



Número: **0818755-38.2024.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO**

Última distribuição : **07/11/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Taxa de Licenciamento de Estabelecimento**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ (AUTOR)	
MUNICÍPIO DE BELÉM (RECORRIDO)	
CAMARA MUNICIPAL DE BELEM (RECORRIDO)	SEBASTIAO BARROS DO REGO BAPTISTA (ADVOGADO) EMANOEL O DE ALMEIDA FILHO (ADVOGADO) CARMEN CELIA CAMPELO DE SOUSA MOREIRA (ADVOGADO) JOSE GERALDO DE JESUS PAIXAO (ADVOGADO)

Outros participantes	
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURIDICOS (INTERESSADO)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ (INTERESSADO)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
25440466	12/03/2025 14:54	Acórdão	Acórdão

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0818755-38.2024.8.14.0000

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

RECORRIDO: MUNICÍPIO DE BELÉM, CAMARA MUNICIPAL DE BELEM

RELATOR(A): Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE ATIVIDADE REGULATÓRIA SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. BASE DE CÁLCULO FUNDADA NO FATURAMENTO BRUTO DAS PRESTADORAS DE SERVIÇO. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. APLICAÇÃO EX NUNC. EFEITO REPRISTINATÓRIO, RESTABELECENDO A VIGÊNCIA DA LEI Nº 8.630/2008 NA PARTE REVOGADA PELO DISPOSITIVO INCONSTITUCIONAL, ASSEGURANDO A CONTINUIDADE DO ARCABOUÇO NORMATIVO MUNICIPAL.

CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Pará contra o Município de Belém, visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576/2020, que institui a Taxa de Atividade Regulatória sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TAR),

fixada em, no mínimo, 2% sobre o faturamento bruto da prestadora de serviços. O autor sustenta que a base de cálculo adotada viola o princípio da referibilidade, configurando critério próprio de imposto, em afronta aos artigos 145, II, §2º, da Constituição Federal, e 217, II, §2º, da Constituição do Estado do Pará.

QUESTÃO EM DISCUSSÃO

A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade da TAR, especialmente no que tange à sua base de cálculo, e se esta, por se basear no faturamento bruto das prestadoras de serviço, caracteriza desvirtuamento da natureza jurídica da taxa, afrontando o princípio da referibilidade e os limites constitucionais ao poder de tributar.

RAZÕES DE DECIDIR

A Constituição Federal, no artigo 145, II, exige que as taxas sejam vinculadas ao custo da atividade estatal que justifica sua cobrança, não podendo adotar bases de cálculo típicas de impostos, como faturamento ou receita bruta.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 6.211/AP, consolidou o entendimento de que a base de cálculo das taxas deve guardar relação direta e proporcional com o custo da atividade estatal regulatória ou fiscalizatória exercida, vedando a utilização de critérios genéricos ou arrecadatários.

A incidência da TAR sobre o faturamento bruto das prestadoras de serviço de saneamento desvirtua sua natureza jurídica, pois não reflete os custos específicos da regulação exercida pela Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL), configurando, na prática, um imposto disfarçado.

O desvirtuamento da base de cálculo compromete o princípio da referibilidade, uma vez que a arrecadação da taxa não está diretamente



vinculada ao custo efetivo da atividade fiscalizatória desempenhada pelo Município de Belém.

A inconstitucionalidade da TAR enseja a declaração de nulidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576/2020, com efeitos ex nunc, para garantir a segurança jurídica e evitar impactos abruptos na arrecadação e na regulação do setor de saneamento no município.

A decisão determina o efeito repristinatório, restabelecendo a vigência da Lei nº 8.630/2008 na parte revogada pelo dispositivo inconstitucional, assegurando a continuidade do arcabouço normativo municipal.

IV - DISPOSITIVO E TESE

Pedido procedente.

Tese de julgamento:

A base de cálculo das taxas deve guardar relação direta e proporcional com o custo do serviço prestado ou da atividade estatal exercida, nos termos do artigo 145, II, da Constituição Federal.

A fixação da base de cálculo de uma taxa sobre o faturamento bruto do contribuinte descaracteriza sua natureza jurídica, configurando imposto disfarçado e violando o princípio da referibilidade.

A Taxa de Atividade Regulatória sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TAR), instituída pelo artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576/2020, é inconstitucional, pois adota base de cálculo incompatível com sua finalidade regulatória.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 145, II e § 2º; Constituição do Estado do Pará, art. 217, II e § 2º.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 6.211/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 04.12.2019; STF, ADI 1.948/RS, j. 28.09.2011; STF, RE 643.247, j. 19.12.2017; STF, RE 121617/SP, j. 22.02.1996.

