir a comprovação do seu pagamento.
>
> […]
>
> § 2º. A receita decorrente da arrecadação da TFRH será assim destinada:
>
> I – 10% (dez por cento) para aporte a iniciativas municipais relacionadas à Política Estadual de Recursos Hídricos, a ser repassado através de convênio entre o GEA e as prefeituras, com critérios de distribuição a serem definidos anualmente conjuntamente com os municípios do Estado;
>
> II – 20% (vinte por cento) para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, na forma do art. 35, X, da Lei n.º 0686, de 07 de junho de 2002;
>
> III – 70% (setenta por cento) para o Tesouro Estadual, contribuindo para o custeio do respectivo poder de polícia relacionado à TFRH.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, tendo em vista a condição de entidade de classe de âmbito nacional. Justifica a pertinência temática no fato de a Lei estadual afetar diretamente a área de interesse das empresas congregadas, atuantes nos setores de geração, comercialização e logística de energia elétrica.

Sob o ângulo formal, aponta usurpada a competência da União para instituir a cobrança da taxa, ante a atribuição

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

conferida ao ente central para legislar sobre águas e energia – artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal. Não obstante o caráter comum da competência administrativa para, na forma do artigo 23, inciso XI, da Lei Maior, "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais", assevera que apenas seria dado a determinado Estado instituir o tributo se Lei Complementar o autorizasse a dispor sobre a matéria por meio do estabelecimento de normas de cooperação entre as diversas esferas da Federação, na esteira dos artigos 22, parágrafo único, 23, parágrafo único, e 146, inciso I.

Sustenta inexistente lacuna normativa a respaldar a atuação residual dos entes estaduais, uma vez esgotado o tratamento do tema alusivo à fiscalização da exploração de recursos hídricos pela União, a quem, sublinha, pertencem os potenciais de energia hidráulica – artigos 20, inciso VIII, e 176. Evoca o previsto nas Leis nº 7.735/1989, a outorgar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o poder de polícia ambiental e a execução de políticas nacionais de meio ambiente; nº 9.467/1996, a qual atribuiu à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL a fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; e nº 9.984/2000, no que instituiu a Agência Nacional de Águas – ANA, incumbindo-lhe da fiscalização do uso de recursos hídricos nos corpos d'água de domínio da União.

No campo material, alega violados os artigos 145, inciso II e § 2º, e 150, inciso I, da Lei Maior. Discorre sobre a natureza da taxa – espécie tributária cuja incidência, frisa, vincula-se à realização de atividades estatais específicas –, indicando haver-se criado, mediante o Diploma questionado, "imposto travestido de taxa", eis que voltado à "arrecadação livre de amarras e vínculos com qualquer atividade estatal ou partilha de recursos". Diz ausente indicação de ação estatal concreta

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

correspondente ao exercício regular do poder de polícia a justificar a exigência de taxa. Conforme argumenta, a base de cálculo do tributo – estabelecida em função do volume de recurso hídrico utilizado – desassocia-se dos custos da atuação estatal fiscalizatória, adquirindo feição de verdadeiro imposto considerada a capacidade econômica do contribuinte.

Argui, articulando o descrito nos artigos 37 e 150, inciso IV, da Constituição Federal, ofensa aos princípios de vedação ao confisco, modicidade, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade. Afirma ter-se delegado ao Executivo a definição do montante a ser pago pelo contribuinte por meio da associação da base de cálculo à Unidade Padrão Fiscal do Estado do Amapá – UPF-AP. Pontua a desproporção verificada entre os valores a serem arrecadados ante a cobrança da taxa e o custeio dos serviços de fiscalização prestados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Reporta-se à ação direta de inconstitucionalidade nº 5.374, no âmbito da qual o relator, ministro Luís Roberto Barroso, implementou, em sede individual, medida acauteladora para suspender a eficácia da Lei nº 8.091/2017, do Estado do Pará, a dispor acerca da instituição de taxa de fiscalização sobre exploração e aproveitamento de recursos hídricos análoga à versada no Diploma impugnado na peça inicial.

Sob o ângulo do risco, refere-se à excessiva onerosidade do tributo, cuja incidência desestimula a capacidade de produção das empresas, inviabilizando as atividades do setor de geração de energia elétrica em prejuízo do desenvolvimento industrial e socioeconômico do País.

Requereu, liminarmente, a suspensão da eficácia dos dispositivos atacados. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º; 3º, incisos I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, parágrafos 1º e 2º; 12, § 2º, incisos I a III; e, por arrastamento, dos artigos 3º, parágrafo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

único; 4º, incisos I e II; 6º, § 2º, incisos I a IV; 8º, incisos I e II e parágrafo único, incisos I a III; 9º; 10, parágrafo único, incisos I a III; 11; 12, § 1º; 13, parágrafo único; 14, incisos I a IX; 15; 16, incisos I a III; 17; e 18 da Lei nº 2.388/2018, do Estado do Amapá.

Em 12 de agosto de 2019, Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, liberando o processo para inserção na pauta dirigida do Pleno, visando a apreciação do pedido de medida acauteladora.

O Governador do Estado do Amapá assinala a improcedência do pedido formulado na peça primeira. Diz das razões para a edição do Diploma impugnado, destacando o papel do ente estadual no controle da utilização de recursos naturais para promover a proteção ao meio ambiente e impedir a escassez de água, tendo em conta quadro de crise hídrica nacional. Tendo em vista a atribuição comum do exercício do poder de polícia alusivo à exploração de recursos hídricos, sustenta a competência do Estado para instituir a Taxa. Aduz inexigível a identificação específica e divisível da fiscalização, surgindo suficiente a manutenção de órgão de controle, observadas as atribuições de fiscalização da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Segundo argumenta, eventual destinação diversa de parte da receita arrecadada não deslegitima a cobrança do tributo. Esclarece a inexistência de imposto calculado com base no volume de recursos hídricos utilizados pelo contribuinte. Aponta a impossibilidade de definir-se com precisão o custo efetivo da atividade fiscalizatória, afirmando guardar o critério de cálculo adotado relação lógica e proporcional considerado o exercício do poder de polícia, ante a ampliação da fiscalização conforme o maior uso dos recursos. Assevera ausentes os requisitos para implemento de medida acauteladora.

O Presidente da Assembleia Legislativa afasta a arguida

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

usurpação da competência da União para legislar sobre recursos hídricos e energéticos, aludindo à atribuição administrativa residualmente franqueada aos Estados-membros, aos quais, sublinha, cumpre observar os parâmetros definidos em lei complementar.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da compatibilidade, com a Constituição Federal, dos preceitos questionados, ante fundamentos assim resumidos:

> Tributário. Medida Cautelar. Dispositivos da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá. Instituição e cobrança de taxa que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia sobre a atividade de controle, acompanhamento, fiscalização, exploração ou aproveitamento de recursos hídricos (TFRH). Ausência de *fumus boni iuris*. Tributo criado com fundamento na competência material comum das unidades federadas para fiscalizar a exploração de recursos hídricos em seu território. Artigos 23, inciso XI; 24, inciso I; 25; e 145, inciso II, da Carta da República. Ainda que de modo indireto, os elementos da hipótese de incidência da TFRH guardam correlação com a atividade estatal remunerada pelo tributo. A gestão de recursos hídricos onera diferentes níveis administrativos do Estado do Amapá. Proporcionalidade da exação deve levar em consideração as receitas necessárias para garantir o funcionamento ideal das atividades de polícia. Ausência de *periculum in mora*. Nexo de causalidade entre a cobrança da taxa e a regressão da produtividade do setor de energia elétrica não demonstrado. Constatação, no caso, de *periculum in mora* inverso. Manifestação pela improcedência do pedido cautelar formulado pela requerente.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência parcial do pedido, nos seguintes termos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI 2.388/2018 DO ESTADO DO AMAPÁ. TAXA DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (TFRH). PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL SOBRE APROVEITAMENTO ECONÔMICO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA GERAÇÃO DE ENERGIA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIÃO. POSSIBILIDADE DE COOPERAÇÃO ENTRE ENTES DA FEDERAÇÃO. NECESSIDADE DE DISCIPLINA ESPECÍFICA EM LEI COMPLEMENTAR NACIONAL. AFRONTA AO ART. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VALOR DA TAXA. ALÍQUOTA SOBRE VOLUME DE RECURSO HÍDRICO UTILIZADO. BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTO. VIOLAÇÃO AO ART. 145, II, § 2º, DA CF. ONEROSIDADE EXCESSIVA. DESPROPORÇÃO COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. UTILIZAÇÃO DE TRIBUTO COM EFEITO DE CONFISCO. OFENSA AO ART. 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO.

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

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

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

4. Perigo na demora processual decorre dos significativos impactos negativos que a tributação sobre a produção de energia hidroelétrica acarreta à atividade e à economia nacional, além de implicar exação indevida de vultosas importâncias.

