V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

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

1. A questão central desta ação direta está em saber **(i)** se lei estadual pode instituir tributo na modalidade taxa com fundamento no poder de polícia exercido sobre a atividade de geração, transmissão e ou distribuição de energia no território do respectivo Estado; e, em sendo positiva a resposta, **(ii)** se o tributo estabelecido pela Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro extrapolou, de alguma forma, essa competência tributária.

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

3. É legítima a inserção da *energia elétrica gerada* como elemento de quantificação da obrigação tributária. Razoável concluir que quanto maior a energia elétrica gerada por aquele que explora recursos energéticos, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, e, portanto, maior também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público.

4. No entanto, os valores de grandeza fixados pela lei estadual (1 megawatt-hora) em conjunto com o critério da energia elétrica gerada fazem com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/08/2021 00:00

atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo /benefício, que deve ser aplicado às taxas.

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

I. COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

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

VII do art. 23 da Constituição Federal, bem como para registrar, acompanhar e fiscalizar as atividades especificadas no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal caracteriza efetivo poder de polícia legitimador da criação de tributo na modalidade taxa para remuneração da atividade estatal.

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

4. Como se percebe pelo quadro constitucional traçado acima, a competência privativa da União para legislar sobre águas, energia e atividades nucleares (CF, art. 22, IV e XXVI), por si só, não afasta a competência político-administrativa ou material de outros entes da Federação em questões relacionadas com a proteção do meio ambiente. Em verdade, o fato de um ente possuir competência legislativa não significa que toda e qualquer atividade administrativa que afete de alguma forma matéria sob sua regulamentação seja de sua competência de forma exclusiva. Assim sendo, a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, IV e XXVI, da Constituição Federal não impede que os outros entes federativos possam fiscalizar as atividades ou empreendimentos exercidos em seus territórios que sejam potencialmente poluidores e possam causar danos ambientais e sociais, tendo em vista a competência comum fixada nos incisos VI e XI do art. 23 da Constituição Federal e a competência concorrente prevista nos incisos VI e VIII do art. 24 também da Constituição Federal.

5. Como deixei consignado na ADI 5.327 (Rel. Min. Dias Toffoli), os temas sociais e as questões jurídicas, com frequência, não são

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

monotemáticas e não cuidam apenas de um aspecto específico de um tema jurídico ou social. Nesse contexto, haverá sempre uma pluralidade de regimes normativos ou de atuações administrativas que não conseguirá se adequar de maneira fácil com as regras de competência expressas na Constituição. Surgem, então, questões complexas sobre o grau de atuação de cada ente federativo. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já reconheceu a repercussão geral de importantes temas que envolvem o conflito de competências constitucionais que possuem essa complexidade, tais como: **(i)** a competência para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos (tema 774 - RE 827.538, Rel. Min. Marco Aurélio); **(ii)** a competência municipal da cobrança de retribuição pecuniária pela utilização em áreas públicas de poste de transmissão de energia elétrica (tema 261 - RE 581.947, Rel. Min. Eros Grau); ou **(iii)** a competência tributária municipal para a instituição de taxas de fiscalização em atividades inerentes ao setor de telecomunicações (tema 919 - RE 776.594, Rel. Min. Luiz Fux).

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

7. A questão posta nos autos, além da multidisciplinariedade temática, avança também sobre a intricada competência comum dos entes federativos. Neste caso, havendo expressa competência atribuída a um ente, qualquer interpretação demasiadamente centralizadora violará os princípios básicos do federalismo contidos na Constituição Federal, o que faz com que sejam tomadas cautelas maiores. Mas essa afirmação não pode levar ao absurdo. Quando a Constituição estabelece uma competência comum dos entes federativos, por óbvio, ela não pretende que cada tarefa decorrente daquela competência conduza a ações simultâneas das três esferas federativas (ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Violaria o princípio da eficiência qualquer entendimento nessa linha. Não é por outra razão que o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal prevê que

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes federativos. Assim, a afirmação de que a atuação dos entes federativos na competência comum será de forma cooperativa não é o mesmo que dizer que todos os entes devem atuar de igual maneira, mas também não pode significar que um deles tem o poder de criar uma nova competência privativa, bloqueando a atuação dos outros entes.

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

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

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

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

12. Apesar de durante muito tempo a União ter concentrado competências de forma bastante ampla, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal, o Supremo Tribunal Federal, em suas

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

decisões mais recentes, vem afirmando que o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências político-administrativas ou legislativas da União. Não se pode esquecer que essa tradicional centralização no federalismo brasileiro, consoante corretamente expôs o Ministro Luiz Fux, decorreu não só da partilha das competências prevista na Constituição, mas também por conta de uma jurisprudência na interpretação das regras de competência constitucionais (ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux). Embora a mudança das regras de competência demande uma alteração do texto constitucional, a postura da jurisprudência sobre a interpretação de tais regras deve ser objeto de reflexão por esta Corte Constitucional.

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

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

15. O fato de o Estado do Rio de Janeiro não deter poder normativo amplo quanto à regulamentação da atividade dos concessionários que exploram atividades de geração, transmissão e ou distribuição de energia não afasta a natureza da atividade de polícia exercida pelo Estado. O poder de polícia pode ser exercido através de *atos normativos* que criam as limitações administrativas, mas também pode ser exercido através de *atos materiais* de aplicação da legislação, principalmente através da realização de medidas como fiscalização, vistoria, notificação, autorização, licença, interdição, autuação etc. Assim, apesar das competências legislativas privativas da União, o Estado do Rio de Janeiro poderá exercer, de forma autônoma, o poder de polícia decorrente da competência comum estabelecida no art. 23, III, VI, VII e XI, da Constituição Federal, lavrando, inclusive, auto de infração respectivo, caso haja descumprimento da legislação ambiental, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140 /2011. Como decorrência lógica, fica também configurada a legítima competência tributária legislativa do Estado do Rio de Janeiro para a criação de tributo na modalidade taxa, uma vez que este tributo serve como contraprestação para o exercício do poder de polícia estatal, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal.