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em **CONHECER E JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo Governador do Estado do Pará, **HELDER ZALUTH BARBALHO**, nos termos do voto do Desembargador Relator. Julgamento presidido pela Excelentíssimo Senhor **ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**.

Belém, data registrada no sistema.

MAIRTON MARQUES CARNEIRO

Desembargador Relator

RELATÓRIO

RELATÓRIO

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)** proposta pelo **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ** contra o **MUNICÍPIO DE BELÉM**, visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576, de 22 de maio de 2020, que institui a cobrança de uma taxa de 2% sobre o faturamento bruto de prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destinada à Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL).

Síntese dos fatos.

Alega em síntese o autor que o artigo 87, inciso I, da mencionada Lei, estabeleceu como receita da Agência Reguladora Municipal de Belém – ARBEL, os recursos oriundos referente a cobrança da Taxa de Atividade Regulatória sobre Serviços Públicos de Abastecimento de

Água e Esgotamento Sanitário – TAR, no valor, mínimo, de 2% (dois por cento) sobre o faturamento bruto da prestadora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em sua fundamentação, aduz o autor, em suma, que o percentual descrito no artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576 de 22 de maio de 2020, possui a natureza jurídica de tributo, na espécie taxa, e, que assim sendo, sua cobrança estaria vinculada pelas limitações constitucionais ao poder de tributar.

Menciona o voto do Ministro Marco Aurélio, Relator da ADI 6.211/AP, acerca da base de cálculo das taxas de poder de polícia. Que, referida cobrança se revelaria inconstitucional por vícios contidos em sua base de cálculo, por incidir diretamente sobre o faturamento bruto dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contrariando, assim, o disposto no artigo 217, inciso II e § 2º da Constituição do Estado do Pará, e, artigo 145, inciso II e § 2º, da Constituição Federal.

Afirma que referida lei municipal institui como critério material da hipótese de incidência da taxa de fiscalização não a atividade estatal de fiscalização, mas, simples e unicamente, o faturamento bruto dos prestadores dos serviços fiscalizados e regulados, valor esse que entende estar dissociado do exercício da atividade estatal da fiscalização.

Registra que a COSANPA, vem deixando de realizar o pagamento da TAR, por entender ser evidente sua inconstitucionalidade.

Assim sendo, diante de suposto vício suscitado, postula o autor a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo legal em comento, com a determinação de suspensão de todos os processos judiciais, individuais e coletivos de cobrança da referida taxa, e, ao final seja declarada sua inconstitucionalidade.

Recebi o feito e proferi despacho determinando as intimações necessárias – Id. 23124121.

A **Câmara Municipal de Belém**, por sua vez, apresentou manifestação argumentando que o **processo legislativo** que resultou na aprovação da



Lei nº 9.576/2020 transcorreu regularmente. Afirmou que o **Projeto de Lei nº 404/2020** recebeu parecer favorável das comissões competentes e não apresentou vícios formais ou materiais que pudessem comprometer sua validade. Defende que não há elementos suficientes para a concessão da medida cautelar pleiteada e requer a rejeição do pedido de suspensão da norma até o julgamento final da ADI – Id. ID nº 23325454.

O **Município de Belém**, por meio de sua Procuradoria Geral, apresentou **contestação** nos autos, defendendo a **constitucionalidade da TAR**. Argumenta que a taxa **não tem natureza arrecadatória**, mas sim de **poder de polícia**, servindo ao custeio das atividades regulatórias da ARBEL.

A contestação destaca que a **base de cálculo pelo faturamento bruto das prestadoras** não é inconstitucional, pois reflete a complexidade e o porte das operações das empresas reguladas. O Município cita precedentes do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, como a **ADI 1.948/RS**, que considerou constitucional a adoção do faturamento como critério aproximativo para a fixação de taxas de fiscalização.

Além disso, o Município de Belém argumenta que a TAR **já estava prevista em contrato firmado entre a COSANPA e o Município desde 2015**, quando foi estabelecida a gestão associada dos serviços de saneamento. A taxa teria sido incorporada à legislação municipal **sem alteração de seu critério de cálculo ou percentual**, o que indicaria sua **previsibilidade e aceitação prévia pela concessionária**.