Parecer pelo deferimento da cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado e remetido à Procuradoria-Geral da República.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 956E-A692-5380-E30F e senha 7564-39A5-7A6E-4EDE

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Levando em conta a urgência da causa de pedir e o risco sinalizado pela manutenção, no cenário jurídico, dos preceitos questionados, o processo foi liberado para exame da liminar em 12 de agosto de 2019, ante a inviabilidade de determinar-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a suspensão de ato normativo por meio de pronunciamento individual no curso do Ano Judiciário, quando o Colegiado realiza sessões semanais, observada a competência do Pleno para implemento de medida acauteladora, exigida a maioria absoluta – 6 votos.

Designado, pela Presidência, o dia 27 de novembro do corrente ano para apreciação da liminar, o processo se encontra, considerado o decurso do tempo, devidamente aparelhado para a análise definitiva da controvérsia constitucional, uma vez apresentada a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República. A conversão do julgamento da medida de urgência em decisão de mérito revela-se não apenas possível mas também desejável, em função da avalanche de processos, no que praticamente inviabilizada a adequada atuação do Supremo. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade nº 4.136, relator o ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de março de 2013; e nº 5.253, relator o ministro Dias Toffoli, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2017.

Impugnam-se dispositivos de diploma legal do Estado do Amapá a instituírem e disciplinarem a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH, relativa ao exercício do poder de polícia pelo ente estadual, calculada em função do volume de recursos hídricos empregados pelo contribuinte.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

Na esteira da lição de Leandro Paulsen, "cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelo poder de polícia que exerça ou pelos serviços que preste no desempenho da sua competência político-administrativa" (*Curso de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 53).

Nada obstante a atribuição constitucionalmente conferida à União para legislar sobre águas e energia – artigo 22, inciso IV –, tem-se que, na forma do inciso XI do artigo 23, o constituinte outorgou indistintamente a todos os entes federados competência fiscalizatória considerada a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atividades potencialmente danosas ao meio ambiente.

A razão é singela: o Poder Público, em todos os níveis, tem o dever constitucional de garantir a saúde da população e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito público subjetivo estampado no artigo 225, cabeça, da Constituição Federal –, razão pela qual se inserem, no âmbito da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas bem assim a preservação das florestas, da fauna e da flora – artigo 23, incisos VI e VII.

Firme nessa premissa, surge possível, aos diversos entes da Federação, o desempenho de atividade administrativa traduzível em exercício regular do poder de polícia alusivo à exploração e ao aproveitamento de recursos hídricos, a ser remunerado mediante taxa, na forma e nos limites do artigo 145, inciso II, da Lei Maior.

A matéria não é nova na jurisprudência do Supremo, o qual, em diversas oportunidades, assentou, tendo em vista as regras concernentes à repartição de atribuições consagradas na Lei Maior, a higidez de normas a versarem a instituição de taxas cobradas em razão das atividades de controle e fiscalização ambiental. Precedentes: recurso extraordinário nº 416.601, Pleno, relator o ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 30 de setembro de 2005; e agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 738.944,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

Segunda Turma, relator o ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 26 de março de 2014.

Ausente usurpação de competência legislativa da União, cumpre declarar a constitucionalidade, sob o ângulo formal, do diploma impugnado.

Diverso há de ser o entendimento quanto ao alegado na peça primeira a respeito da higidez constitucional do ato atacado na acepção material, levando-se em conta o princípio da proporcionalidade, no que se traduz na verificação da adequada equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia a justificar a instituição do tributo.

Atentem para o disposto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, a revelar a noção de taxa, cuja exigência se faz orientada pelo princípio da retributividade.

Referindo-se a espécie de "ponto fundamental", comum entre doutrina clássica e contemporânea, nacional e estrangeira, o ministro Aliomar Baleeiro identificou constituir a taxa "processo de repartição de uma despesa pública para fim especial, exclusivamente entre aqueles que se beneficiarem dela ou deram motivo a que a ela se fizesse" (BALEEIRO, Aliomar, *Direito Tributário brasileiro*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 853).

Daí afirmar-se que a taxa possui caráter contraprestacional e sinalagmático: atrelando-se à execução efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, ou, como é o caso, ao exercício regular do poder de polícia, o valor do tributo deve refletir, nos limites do razoável, o custeio da atividade estatal de que decorre.

Segundo indica Hugo de Brito Machado, "nada justifica uma taxa cuja arrecadação total em determinado período ultrapasse o custo da atividade estatal que lhe permite existir", havendo de se observar, na determinação da base de cálculo, "ainda que por aproximação e com certa margem de arbítrio", correlação entre custos e benefícios, sob pena de ter-se descaracterizada a natureza do tributo (MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 443).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

Eis a perspectiva a partir da qual há de ser resolvida, sob o ângulo material, a problemática trazida à análise deste Tribunal, revelando a procedência do articulado na petição inicial.

Está-se diante de taxa que tem por fato gerador o exercício, pelo ente estadual, do poder de polícia considerados o aproveitamento e a exploração de recursos hídricos no território do Amapá, cujo valor corresponde a dois centésimos da Unidade Padrão Fiscal do Estado[1] por volume, em metros cúbicos, do recurso utilizado – ou cinco centésimos da unidade por mil metros cúbicos, no caso da geração de energia.

Ante a necessidade de guardar-se, na definição dos valores a serem cobrados, íntima relação com o cumprimento da atividade que lhe dá ensejo, verificada dificuldade ou mesmo impossibilidade de determinar-se com precisão o custo alusivo à atividade estatal, surge viável à Administração Pública estabelecer quantia aproximada, proporcional, vedada a adoção de base de cálculo própria de imposto, na forma do artigo 145, § 2º, da Lei Maior.

Apesar da aparente modicidade do fator numérico assinado no artigo 6º da Lei estadual nº 2.388/2018, não se pode ignorar que as atividades sobre as quais recai a cobrança do tributo instituído, sobretudo a geração de energia elétrica, demandam o uso de quantidades expressivas de recursos hídricos.

Sob tal ângulo, cumpre perquirir a proporcionalidade, isto é, a razoável e necessária equivalência entre o valor da Taxa sob análise e o custo da atividade estatal no exercício do poder de polícia.

Conforme se extrai da documentação apresentada pela requerente, a estimativa de arrecadação anual da Administração estadual com a cobrança do tributo – calculada com base na denominada vazão turbinada média anual em metros cúbicos por segundo referente a três usinas localizadas no Estado – alcançaria o importe de 88,9 milhões de reais.

Tem-se montante quase dez vezes superior ao orçamento anualmente destinado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, órgão

1 Consulta ao sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Amapá revela que a Unidade Padrão Fiscal do Estado vigente até 31 de julho de 2019 equivale a R$ 2,52.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

incumbido, na forma do artigo 3º do Diploma atacado, de "planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos hídricos" e de "registrar, controlar e fiscalizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos". A partir da análise das peças orçamentárias relativas aos anos de 2018 e 2019, os recursos destinados à Secretaria compreenderam, respectivamente, 8,3 milhões e 10,5 milhões de reais – alcançando-se a média de apenas 9,4 milhões de reais anuais.

Não apenas os dados evidenciam a ausência de proporcionalidade entre o custo da atividade estatal de que decorre a Taxa e o valor a ser despendido pelos particulares em benefício do ente público: a própria redação da Lei questionada conduz a conclusão no sentido do caráter eminentemente arrecadatório do tributo instituído.

Ao tratar da destinação da receita auferida mediante o recolhimento da Taxa, o legislador estadual previu, no § 12 do artigo 12, o aporte de 10% do produto da arrecadação para o fomento de "iniciativas municipais relacionadas à Política Estadual de Recursos Hídricos" e de 20% para incremento do denominado "Fundo Estadual de Recursos Hídricos", designando os demais 70% à conta única do Tesouro Estadual, "contribuindo" – atentem para o vocábulo adotado, a indicar a ausência de destinação única ao produto da arrecadação – "para o custeio do respectivo poder de polícia relacionado à TFRH". É dizer: admitiu-se que parcela substancial do arrecadado sequer será direcionada ao custeio das despesas atinentes ao controle e à fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos.

Repita-se: a taxa pressupõe sempre um custo a ser satisfeito, devendo guardar relação íntima com a atividade desempenhada pelo Estado.

A busca incessante por receita tem levado a distorções. Este Tribunal vem proclamando a necessidade de o valor cobrado estar ligado, em si, a dispêndio pela Administração, trate-se quer do exercício do poder de polícia, quer da colocação à disposição dos contribuintes de serviços públicos específicos e divisíveis. Jamais placitou hipótese de instituição

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

de taxa sem o respaldo em tal fator, ou seja, o gasto realizado. E assim sempre procedeu, tendo em conta a razão de ser do tributo, a necessidade de contar-se com recursos suficientes à atividade pública, preservando-se o preceito constitucional no inciso II do artigo 145 da Constituição Federal, no que junge a Taxa ao exercício do poder de polícia.