II. LIMITES DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

16. Firmada a competência político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro para exercer poder de polícia ambiental sobre atividades de geração, transmissão e ou distribuição de energia em seu território, bem como sua competência tributária legislativa para a edição de taxa decorrente do exercício desse mesmo poder de polícia, a segunda questão central desta ação direta é saber se o tributo estabelecido pela Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro extrapolou, de alguma forma, sua competência tributária legislativa. Segundo a requerente, a referida lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material por violação aos arts. 5º, LIV; 145, II e § 2º; 146, II, da Constituição Federal, uma vez que o legislador estadual teria criado imposto mascarado de taxa. Além disso, ainda segundo a requerente, a lei estadual teria incorrido em inconstitucionalidade material por ter estabelecido um tributo sem relação adequada e proporcional com a

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

atividade estatal realizada, o que desnaturaria sua natureza jurídica e configuraria o caráter confiscatório do tributo, violando, assim, o art. 150, IV, da Constituição Federal.

17. O art. 1º da Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro estabelece que o fato gerador da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Geração, Transmissão e ou Distribuição de Energia Elétrica de Origem Hidráulica, Térmica e Termonuclear TFGE é o exercício regular do poder de polícia ambiental conferido ao Instituto Estadual do Ambiente INEA sobre a atividade de geração, transmissão e ou distribuição de energia, realizada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, o art. 3° da referida lei estadual estabeleceu como contribuinte da taxa de polícia ambiental pessoa jurídica, que esteja, a qualquer título, autorizada a realizar tais atividades no Estado do Rio de Janeiro. Da leitura atenta de ambos os dispositivos legais, percebe-se que o legislador estadual, pelo menos até aqui, não extrapolou sua competência tributária prevista na Constituição Federal. No entanto, analisando a base de cálculo do tributo compreendida pelo art. 4º da Lei nº 7.184/2015 a conclusão é diversa. Por conta do valor da grandeza utilizado e sua aplicação prática, entendo que efetivamente houve excessos que deslegitimam o tributo criado.

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

19. Considerando a natureza de tributo vinculado e o caráter sinalagmático da taxa em relação a atividade do poder público, a quantificação da obrigação tributária deve ser guiada por critérios que

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

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

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

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

22. No caso submetido a julgamento, a Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu em seu art. 4º que o valor da TFGE corresponderá a **(i)** R$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos) por megawatt-hora em se tratando de energia termonuclear; **(ii)** R$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos) por megawatt-hora em se tratando de energia térmica oriunda de gás natural, diesel e carvão; ou **(iii)** R$ 4,10 (quatro reais e dez centavos) por megawatt-hora em se tratando de energia hidrelétrica. Sustenta, então, a requerente que a quantidade de energia elétrica gerada pelo explorador da atividade não teria qualquer nexo com a atividade de fiscalização e, portanto, não poderia ser utilizada como critério para quantificar a obrigação tributária.

23. Diferente do que alega a requerente, entendo que a *energia elétrica gerada* pelo explorador da atividade pode ser utilizada como um dos critérios para o estabelecimento da base de cálculo da taxa de polícia. No caso, é razoável concluir que quanto maior a energia elétrica produzida, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento e, portanto, maior também deve ser o grau de controle e fiscalização do Poder Público. Em outras palavras, a energia elétrica gerada pode ser parâmetro adequado para quantificar a taxa de polícia decorrente da fiscalização da atividade, não havendo inconstitucionalidade neste ponto.

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

25. 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 elétrica produzem quantidades substanciais de energia, o *quantum debeatur* necessariamente irá apresentar valores altíssimos, muito maiores do que o custo da atividade estatal.

26. Conforme afirma a requerente, a taxa criada poderá gerar uma receita para o Estado do Rio de Janeiro superior em quase o dobro (1,8) do orçamento para atividades de fiscalização para o ano de 2016 do Instituto Estadual do Ambiente INEA, entidade destacada para exercer o poder de polícia ambiental sobre as atividades em questão. Apresentando dados concretos relevantes, afirma a requerente que a receita estimada da taxa de polícia ambiental, considerando a geração de energia realizada no ano de 2014 para o Estado do Rio de Janeiro, seria de quase 300 milhões de reais, enquanto que as despesas correntes do Instituto Estadual do Ambiente, responsável primário pelo exercício do poder de polícia, nos termos da Lei nº 7.841/2015 do Estado do Rio de Janeiro, seria na faixa de 150 milhões de reais.

27. Ainda que se possa aceitar a legitimidade da energia elétrica gerada como elemento da base de cálculo do tributo, há de se reconhecer a inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 7.184/2015 do Estado do Rio de Janeiro por conta da violação do princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício. Isso porque o valor de grandeza fixado pela lei estadual (megawatt-hora) faz com que o tributo exceda desproporcionalmente o custo da atividade estatal de fiscalização, violando o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo /benefício.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00

III. CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.841/2015 do Estado do Rio de Janeiro e,

por arrastamento, o Decreto estadual nº 45.639, de 25 de abril de 2016. Proponho, então, a fixação da seguinte tese: *Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização* .

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/02/2021 00:00