Por fim, o Município requer o **indeferimento da medida cautelar**, sustentando que:

A **TAR é essencial para o funcionamento da ARBEL**, garantindo sua autonomia financeira e sua capacidade de fiscalização dos serviços de saneamento.

A **suspensão da cobrança afetaria negativamente o interesse público**, comprometendo a qualidade da regulação e fiscalização do setor.

A **base de cálculo da TAR é proporcional** à atividade regulada, sendo



adotada em conformidade com precedentes do STF.

Dessa forma, o Município de Belém defende a **manutenção da TAR** e a **rejeição do pedido de inconstitucionalidade**, sustentando que a taxa cumpre **finalidade regulatória legítima** e que sua base de cálculo é compatível com os princípios constitucionais.

O Procurador-Geral de Justiça César Bechara Nader Mattar Jr apresentou manifestação para que seja deferido o pedido cautelar e no mérito, que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade seja julgada procedente – Id. 23928816.

É o relatório.

VOTO

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO (RELATOR):

Adoto o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, razão pela qual o feito já se encontra instruído para julgamento de mérito, bem como em razão da relevância da matéria.

I - Juízo de Admissibilidade

A Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, confere ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da referida Carta - art. 161.

Dentre os legitimados para propositura desta ação consta expressamente o Governador do Estado (art. 162, I, da Constituição do Estado do Pará).

Desse modo, estando satisfeitas as condições de admissibilidade da presente ação, passo à análise do mérito da demanda.



II - Mérito

Da Inconstitucionalidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576, de 22 de maio de 2020.

Antes de adentrar na análise do mérito da presente discussão, considero essencial apresentar um panorama detalhado acerca da evolução legislativa da Lei Municipal de Belém nº 8.630, promulgada no ano de 2008. Tal contextualização se faz necessária para melhor compreender as motivações e as transformações normativas que culminaram na atual conformação jurídica dessa legislação, bem como seus impactos na estrutura administrativa e regulatória do município.

A Lei nº 8.630/2008 foi concebida com o propósito de reformular o modelo de gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belém, substituindo o então Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), criado pela Lei nº 6.695, de 17 de junho de 1969, pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM). Essa mudança representou um avanço institucional, pois atribuiu à nova entidade um caráter eminentemente regulador, com competências voltadas à normatização, fiscalização e controle da prestação desses serviços essenciais.

Desde sua promulgação, a Lei nº 8.630/2008 passou por alterações e regulamentações complementares que buscaram aprimorar seu escopo normativo e garantir a efetividade das funções desempenhadas pela AMAE/BELÉM. Dentre as inovações introduzidas, destacam-se a criação de mecanismos específicos para o custeio das atividades da agência, a definição de novos parâmetros de governança e transparência, bem como a adequação de suas disposições às diretrizes estabelecidas pela legislação federal pertinente ao setor de saneamento básico.

Essa mudança não apenas redefiniu o papel institucional do órgão, que deixou de atuar como mero prestador de serviços para exercer funções de regulação e fiscalização do setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município, como também implicou na reestruturação do quadro funcional, com a criação de cargos de



provimento efetivo e em comissão, voltados ao desempenho das novas atribuições conferidas à autarquia reguladora.

Além dessas disposições, a referida legislação estabeleceu diretrizes operacionais e administrativas para a AMAE/BELÉM, disciplinando suas competências e o alcance de sua atuação, bem como outras providências necessárias à implementação e consolidação do novo modelo regulatório municipal.

Por sua vez, o artigo 29 da Lei Municipal de Belém nº 8.630, promulgada no ano de 2008, instituiu uma taxa específica destinada ao financiamento das atividades desempenhadas pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM).

Tal exação tem como objetivo assegurar os recursos necessários para a manutenção e operacionalização da entidade reguladora, viabilizando o cumprimento de suas atribuições legais, que envolvem a normatização, fiscalização e controle da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do município.

A criação dessa taxa reflete o modelo de custeio adotado para garantir a autonomia financeira da agência, permitindo que suas funções sejam desempenhadas sem dependência exclusiva de repasses orçamentários do município. Além disso, a norma em questão pode ter estabelecido critérios para a incidência, base de cálculo, forma de arrecadação e eventuais penalidades para o inadimplemento, conferindo à AMAE/BELÉM os instrumentos necessários para sua sustentabilidade financeira e eficácia regulatória.

Todavia, a Lei Municipal nº 8.630, de 07 de fevereiro de 2008, que instituiu a Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM) e estabeleceu normas relativas à regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município, foi formalmente revogada pelo artigo 108 da Lei Municipal nº 9.576, de 22 de maio de 2020. Com essa revogação, houve uma reestruturação normativa e administrativa da atividade regulatória no âmbito municipal.