Tratando-se de questão afeta aos domínios do Direito Tributário, há que observar de modo especial o princípio da razoabilidade, sob pena de chancelar-se situação jurídica de todo inaceitável, a qual o ministro Celso de Mello, com a precisão que lhe é característica, denomina "abuso do poder de legislar". Ante o didatismo da construção, vale transcrever trecho do pronunciamento formalizado por Sua Excelência quando da apreciação, em 2 de abril de 2003, no Plenário, de pedido de medida cautelar na ação direta de nº 2.551:

> 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

editados pelo Estado".

Na oportunidade, o Pleno, por maioria, suspendeu a eficácia de dispositivo de lei estadual a prever cobrança de taxa de expediente sobre sociedades seguradoras, uma vez inobservada a "razoável equivalência que deve haver entre o valor da taxa e o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte".

A teor do artigo 150, inciso IV, da Lei Maior, os entes federativos não podem instituir tributos com efeito de confisco. Vale dizer, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cobrança fiscal, arrebatar propriedade do contribuinte: descaracterizada a correspondência entre o custo real da atuação estatal e o valor exigido do sujeito passivo da obrigação tributária, o Tribunal entendeu haver o legislador estadual incorrido em excesso e afrontado o princípio da vedação ao confisco.

O raciocínio bem retrata o princípio da finalidade, no que as diferentes partes ou elementos de um todo são voltados a um fim: "Tudo acontece com e para uma determinada finalidade. Todo ser age tendo em vista um objetivo" (BAZARIAN, Jacob. *O problema da verdade*: teoria do conhecimento. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1985. p. 125).

Ao onerar excessivamente as empresas que exploram recursos hídricos, a pretexto de suportar os gastos decorrentes do controle e da fiscalização das respectivas atividades, a Taxa sob análise adquire feições verdadeiramente confiscatórias, no que, fazendo as vezes de espécie tributária diversa – imposto –, extrapola a obtenção do fim a lhe fundamentar a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica – circunstância a justificar a atuação judicial no sentido de fulminar, em âmbito abstrato, os preceitos impugnados.

Verificada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, dos atos atacados, a versarem a instituição e os contornos da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH, cumpre, por imposição lógica, adotar idêntica óptica quanto aos dispositivos àqueles diretamente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

ligados, considerada relação de acessoriedade, preservando-se parcialmente a higidez da Lei estadual nº 2.388/2018, no que estabelece, nos artigos 13 a 16, o denominado Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – CERH, cujo regular funcionamento prescinde da efetiva cobrança do tributo sob exame.

Convertida a apreciação da medida cautelar em exame de mérito, julgo procedente o pedido formulado, para declarar, sob o ângulo material, a inconstitucionalidade dos artigos 2º; 3º, incisos I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, parágrafos 1º e 2º; 12, § 2º, incisos I a III; e, por arrastamento, dos artigos 3º, parágrafo único; 4º, incisos I e II; 6º, § 2º, incisos I a IV; 8º, incisos I e II e parágrafo único, incisos I a III; 9º; 10, parágrafo único, incisos I a III; 11; e 12, § 1º, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B16F-C6B8-7FEB-E495 e senha 7876-D6C0-8CA3-A79F

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente e eminentes Pares, tal como fez o eminente Ministro Alexandre de Moraes, também cumprimento o eminente Ministro-Relator, Ministro Marco Aurélio. Também cumprimento os advogados que assomaram à tribuna, o Senhor Procurador do Estado e o ilustre Advogado da parte autora.

Desde logo, adianto que me ponho de acordo com a conversão do julgamento da medida cautelar já na apreciação do mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.211.

Juntarei declaração de voto, Senhor Presidente, e vou, brevemente, resumir a posição que trago, que vai substancialmente ao encontro do voto de Sua Excelência o eminente Ministro-Relator. Nada obstante, há um aspecto distintivo que peço licença para expor.

Creio que não há dúvida - e isso emerge um ponto que reputo em comum - de que há uma zona de intersecção entre o voto de Sua Excelência, o Ministro Marco Aurélio, e do Ministro Alexandre e deste que principio a proferir, no sentido de reconhecer, pelas características da comutatividade e da referibilidade, que o problema está no aspecto material da hipótese de incidência e sua relação com o dispêndio a ser realizado ou realizado pelo ente público no exercício de sua atividade de poder de polícia e, portanto, de fiscalização. O que evidencia, em meu modo de ver, que não é uma escolha plebiscitária de tudo ou nada, ou seja, a lei como um todo não é inconstitucional até porque ela prevê um poder de polícia que é e pode ser atribuído ou pode ser exercido pelo Estado.

O art. 2º desta Lei, do Estado do Amapá, 2.388/2018 prevê que fica instituída a taxa de controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado, sobre atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0AD4-61FC-8A32-6F4B e senha FB01-4FF7-4DFB-9410

território amapaense. Não vejo nesse dispositivo inconstitucionalidade, na medida em que prevê o exercício do poder de polícia, e nem dos arts. 3º e 5º, onde este poder de polícia resta explicitado na forma de exercício ou de realização.

O problema está - e aí, sim, creio que impõe-se a procedência parcial - é que, ao escolher, na dimensão material da respectiva hipótese de incidência desse tributo, uma dimensão de grandeza que afere o volume hídrico empregado, deixa de existir correspondência entre o exercício do poder de polícia e os recursos ou receita que serão auferidos.

Como está - e não poderia ser diferente - muito bem posto no voto de Sua Excelência, o eminente Ministro-Relator, é necessário que haja, evidentemente, esta correspondência. Também por isso foi acompanhado pelo voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Portanto, estou afastando a arguição no sentido de declarar por completo a inconstitucionalidade da lei. Entendo que a inconstitucionalidade se refere aos arts. 6º, 7º e 12 e respectivos incisos. Acolho parcialmente a pretensão de declaração de inconstitucionalidade na exata medida em que se reconhece a presença da dimensão material da hipótese de incidência como não correspondente ao dispêndio razoável de recursos públicos para a atividade fiscalizatória.

Esta dimensão não razoável deflui especialmente do art. 6º, que se refere ao valor da taxa, utilizando como unidade de padrão metro cúbico de recurso hídrico utilizado, o que, evidentemente, tratando-se quer de uma PCH, quer de um empreendimento de alto porte, não tem necessariamente relação - com toda vênia da compreensão diversa do ilustre Procurador do Estado - com o dispêndio de recursos utilizados para efeito de fiscalização.

Por isso, nesse sentido, Senhor Presidente, acompanho Sua Excelência o eminente Ministro-Relator, com esta distinção de que julgo parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar inconstitucionais os arts. 6º, 7º e 12 acolhendo, em parte, a pretensão - que reputo legítima - da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica, nos termos do voto que acabo de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0AD4-61FC-8A32-6F4B e senha FB01-4FF7-4DFB-9410

proferir.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0AD4-61FC-8A32-6F4B e senha FB01-4FF7-4DFB-9410

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: O presente voto vogal em medida cautelar de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei 2.388, de 28 de dezembro de 2018, editada pelo Estado do Amapá que institui a "Taxa de controle, acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento de recursos hídricos- TFRH".

1. A síntese e conclusão podem ser apresentadas, à luz do procedimento que se fundamenta nos termos do insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em cuja abrangência se insere a celeridade de julgamento, mediante sucinta formulação que tem em conta as seguintes premissas e arremate.

2. Não há um esgotamento das competências administrativas fiscalizatórias relativas à exploração econômica de recursos hídricos na figura da União, mesmo que considerada a excelência do trabalho levado a efeito pelas agências reguladoras de estatura federal, sob pena de esvaziamento da significância normativa dos arts. 23, VI e XI, e 24, VI, da Constituição da República.

3. Em consonância ao princípio federativo da subsidiariedade, é possível ao ente estadual desempenhar atividade administrativa, remunerada mediante taxa, desde que traduzível em serviço público ou poder de polícia, na forma e nos limites do art. 145, II, da Constituição da República.

4. O Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos em específico e recursos naturais globalmente considerados, nos termos do art. 23, VI e IX, da Constituição da República, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro. Há, na hipótese, competência administrativa comum para a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1C37-7971-F4DA-BE81 e senha 6370-AB38-7428-4BE2

proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em consonância ao assentado no RE 416.601, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.09.2005.

5. A taxa é tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado. Logo, trata-se de espécie tributária regida pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária em termos proporcionais à fiscalização a que submetido ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição.

6. Nos termos da vedação contida no art. 150, IV, da Constituição da República, o efeito confiscatório dos tributos é conceito relativamente indeterminado no altiplano constitucional, assim se torna imprescindível perquirir heuristicamente os elementos fático-normativos essenciais à constatação ou não do caráter de confisco tributário.

7. Igualmente, o princípio da capacidade contributiva expresso no §1º do art. 145 do Texto Constitucional exige que as condições mercadológicas e individuais dos contribuintes sejam levadas em consideração no exercício da competência e da administração tributária.

