

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER N° 72/20

PROCESSO N° 0015-20/20
PLCE N° 001/20

PARECER PRÉVIO

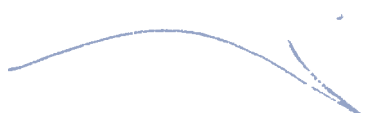
É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, em epígrafe, de iniciativa do Sr. Prefeito, que dispõe sobre a cobrança da tarifa de congestionamento.

Conforme consta na exposição de motivos a intenção do Executivo é “a implantação por meio desse projeto de lei complementar de uma tarifa de congestionamento, popularmente chamada de “pedágio urbano”, que seria um preço por utilização de uma determinada via nos horários de pique”.

Quanto a instituição de pedágio urbano no âmbito municipal nos parece constitucionalmente possível, haja vista o disposto no artigo 150, V da CF, que proíbe o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. Tratando-se, aliás, de preço público pode ser instituída por decreto, uma vez que sua instituição não está vinculada ao princípio da legalidade estrita, conforme já decidiu o STF:

“TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, **não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita**. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 800/RS, Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 11/06/2014, DJe 27/06/2014). – grifei.

Com efeito, tratando-se de tarifa o mais apropriado, parece-nos, é sua instituição por decreto e não por lei haja vista que preço público não pode ser cobrado senão em razão de obrigação contratual. Ademais compete ao Poder Executivo, com exclusividade, a fixação, modificação, ou extinção de preços públicos. A fixação, assim, por lei de preço público implicaria delegação de atribuições de um poder para outro. O que é vedado (art. 5º da Constituição Estadual).



Quanto a distinção proposta, ou seja, quanto a cobrança alcançar apenas os veículos emplacados fora do Município de Porto Alegre enseja verificar se não se está a violar o disposto no art. 19, inciso III da CF, corolário do princípio da isonomia, que estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Por essa, entre outras razões o STF entendeu inconstitucional lei que isentou do pagamento de pedágio moradores de cidades cortadas por rodovias concedidas (ADI 4382/SC). Eis trecho do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes :

“Entendo que a lei questionada impõe, em praças de cobrança de pedágio especificadas no Estado de Santa Catarina, situação mais vantajosa para veículos emplacados em determinados Municípios catarinenses, o que não encontra eco no texto constitucional.

Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Comentando o citado dispositivo constitucional, ensina JOSÉAFONSO DA SILVA:

A vedação de criar distinções entre brasileiros coliga-se com o princípio da igualdade. Significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou do Distrito Federal mais do que filhos de outros. Tampouco os Municípios poderão fazê-lo. O ato discriminatório será nulo e a autoridade responsabilizada na forma da lei. (Comentário Contextual à Constituição, 5ª edição, Malheiros, 2008, p. 252)

A lei impugnada nesta ação tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a veículos emplacados em municípios catarinenses em que instaladas praças de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116, estando, assim, em frontal desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência. A questão já foi analisada em mais de uma oportunidade em matéria de licitações e contratos, como se lê dos seguintes julgados:

LICITAÇÃO PÚBLICA. Concorrência. Aquisição de bens. Veículos para uso oficial. Exigência de que sejam produzidos no Estado-membro. Condição compulsória de acesso. Art. 1º da Lei nº 12.204/98, do Estado do Paraná, com a redação da Lei nº 13.571/2002. Discriminação arbitrária. Violação no princípio da isonomia ou da igualdade. Ofensa ao art. 19, III, da vigente Constituição da República. Inconstitucionalidade declarada. Ação direta julgada, em parte, procedente. Precedentes do Supremo. É inconstitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição



de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro. (ADI 3.583, Rel. Min. CEZARPELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008, grifo nosso)."

Por outro lado, trago à baila decisão do TJ/SC depois confirmada pelo STF que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade (Adin) promovida pelo Ministério Público contra a lei municipal de Bombinhas que institui taxa de preservação ambiental (TPA) que incide basicamente sobre veículos licenciados em outros Municípios, ou seja, dos turistas que visitam seus balneários durante a temporada de verão, assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LC N. 185/2013 E LO N. 1.047/2014, AMBAS DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS - INSTITUIÇÃO E REGULAÇÃO DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) - INADEQUAÇÃO DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA - TESE INSUBSISTENTE - EXAÇÃO RECOLHIDA PARA VIABILIZAR A ADEQUADA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE - OFENSA AO PRIMADO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - DESIGUALDADE NO TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS CONTRIBUINTE NA EXATA ORDEM DA DISTINÇÃO DE SUAS CONDIÇÕES FÁTICAS - EMBARAÇO À LIBERDADE DE TRÂNSITO DE PESSOAS E BENS NO TERRITÓRIO MUNICIPAL - ARGUIÇÃO DESPROPOSITADA - EXAÇÃO QUE NÃO TEM COMO FATO GERADOR A MERA TRANSPOSIÇÃO DE DIVISAS, MAS SIM A POTENCIAL DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - TAMPOUCO EVIDENCIADA, IN CONCRETU, A DIMINUIÇÃO DE CIRCULAÇÃO NA REGIÃO EM RAZÃO DA COBRANÇA DO TRIBUTO - AUSÊNCIA DE OFENSA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 9153854-27.2014.8.24.0000, de Porto Belo, rel. Des. Cid Goulart, Órgão Especial, j. 15-02-2017).