A nova legislação, além de extinguir o regime normativo anterior, promoveu a reorganização da agência reguladora, que passou a ser denominada Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL). Nesse contexto, o artigo 87, inciso I, da Lei nº 9.576/2020, estabeleceu uma nova fonte de custeio para a referida entidade, instituindo a Taxa de Atividade Regulatória dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TAR).

A TAR foi fixada em um percentual mínimo de 2% (dois por cento), sendo expressamente vinculada ao faturamento bruto da prestadora dos serviços de saneamento, conforme previsto nos respectivos Contratos de Programa firmados entre o município e a concessionária responsável. Tal previsão busca garantir a manutenção das atividades de fiscalização e regulação exercidas pela ARBEL, assegurando a sua sustentabilidade financeira e o adequado desempenho de suas funções institucionais.

Dessa forma, a revogação da Lei nº 8.630/2008 e a consequente substituição de suas disposições pela Lei nº 9.576/2020 evidenciam uma reformulação do arcabouço jurídico municipal voltado à regulação do saneamento básico, promovendo alterações tanto na estrutura da agência reguladora quanto no modelo de arrecadação para o custeio de suas atividades.

“Art. 87. Constituem receitas da Agência Reguladora Municipal de Belém – ARBEL:

I – os recursos oriundos referente a cobrança da Taxa de Atividade Regulatória sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – TAR, no valor, mínimo, de 2% (dois por cento) sobre o faturamento bruto da prestadora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. (...)

Art. 108. Ficam revogados o parágrafo único, do art. 1º e os artigos 2º e 3º 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 62, os anexos I, II e III, todos da Lei 8.630, de 07 de fevereiro de

2008 (...)"

A exigência da referida cobrança fundamenta-se no exercício do poder de polícia conferido à Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL), a quem compete a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Belém. Tal atribuição decorre do dever estatal de garantir que a prestação desses serviços essenciais seja realizada em conformidade com as normas técnicas, os contratos de concessão e a legislação vigente, assegurando qualidade, eficiência e continuidade no atendimento à população.

O fato gerador da cobrança se materializa na efetiva realização de atos administrativos inerentes às funções regulatórias da ARBEL, os quais incluem, mas não se limitam a, a expedição de normas e diretrizes setoriais, a análise e aprovação de reajustes tarifários, a fiscalização das obrigações contratuais assumidas pelos prestadores de serviço, a realização de auditorias operacionais e financeiras, a imposição de medidas corretivas e a aplicação de penalidades em caso de descumprimento das exigências regulatórias.

A previsão legal para a incidência dessa cobrança encontra respaldo na Lei Municipal nº 9.576/2020, que expressamente delinea as competências da ARBEL e estabelece a obrigatoriedade da Taxa de Atividade Regulatória dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TAR), como instrumento de custeio das atividades desempenhadas pela agência reguladora. **Assim, o fato gerador da referida taxa reside na atuação concreta da ARBEL no desempenho de sua função fiscalizatória e regulatória, sendo essa atuação indispensável para assegurar a legalidade, a regularidade e a eficiência dos serviços de saneamento prestados no município.**

Nesse contexto o **artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576/2020** estabelece que a Taxa de Atividade Regulatória (TAR) incidirá sobre o faturamento bruto das empresas prestadoras de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No entanto, em consonância com a jurisprudência consolidada pelo

Supremo Tribunal Federal (STF), particularmente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.211/AP, firmou-se o entendimento de que as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia devem ter sua base de cálculo estabelecida a partir de um critério que possua relação direta e proporcional com o custo real das atividades estatais de fiscalização e regulação efetivamente desempenhadas. Senão vejamos:

“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. (STF - ADI: 6211 AP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 04/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/05/2020)”

A orientação do Supremo Tribunal Federal e da Constituição Federal é no sentido de que a instituição de taxas pelo poder público encontra-se disciplinada na Constituição Federal, especificamente no artigo 145, inciso II, que estabelece que tais exações devem guardar relação com o custo do serviço público prestado ou com o exercício do poder de polícia.

Dessa forma, a definição da base de cálculo das taxas deve observar

princípios constitucionais que vedam a incidência de critérios próprios de impostos, sob pena de afronta à legalidade tributária. Vejamos:

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

(...)