8. A meu ver, é desproporcional o aspecto material da hipótese de incidência do tributo em questão, pois circunscrito ao caso concreto, com as peculiaridades do Estado-Requerido e respectivos mercados, não verifico liame razoável entre a grandeza utilizada para aferir o volume hídrico empregado, a capacidade econômica do contribuinte e o dispêndio de recursos públicos para com a atividade fiscalizatória.

9. Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo-a parcialmente procedente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1C37-7971-F4DA-BE81 e senha 6370-AB38-7428-4BE2

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S)	: CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, implemento apenas uma explicitação. A lei não prevê, em si, uma percentagem que poderia "ser salva para o exercício do poder de polícia". O artigo 12 dispõe que 10% serão destinados a iniciativas municipais relacionadas à política estadual de recursos hídricos e 20% ao fundo estadual de recursos hídricos, quer dizer, não há destinação específica.

E quanto aos 70%? Serão direcionados à caixa única do Estado, retirada, desses 70% – daí ter ressaltado muito o vocábulo "contribuindo" –, parte para o custeio – e não se diz que parte é essa – do poder de polícia.

Por isso não vejo como salvar alguma coisa na fixação da taxa.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9AA8-DF6E-D82D-BD0D e senha 47BE-DAE4-084E-D6F1

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, vou ser bastante breve, até porque não teria nada relevante para acrescentar.

Há duas questões em discussão aqui: saber se é legítimo o Estado do Amapá criar taxa de fiscalização, pelo exercício do poder de polícia, sobre atividades de exploração de recursos hídricos; e, sendo legítima a criação do tributo pelo Estado, se, neste caso específico, a lei que o instituiu é válida.

À primeira pergunta, respondo afirmativamente, tal como já fizeram os meus antecessores. O Estado tem competência, penso, concorrente, nessa matéria, competência político-administrativa, por se tratar de tema ambiental. Portanto, acho que o Estado pode instituir essa taxa. Acho, ademais, que é legítima a utilização do volume hídrico para efeitos de quantificação da taxa, porque penso que a quantidade de água ou volume utilizada tem maior potencialidade de impactar o meio ambiente.

Não tenho aqui um problema qualitativo e, sim, um problema quantitativo. Acho que a taxa criada, embora pudesse ser legitimamente criada, desbordou dos limites do que considero razoável, porque – como decidi em caso praticamente idêntico envolvendo o Pará – a taxa é tributo vinculado e, naturalmente, tem que guardar conexão com a atividade de fiscalização desenvolvida.

Aqui, o que se verifica é que a pretensão de arrecadação com esta taxa, tal como no caso do Pará, supera o orçamento de diversas Secretarias de Estado. A desproporcionalidade parece evidente. Não é que supera o orçamento da Secretaria encarregada da fiscalização, supera o orçamento de diversas Secretarias somadas. Acho que isso descaracteriza o caráter de taxa como tributo vinculado proporcional à atividade desempenhada.

Por essa razão, Presidente, estou acompanhando o eminente Relator. Peço vênia ao Ministro Fachin pela pequena divergência quanto à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B988-4A33-28B5-2CCE e senha 945D-EADA-F7CF-C195

extensão, acho que a lei é constitucional na sua totalidade.

Apenas por um princípio que adoto, Presidente, a minha tese de julgamento é a seguinte: viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código B988-4A33-28B5-2CCE e senha 945D-EADA-F7CF-C195

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S)	: CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não cheguei a ler a parte do voto alusiva ao vício formal, que também afasto.

Entendo que, desde que a taxa criada pelo Estado corresponda a certa despesa, ele pode – não apenas a União – disciplinar esse tributo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A634-8918-6E41-8B18 e senha 9833-5A2A-7A77-29DC

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: **1.** Senhor Presidente, a ação direta de inconstitucionalidade em análise versa sobre a alegada inconstitucionalidade da taxa de fiscalização instituída pela Lei 2.388/2018 do Estado do Amapá, a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH). Registro que se trata de taxa semelhante, até no nome, àquela instituída pela Lei 8.091/2014 do Estado do Pará, objeto da ADI 5.374, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que S. Exa. deferiu monocraticamente o pedido de liminar.

A taxa, segundo os dispositivos legais impugnados, teria por razão de ser o **exercício do poder de polícia** sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos no território do Amapá, **a ser exercido** pela Secretaria de Meio Ambiente. **Contribuinte** seria aquele que utilizasse recursos hídricos como insumo ou com finalidade econômica. A taxa teria como **base de cálculo** a quantidade de água utilizada e corresponderia a, em regra, 0,2 unidades fiscais do Estado por metro cúbico de recurso hídrico utilizado, mas, em se tratando de aproveitamento hidroelétrico, corresponderia a 0,5 unidades fiscais estaduais por 1.000 m³. Um metro cúbico de água, registro, corresponde a mil litros de água.

2. As alegações da autora, em brevíssima síntese, são de que o Estado não teria competência para fiscalizar recursos hídricos, razão pela qual não poderia instituir taxa para exercer um inexistente poder de polícia, e de que, ademais, ausentes os requisitos para instituição dessa espécie de tributo, a indicação de qual atividade estatal seria desenvolvida e a referibilidade entre o custo desta atuação e o valor do tributo.

A petição inicial, às fls. 8-10, assim resume as suas teses (destaques

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

do original):

> "a) **o art. 23, XI, da CF/88**, que estabelece competência administrativa concorrente entre União, Estados e Municípios em matéria de fiscalização das **concessões de exploração de recursos hídricos** e recursos minerais não serve de fundamento de validade para a taxa criada pela Lei nº 2.388/2018, pois o Estado do Amapá **nem sequer possui competência constitucional para legislar acerca sobre águas e energia, tratando-se de competência privativa da União (art. 22, IV, da CF/88)**, que só pode ser exercida pelo Estado em caso de autorização prévia mediante Lei Complementar (**art. 22, parágrafo único, da CF/88**);
>
> b) o **art. 23, parágrafo único, da CF/88** também exige a prévia edição de Lei Complementar como requisito para o exercício da competência concorrente relativo à essa matéria pelos Estados. Como, no caso vertente, o conflito no âmbito administrativo implica
>
> c) mesmo que houvesse a referida Lei Complementar, o espaço para a **competência administrativa dos Estados seria meramente residual**. Ocorre que mesmo este espaço residual não existe, empiricamente, uma vez que a União já esgotou o tema, por meio da Lei nº 9.427/96, que estabelece ampla e exauriente competência fiscalizatória por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica ('ANEEL'), e da Lei nº 7.735/89, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ("IBAMA") com a função de exercer o poder de polícia ambiental e executar as políticas nacionais do meio ambiente;
>
> d) também não servem de fundamento de competência para a criação da referida taxa os incisos VI e VII, do **art. 23, da CF/88**, que dispõem sobre a competência administrativa concorrente em matéria ambiental. Tal preceito já foi regulamentado com base na determinação do parágrafo único, do **art. 23, da CF/88**, pela Lei Complementar nº 140/2011, em cujo art. 7º, incisos VII e XIII, há dicção clara de que compete

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

apenas à União tanto "*promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras*" (inc. VII), como fiscalizar tais atividades, uma vez que lhe cabe justamente a fiscalização das condutas que lhe compete licenciar (inc. XIII);

e) a "TFRH" deixou de observar os requisitos mínimos para a exigência válida de uma taxa em razão do exercício do poder de polícia (**art. 145, II, da CF/88**), pois as suas hipóteses de incidência nem sequer indicam uma ação estatal concreta de polícia (licenciar, conceder exploração, conceder alvarás ou fiscalizar) a ser exercida em face dos contribuintes;

f) a inconstitucionalidade da taxa instituída pela Lei no 2.388/2018 também pode ser verificada na medida em que sua base de cálculo não guarda a devida **referibilidade** com os custos da atuação estatal relacionados ao exercício do poder de polícia (tributo vinculado), sendo, exclusivamente, elemento denotativo de capacidade econômica por parte do contribuinte, uma vez que as taxas são calculadas em função do volume de produção, afrontando-se expressamente o **art. 145, § 2º, da CF/88**;

g) na verdade, a Lei nº 2.388/2018 acabou por criar verdadeiro imposto mascarado de taxa, a fim de obter uma arrecadação livre de amarras e vínculos com qualquer atividade estatal ou partilha de recursos. Nessa linha, violou também o **art. 154, I, da CF/88**, que confere apenas à União a prerrogativa de instituir, mediante Lei Complementar, os chamados impostos residuais;

h) a exação em tela nada tem de taxa de polícia (que deve guiar-se pela regra da comutatividade), tendo sido instituída com o intuito de gerar arrecadação **exorbitante e desproporcional** à atuação estatal fiscalizatória a ser supostamente exercida;

i) por fim, há ofensas graves aos princípios da legalidade, da vedação ao confisco, da modicidade, da proporcionalidade, razoabilidade, moralidade e livre iniciativa, conforme também restará evidenciado".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

O Governador do Estado do Amapá, por outro lado, defende que, embora a competência para legislar sobre água seja da União, a teor do art. 22, IV, da Constituição, esta é comum com os Estados e Municípios quando se trata de "*registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios*" (art. 23, IX, CR). Diz que, havendo competência administrativa comum, há a competência tributária do Estado para instituir a TFRH (evento 18).