Vejamos trecho do voto do Relator na parte que entende que a discriminação não fere o princípio da isonomia uma vez que os moradores permanentes de Bombinhas contribuem com outros tributos municipais (IPTU, ISS):

No mais, quanto ao caráter supostamente discriminatório que as normas objurgadas conferem aos contribuintes pela cobrança sazonal do tributo, bem como pela isenção dos veículos pertencentes aos moradores e aos que ingressam no município para a prestação de serviços, o preclaro Desembargador João Henrique Blasi, quando do indeferimento da medida cautelar na actio vertente, consignou:

"Há um tratamento anti-isonômico dos turistas com os autóctones de Bombinhas? Num primeiro momento pode-se até entender que sim.

"Mas o Desembargador Relator disse bem: o princípio da isonomia consiste em tratar desigualmente os desiguais na justa medida das suas desigualdades. O que desigualta essas pessoas no caso concreto? Os moradores permanentes de Bombinhas contribuem com o erário municipal com o minguado pagamento de IPTU, com as taxas adjetas, com o ISS, enfim, pagam os seus tributos. Quem não os paga são aqueles que

visitam o Município sazonalmente, na época do verão. Por isso entendo que essa invocação de tratamento anti-isonômico não se aplica in casu, porque se está tratando de duas situações diferentes de maneira adequada. Quando, por exemplo, implantou-se o pedágio na BR 101, no Município de Palhoça, seguiu-se depois aquela luta para levá-lo um pouco mais além, até Paulo Lopes, os moradores de Palhoça ficaram isentos do recolhimento.

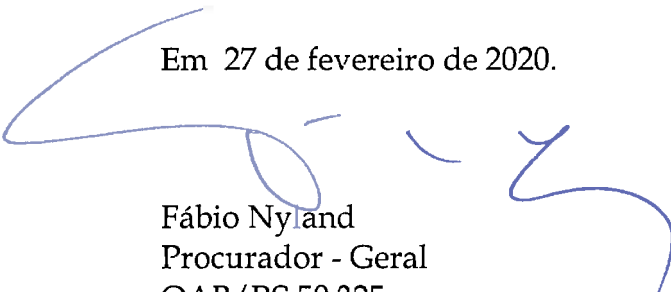
"Aqui também, com justa razão, pelo mesmo motivo, os moradores de Bombinhas, e depois também os de Porto Belo, estão isentos. Por que Porto Belo? Porque são cidades gêmeas, cidades irmãs, absolutamente conurbadas, sendo impossível distinguir onde começa uma e termina a outra. Quantas pessoas moram em Bombinhas e trabalham Porto Belo e vice-versa? Então é absolutamente razoável a isenção."

Particularmente, e no caso, entendo que há violação ao princípio da isonomia. A distinção é discriminatória e desprovida de razoabilidade. Primeiramente, o argumento de que os moradores de Porto Alegre já contribuem com outros tributos cuja receita reverte-se em favor do Município não nos convence, especialmente quando a destinação não é para conservação das vias, mas para custeio do transporte coletivo municipal. Depois, os fundamentos de uma e outra exação são distintas, assim como incomparáveis os Municípios de Bombinhas e Porto Alegre. Vale dizer que Porto Alegre é a capital do Estado, onde se encontram a sede dos Poderes Estaduais. As pessoas de outras cidades não vêm aqui, em sua maioria, fazer turismo, vem trabalhar, estudar, acessar serviços públicos que não tem em seus Municípios de origem, etc. Ou seja, precisam circular em Porto Alegre tanto quanto seus moradores. De resto se o fundamento é a utilização das vias todos que as utilizam devem contribuir, inclusive os moradores de Porto Alegre. Os quais também podem, por exemplo, buscar evitar certos horários e áreas para circular com seus veículos, assim como os que vem de outras cidades. Não vejo, assim, razão para a distinção. Nada obstante, parece possível defender o contrário, conforme exemplo acima.

Isso posto, entendo que a proposta é inconstitucional, no entanto, não é o caso de se aplicar o disposto no art. 19, inc. II, alínea "j" do Regimento Interno.

É o parecer.

Em 27 de fevereiro de 2020.



Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325