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”

Nota-se que a característica das taxas é a referibilidade, ou seja, trata-se de um dos fundamentos jurídicos que justificam a cobrança de taxas pelo Estado (sentido lato). Ele estabelece que deve haver uma relação direta entre o valor cobrado a título de taxa e o serviço público específico prestado ao contribuinte ou a atividade estatal que lhe traga um benefício particular ou divisível.

No caso de uma concessionária de saneamento, a eventual taxa cobrada deveria estar atrelada ao custo dos serviços regulatórios exercidos pelo ente público e não ao faturamento da empresa.

A utilização do faturamento bruto como base de cálculo desnatura essa referibilidade, pois não guarda correspondência direta com os custos do serviço prestado ou com o poder de polícia exercido. **Isso significa que a taxa assumiria uma função arrecadatória própria dos impostos, o que viola a Constituição Federal.**

A diferença entre taxa e imposto é clara no ordenamento jurídico brasileiro. Enquanto os impostos têm como base de cálculo grandezas ligadas à capacidade contributiva (como renda, propriedade e faturamento), as taxas são vinculadas a um serviço público específico ou ao exercício do poder de polícia.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou o entendimento de que a base de cálculo das taxas não pode coincidir com a de impostos. Nesse sentido, a utilização do faturamento bruto da concessionária, que é uma grandeza econômica própria de impostos como o ISS e o ICMS, é vedada pelo princípio da legalidade tributária.



Nesse sentido, destaco alguns precedentes:

“Arguição de inconstitucionalidade. Artigos de lei municipal. Taxas. Base de cálculo idêntica a dos impostos. Inconstitucionalidade. Declara-se inconstitucional artigo de lei municipal que estabelece para as taxas a mesma base de cálculo utilizada pelos impostos, em total afronta ao disposto no art. 145, § 2º, da CF, e o art. 77, parágrafo único, do CTN. (TJ-RO - Arguição de Inconstitucionalidade: 20030334420018220000 RO 2003033-44.2001.822.0000, Relator.: Desembargador Rowilson Teixeira, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 19/11/2001).

Quanto à inconstitucionalidade da taxa de incêndio, este Supremo Tribunal, no Recurso Extraordinário n. 643.247, Tema 16 da repercussão geral, fixou a tese de que “a segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim” (Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe 19.12.2017)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI DO MUNICÍPIO DE MAUÁ . TAXA DE COLETA E REMOÇÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS (TCRDS). BASE DE CÁLCULO. CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO AO CONTRIBUINTE. ELEMENTOS ESTRANHOS . ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. TEMA N. 146/RG. ENUNCIADOS VINCULANTES N . 19 E 29 DA SÚMULA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. INADEQUAÇÃO. 1 . **É inadequada a tomada de elementos estranhos à atividade estatal na base de cálculo das taxas, cujos valores devem traduzir correlação entre o custo da atividade estatal desenvolvida e os serviços públicos prestados (ADIs 6.211 e 5.374, Tema n. 146/RG e enunciados vinculantes n . 19 e 29 da Súmula). 2. Incabível modulação dos efeitos da decisão, nos termos do § 3º do art. 927 do Código de Processo Civil,**

quando ausente guinada jurisprudencial sobre a controvérsia . 3. Agravo interno desprovido. (STF - ARE: 1436993 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 30/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2024 PUBLIC 16-10-2024)

“Taxa de construção, conservação e melhoramento de estrada de rodagem. Artigos 212 a 215 da Lei nº 1.942/83 do Município de Votuporanga. Inconstitucionalidade - Base de cálculo que é própria de imposto e não de taxa por serviços específicos e divisíveis postos à disposição do seu contribuinte. Não tendo o município - uma vez que, em matéria de impostos, a competência implícita é da União - competência para criar tributos outros que não os que a Constituição lhe atribui, o imposto dissimulado pela taxa é inconstitucional. Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 212 a 215 da Lei nº 1.942, de .83, do Município de Votuporanga (SP). (STF - RE: 121617 SP, Relator.: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 22/02/1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-10-2000 PP-00096 EMENT VOL-02007-02 PP-00427)”

Nota-se que STF, ao julgar diversas ações diretas de inconstitucionalidade, tem reiteradamente afastado bases de cálculo de taxas que utilizam critérios próprios de impostos. Em decisões paradigmáticas, a Corte firmou o entendimento de que:

A taxa deve ter como base de cálculo o custo da atividade estatal correspondente;

A utilização de grandezas como faturamento e lucro caracteriza imposto disfarçado;

A cobrança de taxas sem referibilidade direta viola o art. 145, II, da Constituição Federal.