Argumenta que, a teor da Lei 9.433/1997, editada com fundamento no art. 22, IV, da Carta Política, "*ficou para os Estados a concessão de outorga e cobrança para o uso dos recursos hídricos*". Diz que, assim, eles podem regulamentar e organizar suas fiscalizações, não havendo restrição a cobrança pelo exercício de poder de polícia em recursos hídricos. Argumenta que o art. 225 da Constituição também permite o exercício do poder de política em prol do meio ambiente.

Aduz que a Lei 2.388/2018 traz expressa atividade administrativa a ser exercida pela SEMA/AP, atendendo o conceito de poder de polícia previsto na Constituição e no CTN.

Argumenta que, por um lado, a Constituição veda taxa com base de cálculo de impostos, mas, por outro, o art. 6º da Lei 2.388/2018 fixa a base de cálculo por metro cúbico de recurso hídrico utilizado. Defende que no ordenamento jurídico pátrio não há "*qualquer imposto que tenha essa base de cálculo*", que "*é a mais adequada para mensurar o custo do poder de polícia a ser exercido, tendo em visto que, quanto mais a utilização do recurso hídrico, maior terá que ser a fiscalização pela SEMA*". Afirma, ainda, a desnecessidade de fiscalização *in loco* para poder de política.

3. A Assembleia Legislativa do Amapá, por sua vez, sustenta que o Estado, como unidade federada, possui competência administrativa e comum para legislar sobre recursos hídricos (art. 23, IX, da Constituição) e que "*a observância de limites e parâmetros se darão por lei complementar estadual, meio pelo qual se definirá, especificamente, o campo de atuação do ente federado, conforme art. 22, parágrafo único, art. 23, parágrafo único, c/c art. 146, todos da Constituição Federal*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

4. Consta dos autos, ainda, informação da Secretaria de Estado da Fazenda do Amapá, onde se menciona que a cobrança da TRFH já estaria suspensa em sede de liminar em mandado de segurança nos autos do processo 0021727-90.2019.8.03.0001 (evento 25).

Feito este breve relato, passo a votar.

5. Em um primeiro momento, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente aparelhada e pronta para completa apreciação, estou absolutamente de acordo com a conversão do julgamento do exame da medida cautelar em julgamento definitivo.

6. Quanto ao tema de fundo, acompanho integralmente o eminente Relator, pedindo vênia à divergência aberta.

Há higidez constitucional, sim, na imposição de taxa pelo Estado no exercício da sua **competência concorrente** sobre a fiscalização de recursos hídricos. **Afasto, desse modo, o vício de inconstitucionalidade formal.**

Quanto à base de cálculo, porém, entendo que não estão presentes os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

As taxas, na forma do art. 145, II, da Constituição da República, podem ser instituídas com dois fundamentos: *i*) **exercício do poder de polícia**; e *ii*) **em razão de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.**

A Constituição estabelece, ainda, no § 2º do mesmo artigo 145, de que "*as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos*". Esta previsão visa a impedir, em síntese, que a rígida repartição constitucional de competências para a instituição de impostos seja burlada com a criação de imposto travestido de taxa.

Sobre esse dispositivo final, reproduzo a lição de Luís Eduardo Schoueri, professor titular de direito tributário da USP (*in* Direito Tributário, 8ª edição, Saraiva, São Paulo, 2018, fls. 186-7):

> "3.2 Equivalência e base de cálculo das taxas
>
> A ideia da equivalência se reforça quando se examina o mandamento contido do artigo 145 da Constituição Federal: 'as taxas não poderão ter base de cálculo de impostos'.
>
> O que é uma base de cálculo 'própria' de impostos? [...] a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

> base de cálculo 'própria' de impostos é aquela que se presta a medir a capacidade contributiva. Se os impostos visam a captar a capacidade contributiva e se a hipótese legal para sua exigência é uma manifestação daquela capacidade, a base de cálculo, por coerência, mede a capacidade contributiva.
>
> Então, o que serve de base de cálculo para a taxa? Pelo mandamento constitucional, já se tem uma primeira resposta, ainda que pela negativa: **não serve de base de cálculo das taxas uma grandeza que busque a capacidade contributiva**. Por outro lado, **se a justificativa da taxa está em não forçar toda a coletividade a suportar um gasto que pode ser imputado a um contribuinte individualizado, é claro que se tem aí uma indicação da base de cálculo possível: será aquela suficiente para medir, ainda que com certo grau de aproximação, o valor da atividade que o referido contribuinte exigiu do Estado."**

No caso sob exame, a taxa estadual, que é cobrada com base na quantidade de água utilizada pelo contribuinte (cinco décimos, ou seja, metade, da Unidade Fiscal Estadual a cada 1.000 metros cúbicos de água utilizada) **parece-me contrariar a previsão do art. 145, § 2º, da Carta Política, pois essa base de cálculo eleita seria típica de imposto, sendo que totalmente desvinculada do custo da atividade estatal que estaria envolvida no poder de polícia**.

De fato, embora as atividades de polícia que justificariam a taxa, previstas no artigo 3º da lei impugnada[1]não sejam muito detalhadas, a atividade estatal exercida para a fiscalização dos recursos hídricos envolveria o acompanhamento da forma pela qual a empresa utiliza a

---

1 "Art. 3º O Poder de Polícia de que trata o art. 2° será exercido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, 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 do Meio Ambiente - SEMA, contará com o apoio operacional dos demais órgãos da Administração Estadual."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

água e dos equipamentos e construções envolvidas. No caso das usinas hidrelétricas, por exemplo, as principais destinatárias da norma, o acompanhamento seria da usina em si e não da água propriamente dita.

Certamente o Estado do Amapá não examina, nem pretende fazê-lo, cada litro de água que os contribuintes utilizam, razão pela qual não seria a quantidade desse precioso recurso a base de cálculo adequada para a taxa de fiscalização estadual, ainda que admitida a competência estadual para fiscalizar a atividade. A quantidade de água utilizada seria fundamento para a cobrança de compensação financeira (*royalties*) por essa utilização, mas não para a exigência de uma taxa de fiscalização.

O Governador do Estado argumenta que não existe um imposto que tenha a mesma base de cálculo da taxa atacada, mas o que a Constituição veda, repito, não é taxa com base de cálculo de imposto existente, mas taxa com **base de cálculo própria de imposto**.

Ademais, os dados financeiros estimados pela autora e não impugnados pelo Governador ou pela Assembleia Legislativa do Estado parecem indicar não existir correlação entre o valor da taxa e o custo do poder de polícia a justificar a sua imposição. Não há a necessidade de que, nas taxas, exista uma correspondência exata do valor cobrado com o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte ou do poder de polícia exercido, mas uma **proporcionalidade e razoabilidade mínimas são necessárias, e não se fazem presentes.**

No sentido da necessária correspondência, nas taxas, entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal, confira-se:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - 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) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO "PERICULUM IN MORA" - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

> 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.
>
> [...]
>
> (ADI 2.551 MC-QO, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 02.4.2003, DJ 20.4.2006)"

Desse modo, a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH) de que trata a Lei 2.388/2018, do Estado do Amapá revela incompatibilidade material com a Constituição Federal.

7. Ante o exposto, convertido o exame da medida cautelar em julgamento do mérito, **acompanho o Relator** no sentido do juízo de **procedência parcial do pedido** objeto da presente ação direta, declarando-se a **inconstitucionalidade material** da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos – TFRH.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 168F-3001-93A6-BA11 e senha 3C26-B6BF-A5BE-F132

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores presentes.

Senhor Presidente, assento que não há uma revelação de equivalência entre os custos da atividade estatal e a capacidade contributiva do contribuinte. Esse parâmetro utilizado acabou gerando, efetivamente, efeito confiscatório.

Como já expuseram aqui, há a competência tributária, mas há essa desproporcionalidade, porque não se levou em conta a atividade estatal, mas sim a capacidade contributiva do contribuinte.

Estou acompanhando integralmente o voto do Ministro Marco Aurélio.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0812-5353-6922-87C3 e senha EF5B-923E-DDCE-ADF2

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, cumprimento os Senhores Advogados que assomaram a tribuna e o Ministro-Relator - que rapidamente trouxe o caso a deslinde -, concordando integralmente com a conversão deste julgamento da cautelar em julgamento definitivo.

Estou, com as vênias do Ministro Edson Fachin, acompanhando o Ministro-Relator. Pelo que pude depreender do voto do Ministro Edson Fachin, ele se põe de acordo quanto à possibilidade que todos estamos assentando - pelo menos os que votaram até aqui - de o Estado poder fixar - exatamente como afirmado no voto do Ministro-Relator -, uma vez que se afastou a inconstitucionalidade formal em razão da competência.

Entretanto, acho que este caso fica tisnado de inconstitucionalidade materialmente, na íntegra, pela circunstância de haver a caracterização da própria essência da taxa e pela fixação de valores que estão em discordância com as atividades da forma exercida e posta pelo legislador estadual.

Razão pela qual estou acompanhando o Ministro-Relator, com as vênias do eminente Ministro Edson Fachin na parte em que divergiu.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9CA2-BC37-A3F3-5546 e senha E542-62E2-F065-CCCB

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar proposta pela Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE), tendo por objeto a integralidade da Lei Estadual 2.388/2018, do Estado do Amapá, que instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos TFRH.

Postula, em caráter liminar, a suspensão da eficácia 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, I a III; 9º; 10, parágrafo único, I a III; 11; 12, § 1º; 13, parágrafo único; 14, I a IX; 15; 16, I a III; 17; e 18, todos do referido diploma legal.

Reproduzo os dispositivos impugnados, *in verbis:*

> "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 amapaense.
>
> Art. 3º. O Poder de Polícia de que trata o art. 2° será exercido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

aproveitamento de recursos hídricos.

Art. 5º. O 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 Amapá - UPF-AP por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado.

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

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 do Meio Ambiente SEMA, 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 definido no regulamento.

Art. 12. Compete à Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ a fiscalização tributária da TFRH, cabendo à Secretaria de Estado do Meio Ambiente SEMA, no exercício de suas atribuições legais, exigir a comprovação do seu pagamento.

[…] § 2º. A receita decorrente da arrecadação da TFRH será assim destinada:

I - 10% (dez por cento) para aporte a iniciativas municipais relacionadas à Política Estadual de Recursos Hídricos, a ser repassado através de convênio entre o GEA e as prefeituras, com critérios de distribuição a serem definidos anualmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

> conjuntamente com os municípios do Estado;
>
> II - 20% (vinte por cento) para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, na forma do art. 35, X, da Lei n.º 0686, de 07 de junho de 2002; III 70% (setenta por cento) para o Tesouro Estadual, contribuindo para o custeio do respectivo poder de polícia relacionado à TFRH. "

Os argumentos centrais desta impugnação são: (i) usurpação da competência da União para instituir a cobrança da taxa, porquanto foi conferida ao ente central a atribuição exclusiva para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV, da CF/88); (ii) ausência de Lei Complementar que autorize o Estado a dispor sobre a matéria, por meio do estabelecimento de normas de cooperação entre as diversas esferas da federação, na esteira dos arts. 22, parágrafo único; 23, parágrafo único e 146, I, todos da CF/88; (iii) inexistência de lacuna normativa a respaldar a atuação residual dos Estados, mormente porque esgotado o tratamento do tema alusivo à fiscalização da exploração de recursos hídricos pela União, conforme se depreende das Leis 7.735/1989, 9.467/1996 e 9.984/2000; (iv) violação dos arts. 145, II e § 2º, e 150, I, da Lei Maior; (v) a base de cálculo do tributo estabelecida em função do volume de recurso hídrico utilizado desassocia-se dos custos da atuação estatal fiscalizatória, adquirindo feição de verdadeiro imposto; (vi) ofensa aos princípios de vedação ao confisco, modicidade, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade.

Bem reexaminados os autos, acompanho o Relator quanto à conversão da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.

Outrossim, acompanho, no mérito, as conclusões do Ministro Relator para julgar procedente a presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade material 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, todos da Lei nº 2.388/2018, do Estado do Amapá.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

Registro, inicialmente, que não vislumbro inconstitucionalidade formal em razão da simples instituição da TFRH pelo referido Estado. Isso porque o art. 23, XI, da Constituição Federal de 1988, estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Trago colação, nesse sentido, de precedente desta Suprema Corte, proferido no ARE 738.944/MG, por mim relatado:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS TFAMG. LEI ESTADUAL 14.940/2003, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL 17.608/2008. BASE DE CÁLCULO. SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE TODOS OS ESTABELECIMENTOS DO CONTRIBUINTE. ART. 145, II, § 2º, DA CF. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
>
> I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia.
>
> II - É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da taxa. Precedente.
>
> III - Agravo regimental a que se nega provimento."

Superada a questão da competência, rememoro que a taxa, como contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode exceder a relação de equivalência razoável que deve permear o custo real da atuação estatal e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

base de cálculo fixadas em lei.

Em outras palavras, se a quantificação da taxa ultrapassar o custo do serviço colocado à disposição do contribuinte, configurando, assim, situação de onerosidade excessiva, estará demonstrada, a meu sentir, ofensa à cláusula fundamental proibitiva do não confisco, prevista no art. 150, IV, da CF/88:

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

No caso, o mosaico fático aponta que a norma combatida tem o valor cobrado do tributo correspondente a 0,2 UPF-AP (dois décimos da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Amapá) por m³ de recurso hídrico utilizado; ou a 0,5 UPF-AP por 1.000 m³, no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

Assinalo, a propósito, que, conforme dados apresentados pelo requerente (doc. 8 fls. 142/145), a estimativa de arrecadação a título da TFRH compreende média superior (quase 10 vezes) ao orçamento médio previsto para a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) nos anos de 2018 e 2019.

O contexto fático revela, portanto, desproporção e ausência de correlação (referibilidade) entre os fatos geradores do tributo, os valores a serem arrecadados e o custeio dos serviços de fiscalização prestados pela SEMA (calculado em função do volume de produção, nos termos do art. 6º, da legislação impugnada), de modo que, na dimensão do custo/benefício, aplicável às taxas, vislumbra-se também a violação do princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 2º, da CF/88).

Em outras palavras, a base de cálculo do tributo estabelecida em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

função do volume de recurso hídrico utilizado não está vinculada aos custos da atuação estatal fiscalizatória, a revelar, portanto, que a taxa ostenta natureza jurídica de verdadeiro imposto.

Rememoro, outrossim, ter sido proferida decisão monocrática na ADI 5.374/PA (Relator Ministro Luís Roberto Barroso), a qual suspendeu a eficácia da Lei 8.091/2014, do Estado do Pará, diploma normativo que instituiu a referida Taxa (TFRH), e que contempla regime jurídico análogo aos dispositivos impugnados nesta ADI.

Trago à colação trechos da referida decisão, *verbis* :

> "[...]
> 10. Em primeiro lugar, há forte plausibilidade jurídica da tese exposta pelo requerente no que se refere à violação dos princípios do custo/benefício e da proporcionalidade.
> 11. 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. Já o elemento quantitativo do tributo é estabelecido pelo art. 6º, que determina, como regra geral, que o tributo corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará UPF/PA por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado. O § 1º do referido art. 6º, por outro lado, excepciona a regra do caput, afirmando que o valor da taxa corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da UPF/PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.
> 12. Por conta do valor de grandeza utilizado como elemento quantitativo da TFRH e sua aplicação no mundo dos fatos, entendo que existe forte plausibilidade na alegação de que há excessos que deslegitimam o tributo criado. Como ficou

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

demonstrado na petição inicial e nas petições dos *amici curiae* , embora os índices apresentados pela lei, de forma abstrata, sejam aparentemente baixos, a aplicação prática de tais índices conduz a valores 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.

13. Devemos lembrar que, considerando que a taxa possui natureza de tributo vinculado e caráter sinalagmático 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). Na mesma linha, mostra-se essencial que o custo da atividade estatal guarde equivalência e proporcionalidade com o valor cobrado ao contribuinte. Em última análise, é a equivalência e o custo/benefício que validam a instituição da taxa, dando legitimidade à sua cobrança. Assim, se a exação tributária excede de forma desproporcional os custos da atividade estatal, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional do tributo, com a instituição em desacordo com a Constituição.

14. Segundo dados apresentados pelo requerente e pelos *amici curiae* Centrais Elétricas do Norte do Brasil ELETRONORTE e Norte Energia S/A, 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. A ELETRONORTE, por exemplo, afirma que só a contingência de TFRH no balanço patrimonial alcançaria a cifra de R$ 1,3 bilhões referente ao período de abril de 2015 a abril de 2018. Tal circunstância é corroborada com dados apresentados pela requerente no sentido de 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. Há, assim, nítida plausibilidade da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

> inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da violação do princípio do custo/benefício e da proporcionalidade.
>
> 15. Além da forte plausibilidade jurídica do direito invocado, considero que o perigo da demora encontra-se igualmente configurado. Tanto a ELETRONORTE como a Norte Energia S/A apresentaram documentos que demonstram diversas autuações feitas pelo Fisco em valores elevadíssimos, bem como decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará pela constitucionalidade da norma impugnada. Tais circunstâncias demonstram que pode haver a necessidade de que as empresas exploradoras de recursos hídricos tenham que arcar com custos aptos a sobrecarregar ou mesmo impossibilitar suas atividades.
>
> 16. Por outro lado, considerando o grande volume de ações aguardando pauta no plenário deste Tribunal, a sistemática de tributação delineada pela Lei Estadual nº 8.091/2014 poderá permanecer produzindo efeitos por tempo considerável. Como se sabe, atualmente, mais de 1000 processos aguardam julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sendo que existem limites estruturais e temporais que impedem um julgamento mais célere de todos esses processos. Além disso, diante de poucos dias para encerramento do ano judiciário de 2018, a sobrecarregada pauta do Plenário desta Corte não comportou a inclusão deste processo. Por tais razões, justifica-se uma excepcional decisão cautelar monocrática neste momento.
>
> 17. Por todo o exposto, defiro a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, para fins de suspender a eficácia da Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará."