Dessa forma, a ausência de vinculação entre a base de cálculo da TAR e o custo efetivo da fiscalização compromete sua legitimidade constitucional, pois configura uma exação que extrapola os limites da tributação proporcional e necessária. A fixação da taxa com fundamento



no faturamento das prestadoras de serviço, sem qualquer demonstração concreta da relação entre o valor arrecadado e as despesas da ARBEL, pode ensejar sua declaração de inconstitucionalidade, conforme reiteradamente decidido pelo STF conforme acima mencionado.

Considerando a plausibilidade jurídica dos argumentos apresentados e a demonstração do risco iminente de grave lesão tanto à ordem jurídica quanto à estabilidade econômica do Estado do Pará e das empresas prestadoras de serviços públicos, **entendo que se impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado.**

Destaco que a manutenção da norma em vigor possibilita a exigência indevida da Taxa de Atividade Regulatória (TAR), cuja base de cálculo, desvinculada do custo efetivo da atividade fiscalizatória, resulta em ônus excessivo para as concessionárias e permissionárias responsáveis pela prestação de serviços essenciais, a exemplo da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). O impacto financeiro decorrente da cobrança da exação pode comprometer a viabilidade econômica dessas empresas, reduzindo sua capacidade de investimento, manutenção e ampliação da infraestrutura necessária à continuidade da adequada prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à população.

Além disso, a exigência de uma taxa cujo critério de incidência não guarda relação com os custos da atividade estatal específica afronta diretamente os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, configurando violação ao artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal. O risco de perpetuação de uma exação inconstitucional, com consequências gravosas tanto para as concessionárias quanto para o próprio interesse público, reforça a necessidade de intervenção judicial para afastar os efeitos da norma questionada, prevenindo prejuízos irreparáveis à regularidade dos serviços essenciais prestados à coletividade.

Diante do exposto, é manifesta a inconstitucionalidade da instituição de taxa com base de cálculo atrelada ao faturamento bruto da



concessionária de saneamento. Tal modelo de tributação afronta o princípio da referibilidade, confunde taxa com imposto e destoa da jurisprudência consolidada pelo STF. Portanto, qualquer legislação que adote esse critério encontra-se passível de controle judicial de constitucionalidade, devendo ser declarada nula por desvio de finalidade e incompatibilidade com a Carta Magna.

Por fim, entendo que deve ser aplicado o efeito **ex nunc**, uma vez que decorre da necessidade de resguardar a segurança jurídica e evitar impactos abruptos na arrecadação do ente municipal, bem como na operacionalização da Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL).

A declaração de inconstitucionalidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal nº 9.576/2020, ao reconhecer a nulidade da base de cálculo da Taxa de Atividade Regulatória (TAR), implica a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, especialmente porque a cobrança da referida taxa vinha sendo realizada desde a edição da norma.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em diversos precedentes, tem adotado a modulação temporal dos efeitos de suas decisões em matéria tributária para evitar desordens administrativas e financeiras nos entes públicos, aplicando o efeito **ex nunc** sempre que constatado um cenário de confiança legítima por parte dos contribuintes ou do próprio Estado na validade da norma questionada.

No presente caso, a imediata anulação da TAR sem transição pode comprometer o financiamento da atividade regulatória municipal, prejudicando a fiscalização dos serviços públicos essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Assim, a aplicação do efeito **ex nunc** justifica-se para permitir a adequação legislativa do Município de Belém à nova realidade imposta pela declaração de inconstitucionalidade, garantindo que eventual correção da base de cálculo da taxa seja feita de maneira proporcional e dentro dos parâmetros constitucionais.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente Ação



Declaratória de Inconstitucionalidade, proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 87, inciso I, da Lei Municipal de Belém nº 9.576, de 22 de maio de 2020.

Além disso, considerando os efeitos decorrentes da declaração de inconstitucionalidade, **determino a aplicação do efeito repristinatório**, restabelecendo a vigência da Lei nº 8.630/2008 na parte anteriormente revogada pelo dispositivo ora declarado inconstitucional. Tal medida é necessária para garantir a continuidade da normatividade e evitar lacunas jurídicas no ordenamento municipal.

Ademais, em observância aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, **a presente decisão produzirá efeitos ex nunc**, ou seja, a partir da data do julgamento, de modo a preservar situações jurídicas já consolidadas e assegurar a transição normativa adequada.

É como voto.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator

Belém, 12/03/2025