Registro, nesse sentido, que os fundamentos jurídicos constantes da decisão proferida na ADI 5.374/PA que reconheceu *prima facie* que a exação tributária superou, de forma desproporcional, os custos da atividade estatal, descaracterizando, portanto, a natureza contraprestacional do tributo (art. 145, II, da CF/88) guardam

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

correspondência íntima com o panorama fático subjacente à presente ADI.

Diante desse panorama, verifico a manifesta inconstitucionalidade material da taxa criada pela Lei 2.388/2018/AP, em razão da ofensa aos princípios estabelecidos nos arts. 145, §1º e §2º, e 150, IV, todos da CF/88.

Isso posto, acompanho o Relator, e o faço para julgar procedente a presente ação, a fim de declarar 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, I a III; 9º; 10, parágrafo único, I a III; 11; e 12, § 1º, todos da Lei 2.388/2018, do Estado do Amapá.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 463F-D00C-4AD4-A215 e senha 32E5-388F-2933-F387

04/12/2019 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE), tendo por objeto os arts. 2º; 3º, incisos I e II; 5º; 6º, § 1º; 7º, §§ 1º e 2º; e 12, § 2º, incisos I, II e III, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá.

O diploma instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Recursos Hídricos (TFRH) e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (CERH).

Segundo a requerente: a) o que se pretende com a lei é a exigência, a título de TFRH, de um valor fixo por metro cúbico (m^3) de recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica; b) a taxa combatida tem a mesma natureza daquela a que se refere a Lei nº 8.091/14 do Estado do Pará, contra a qual também se ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 5.374).

Além disso, aduz que: a) o estado não pode legislar sobre águas e energia; b) a Constituição Federal exige lei complementar como requisito para o exercício de competência comum; c) ainda que houvesse essa lei complementar, "o espaço para a competência administrativa dos Estados seria meramente residual", o qual, na realidade, sequer existiria, tendo em vista o esgotamento do tema pela União por meio da edição das Leis nºs 9.427/96 e 7.735/89; d) a LC nº 140/11 estabelece a competência da União não só para promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras, mas também para fiscalizar essas atividades; e) a hipótese de incidência da TFRH não indica uma ação estatal concreta de polícia; f) a base de cálculo do tributo não tem relação com o custo da atuação estatal; g) a lei criou verdadeiro imposto; h) a taxa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

foi instituída para gerar arrecadação exorbitante e desproporcional à atuação estatal; i) houve violação dos princípios da legalidade, da vedação ao confisco, da modicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e da livre iniciativa.

A respeito do pedido de medida cautelar, a requerente argumenta que seu direito está demonstrado pelas razões acima. Quanto ao **periculum in mora**, diz que a taxa desestimula a produção das empresas do setor de geração de energia elétrica e pode impossibilitar o desenvolvimento de suas atividades.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

> "**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 amapaense.
>
> [...]
>
> **Art. 3º** O Poder de Polícia de que trata o art. 2° será exercido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, 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.
>
> [...]
>
> **Art. 5°** O 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. 6°** O valor da TFRH corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Amapá - UPF-AP por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado.
>
> § 1º No caso de utilização de recurso hídrico para fins de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

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

[...]

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 do Meio Ambiente - SEMA, 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 definido no regulamento.

[...]

Art. 12. Compete à Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ a fiscalização tributária da TFRH, cabendo à Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, no exercício de suas atribuições legais, exigir a comprovação do seu pagamento.

[...]

§ 2º A receita decorrente da arrecadação da TFRH será assim destinada:

I – 10% (dez por cento) para aporte a iniciativas municipais relacionadas à Política Estadual de Recursos Hídricos, a ser repassado através de convênio entre o GEA e as prefeituras, com critérios de distribuição a serem definidos anualmente conjuntamente com os municípios do Estado;

II – 20% (vinte por cento) para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, na forma do art. 35, X, da Lei n.º 0686, de 07 de junho de 2002;

III – 70% (setenta por cento) para o Tesouro Estadual, contribuindo para o custeio do respectivo poder de polícia

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

relacionado à TFRH."

A requerente pede também a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos que carecerem de sentido ou utilidade com a inexistência do tributo hostilizado.

Em 12/8/19, o Relator da ADI em discussão, o Ministro **Marco Aurélio**, tendo em vista "a urgência da causa de pedir lançada na peça primeira", submeteu ao Plenário o pedido de medida cautelar, na forma do art. 10 da Lei nº 9.869/99. Em seguida, determinou que fossem providenciadas as informações pertinentes ao caso, no prazo de 5 dias, e, com seu recebimento, que fossem colhidos a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República em 3 dias.

Em suas informações, o governado do Estado do Amapá disse ter a unidade federada competência para instituir a taxa, a qual estaria fundada no poder de polícia. Consignou também que sua base de cálculo é adequada para se mensurar o custo da atividade estatal e que o sistema de fiscalização é suficiente para a caracterização do fato gerador da exação. Alertou para a impossibilidade de se aferir de modo preciso o custo efetivamente despendido por uma atividade estatal. Em seu modo de ver, basta a existência de relação lógica entre a base de cálculo e a atividade a ser custeada.

Por seu turno, a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, ao prestar informações, argumentou, em suma, que: a) a competência da União prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal não afasta a "competência residual legislativa/administrativa dos estados-membros na exploração e produção dos recursos da matriz energética e hídrica do Brasil"; b) o Estado do Amapá "possui competência administrativa e comum com a União Federal para legislar sobre tais recursos hídricos, art. 23, XI, da Constituição Federal".

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.

Em seu parecer, o Procurador-Geral da República opinou pelo deferimento da medida cautelar e, em definitivo, pela procedência do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

pedido.

Iniciado o exame do feito, o Relator, preliminarmente, entendeu ser o caso de se converter o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. No mais, Sua Excelência afastou a alegação de inconstitucionalidade formal e votou pela procedência do pedido formulado na ação direta para declarar 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, incisos I a III; 9º; 10, parágrafo único, incisos I a III; 11; e 12, § 1º, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá.

É o breve relato.

Desde já, indico que acompanho o Relator quanto à conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Aponto, ainda, que acompanho Sua Excelência também quanto ao mérito.

Passo a me manifestar sobre o assunto.

O Estado do Amapá instituiu, por meio da lei em referência, a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Recursos Hídricos (TFRH) e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (CERH). O tributo tem por fato gerador o exercício, pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), do poder de polícia sobre a atividade de exploração e aproveitamento de recursos hídricos em território amapaense.

Conforme lição de Leandro Paulsen, "cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelo poder de polícia que exerça ou pelos serviços que preste no desempenho da sua competência político-administrativa"[1].

Nos termos do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas, a fauna e a flora.

Pois bem, no julgamento do RE nº 416.601/DF, a Corte entendeu ser

1 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 53.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

constitucional a taxa de controle e fiscalização ambiental cobrada pelo IBAMA (autarquia federal), tendo presentes, notadamente, os comandos constantes dos aludidos dispositivos constitucionais. Por ser pertinente ao presente feito, transcrevo o seguinte trecho do voto do Ministro **Joaquim Barbosa**, em que Sua Excelência discorreu sobre a competência de todos os entes da Federação para a guarda e a conservação do meio ambiente, que embasaria a cobrança da exação:

> "A competência para a guarda e conservação do meio ambiente é comum a todos os membros da Federação (art. 23, VI e VII, da Constituição). Ora, como o IBAMA é órgão integrante da União, não há impedimento constitucional para que a entidade, ao desempenhar regularmente as respectivas funções legais pertinentes à proteção do meio ambiente, também seja a destinatária parafiscal do tributo que é cobrado justamente com base em tal poder de polícia."

O julgado foi assim ementado:

> "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido" (RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 30/9/05).

Levando em consideração julgados como esse, a Corte tem considerado constitucionais taxas de controle e fiscalização ambiental instituídas por estados. Nesse sentido, cito o seguinte julgado:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

> MINAS GERAIS – TFAMG. LEI ESTADUAL 14.940/2003, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL 17.608/2008. BASE DE CÁLCULO. SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE TODOS OS ESTABELECIMENTOS DO CONTRIBUINTE. ART. 145, II, § 2º, DA CF. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. II – É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da taxa. Precedente. III – Agravo regimental a que se nega provimento" (ARE nº 738.944/MG-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 26/3/14).

Anote-se, além disso, que o art. 23, XI, da Constituição Federal consigna ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios". De acordo com a doutrina, essa disciplina "segue na esteira da proteção ambiental – objeto também do art. 23, VI e VII –, desta feita orientada para a pesquisa e exploração de recursos minerais, apresentando também pertinência com o aproveitamento econômico de tais bens"[2].

Ainda a respeito do inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, cito um parecer de Ives Gandra da Silva Martins, em que o tributarista se manifestou pela possibilidade de o Estado do Pará (Lei nº 8.091/14) instituir taxa equivalente à questionada no presente feito (**vide** ADI nº 5.374):

---

2 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 23, XI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; ___(Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 750.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

"Ora, a outorga de concessão para exploração de potencial energético não retira dos Estados e dos Municípios o direito de fiscalização assegurado pelo artigo 23, inciso XI, pois atividades diversas, mormente levando-se em consideração que, passando os rios pelos territórios dos Estados e dos Municípios, podem afetá-los se tais recursos e potenciais não forem bem geridos, comprometendo não só o meio ambiente, como, indiretamente, a própria economia da região.

Esse é motivo pelo qual, por considerar de tal relevância a preservação dos recursos hídricos, o constituinte impôs a todas as entidades federativas a responsabilidade de fiscalização, regulamentação e acompanhamento de pesquisa e exploração de tais recursos.

Neste ponto, é fundamental, até por uma homenagem à inteligência do constituinte, lembrar que, se a fiscalização, a partir do respectivo registro, tivesse sido deixada às competências de atribuições e legislativa apenas da União, não teria sentido falar em competência de Estados, Municípios e Distrito Federal e impor, também, registro, acompanhamento e fiscalização para tais entidades nesta exploração, repito, naquilo que dissesse respeito às repercussões que tal exploração viesse a causar em seu meio ambiente.

Em outras palavras, na outorga de concessões, com implantação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, cabe à União concedê-la e deve definir o sistema, mas pertine à União, Estados, Municípios o acompanhamento e a fiscalização com respectivo registro, de sua pesquisa e exploração, no que concerne ao controle impeditivo de impacto ambiental negativo de tal exploração sobre seu território.

Pode, portanto, o Estado, para o 'custo fiscalizatório' da exploração e pesquisa sobre recursos hídricos, impor taxa correspondente, objetivando impedir a degradação do meio ambiente em seus limites de atuação, pois, a todo serviço público em prol da comunidade, que constitua exercício do poder de polícia, permite às entidades federativas o direito de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

cobrar a espécie tributária, denominada taxa."[3]

Levando em consideração esses apontamentos, chega-se à conclusão de que a mera instituição pelo Estado do Amapá da TFRH, ora impugnada, não violou o texto constitucional. Afasto, assim, a alegada inconstitucionalidade formal.

Ultrapassado esse ponto, convém recordar que, de acordo com a jurisprudência da Corte, embora seja possível aplicar às taxas o princípio da capacidade contributiva, o valor a elas atinentes não pode se desvincular do custo da atividade estatal que se busca custear. A respeito do assunto, vale mencionar trecho do informativo nº 905, que sintetizou o voto por mim proferido no julgamento, ainda não finalizado, do RE nº 906.203/SP-AgR-EDv:

> "O relator afirmou que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente decidido que o princípio da capacidade contributiva se aplica às taxas, e que seu valor, por força da aplicação do princípio da justiça comutativa, deve guardar razoável proporção com os custos da atuação estatal subjacente. Assim, os princípios da capacidade contributiva e da justiça comutativa devem ser ponderados na fixação do valor das exações dessa espécie."

Em relação ao dimensionamento da TFRH, a lei questionada diz que o valor cobrado a título do tributo corresponde a 0,2 UPF-AP (dois décimos da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Amapá) por m³ de recurso hídrico utilizado; ou a 0,5 UPF-AP por 1.000 m³, no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.

---

3 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Competência legislativa da União, Estados, Municípios e Distrito Federal para registrar, acompanhar e fiscalizar pesquisa e exploração de recursos hídricos: constitucionalidade da Lei do Estado do Pará nº 8.091/2014 que instituiu taxa para tal finalidade. **Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte**, ano 15, n. 172, jun. 2015. Parecer. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=236300>. Acesso em: 16 abr. 2019.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

O Ministro **Roberto Barroso**, ao deferir, **ad referendum** do Plenário, a medida cautelar postulada na ADI nº 5.374, na qual se questiona a constitucionalidade da TFRH do Estado do Pará, cujo dimensionamento originário era análogo ao da TFRH ora impugnada, entendeu, em cognição sumária, que o valor cobrado a título daquela taxa era excessivamente oneroso, não correspondendo ao custo da atividade estatal. Para chegar a essa conclusão, Sua Excelência levou em conta "o valor de grandeza utilizado como elemento quantitativo da TFRH e sua aplicação no mundo dos fatos".

A respeito do assunto, transcrevo trecho da decisão de Sua Excelência:

> "11. 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. Já o elemento quantitativo do tributo é estabelecido pelo art. 6º, que determina, como regra geral, que o tributo corresponderá a 0,2 (dois décimos) da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará – UPF/PA por m³ (metro cúbico) de recurso hídrico utilizado. O § 1º do referido art. 6º, por outro lado, excepciona a regra do caput, afirmando que o valor da taxa corresponderá a 0,5 (cinco décimos) da UPF/PA por 1.000 m³ (mil metros cúbicos), no caso de utilização de recurso hídrico para fins de aproveitamento hidroenergético.
>
> 12. Por conta do valor de grandeza utilizado como elemento quantitativo da TFRH e sua aplicação no mundo dos fatos, entendo que existe forte plausibilidade na alegação de que há excessos que deslegitimam o tributo criado. Como ficou demonstrado na petição inicial e nas petições dos amici curiae, embora os índices apresentados pela lei, de forma abstrata, sejam aparentemente baixos, a aplicação prática de tais índices conduz a valores acentuadamente elevados. Como as usinas de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

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.

13. Devemos lembrar que, considerando que a taxa possui natureza de tributo vinculado e caráter sinalagmático 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). Na mesma linha, mostra-se essencial que o custo da atividade estatal guarde equivalência e proporcionalidade com o valor cobrado ao contribuinte. Em última análise, é a equivalência e o custo/benefício que validam a instituição da taxa, dando legitimidade à sua cobrança. Assim, se a exação tributária excede de forma desproporcional os custos da atividade estatal, haverá a descaracterização da própria natureza contraprestacional do tributo, com a instituição em desacordo com a Constituição.

14. Segundo dados apresentados pelo requerente e pelos amici curiae Centrais Elétricas do Norte do Brasil – ELETRONORTE e Norte Energia S/A, 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. A ELETRONORTE, por exemplo, afirma que só a contingência de TFRH no balanço patrimonial alcançaria a cifra de R$ 1,3 bilhões referente ao período de abril de 2015 a abril de 2018. Tal circunstância é corroborada com dados apresentados pela requerente no sentido de 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. Há, assim, nítida plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014 do Estado do Pará por conta da violação do princípio do custo/benefício e da proporcionalidade" (ADI nº 5.374/PA, Relator o Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 17/9/18).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

Entendo que o mesmo raciocínio se aplica ao presente feito.

Embora a lei possa se valer do volume de recursos hídricos utilizado para estabelecer o valor da TFRH - porque, em tese, quanto maior esse volume, maior é o exercício do poder de fiscalização pela Administração Pública -, tem ela de respeitar a proporcionalidade e a razoabilidade. Nesse sentido, o montante efetivamente cobrado a título da taxa não pode se desgarrar do custo da atividade estatal que se busca custear.

Essa orientação, contudo, não foi observada na edição da lei em questionamento.

Ante o exposto, acompanhando o Relator, o Ministro **Marco Aurélio**, julgo procedente o pedido formulado na ação direta, declarando 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, incisos I a III; 9º; 10, parágrafo único, incisos I a III; 11; e 12, § 1º, da Lei nº 2.388, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amapá.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8E85-32AB-9C20-0B73 e senha 88CF-12D9-220B-EB16

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.211
PROCED. : AMAPÁ
RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (29323/BA, 01503/A/DF, 103868/MG, 223511/RJ, 123771/SP) E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Na sequência, por unanimidade, afastou a alegação de inconstitucionalidade formal. Por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar 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, vencido, parcialmente, o Ministro Edson Fachin, que julgava o pedido procedente em menor extensão. Tudo nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente, o Dr. Leonardo Alfradique Martins; e, pelo interessado Governador do Estado do Amapá, o Dr. David Evangelista, Procurador do Estado. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5893-3463-46D2-29C4 e senha DB13-9229-0093-5DF8