



# Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

Telefone: (51) 3220-4299 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

PARECER Nº  
PROCESSO Nº 004.00009/2020-79  
INTERESSADO:

**PARECER Nº**

**PROCESSO Nº: 004.00009/2020-79**

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

**Institui a Taxa de Mobilidade Urbana (TMU), e inclui dispositivos na Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e dá outras providências.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, apresentado pelo Poder Executivo Municipal.

O Projeto de Lei Complementar visa instituir a Taxa de Mobilidade Urbana (TMU), e incluir dispositivos na Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e dá outras providências, a fim de que os serviços públicos de transporte do Município de Porto Alegre, colocado à disposição da população, tenham seu sistema custeado pelas receitas decorrentes da cobrança do referido tributo, bem como de outras receitas vinculadas ao sistema de transporte público nas condições especificadas na legislação.

Como dito, a proposição visa a criação da Taxa de Mobilidade Urbana (TMU) que terá lançamento mensal e será devida por todos os usuários efetivos e potenciais do serviço de transporte coletivo público de passageiros, a ser prestado diretamente pela Administração Municipal ou mediante concessão.

Consoante o PLCE, a TMU terá, inicialmente, o valor mensal de R\$ 116,00 (cento e dezesseis reais), devendo ser reajustada anualmente por decreto conforme índice de variação dos custos do sistema de transporte estabelecidos em legislação própria bem como deverá ser considerado o resultado das demais fontes de receita.

Embora a TMU tenha como responsável tributário pelo seu recolhimento o empregador, seja ele pessoa física ou jurídica, essa taxa será devida por todos os empregados vinculados às pessoas jurídicas empregadoras com

sede, filial ou qualquer estabelecimento em Porto Alegre, independentemente de usar o transporte coletivo ou não, ficando como responsável pelo recolhimento do tributo o empregador, seja ele pessoa física ou jurídica. Diga-se que os entes públicos poderão aderir ao pagamento da TMU, conforme regulamentação por decreto.

Segundo o projeto, os demais usuários do transporte público sem vínculo empregatício também pagarão a TMU quando utilizarem o transporte coletivo, podendo pagar a taxa de forma antecipada ou quando da utilização dos serviços.

A proposição estabelece que a TMU deverá ser recolhida pelos empregadores até o dia 20 de cada mês subsequente aquele de informação sobre o número de empregados, mediante guia específica emitida pela Secretaria Municipal da Fazenda, e, desde que o pagamento da TMU esteja em dia, serão emitidos cartões passe-livre aos empregados, ficando imediatamente suspenso o cartão em caso de atraso. Além disso, os estudantes são isentos na proporção de 50% do valor da TMU.

A Procuradoria desta Casa, em seu Parecer Prévio, apontou existência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, por entender que em razão do serviço de transporte coletivo por ônibus ser um serviço público concedido, a cobrança de taxa não pode ser instituída, bem como, por outro prisma, ser inviável que a TMU tenha por fato gerador o usuário potencial do serviço de transporte público, ou seja, que a prestação de serviço público de transporte coletivo por ônibus seja compulsória pelo mero uso potencial. Além disso, aponta incompatibilidade da presente proposição com a Lei Federal nº 7.418/85, que regulamenta e institui o Vale-Transporte.

É o relatório.

De início, é bom se diga que tenho respeito pela iniciativa do Sr. Prefeito em apresentar a matéria, em razão do problema para a manutenção do serviço público essencial de transporte coletivo por ônibus em nosso Município, que, por diversos fatores, se percebe claramente uma queda no número de usuários pagantes do transporte coletivo nos últimos anos, seja pela queda da qualidade na prestação do serviço e a conseqüente falta de fiscalização da Administração Pública, além da adoção de políticas macroeconômicas para fomento da indústria automobilística que levaram a muitas pessoas a adquirirem o veículo próprio e abandonarem o transporte por ônibus, ou, ainda, pela chegada da concorrência do transporte remunerado privado por aplicativos. Todavia, me filio ao excelente Parecer Prévio da lavra do Procurador-Geral deste Parlamento, visto que a proposição em tela, sob os aspectos constitucionais e legais, não tem como prosperar, ante os óbices jurídicos que impedem a sua tramitação.

Calha dizer que a remuneração dos serviços públicos concedidos, como no caso em tela, sempre foi objeto de discussão não somente no Direito Administrativo, mas também no Direito Tributário, em razão da distinção entre taxa e tarifa.

Em relação as taxas, sabidamente elas são espécies de tributos, sendo que a Constituição Federal, em seu art. 145, inc. II, determina que serão instituídas taxas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização,

efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

O Código Tributário Nacional, obviamente, também prevê a taxa, especialmente no art. 5º, como espécie de tributo, e no art. 77, este em consonância com o texto constitucional acima citado, visto que as taxas podem cobradas pelos entes federativos, no âmbito de suas respectivas atribuições, possuindo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Para o nosso estudo interessa primordialmente a taxa que tem cabimento em relação a utilização de serviço público específico e divisível, de forma efetiva ou potencial. Por serviço público específico e divisível, podemos dizer, em apertada síntese, que são aqueles que se pode identificar a pessoa a quem é prestado e o beneficiário do serviço consegue dele usufruir de forma individualizada. Além disso, outra característica das taxas é que ela poderá ser cobrada mesmo que não se utilize o serviço, basta que ele esteja à sua disposição, desde que esta utilização possua caráter compulsório em decorrência de disposição legal.

Dessa forma, o que foi dito acima pode nos levar a pensar na constitucionalidade e legalidade da presente proposição, uma vez que se possa configurar a divisibilidade e especificidade do serviço público de transporte coletivo por ônibus, ou seja, pode parecer indiscutível a cobrança de taxa como forma de remuneração, dado os dispositivos constitucionais e legais supracitados, bem como porque a mesma pode ser cobrada pelo uso potencial.

Todavia, ao Estado não se dá o direito de que possa definir livremente entre cobrar taxa ou tarifa, conforme lhe pareça mais oportuno e conveniente. Não se trata de um caso de discricionariedade administrativa. Isto se aplica ao caso em testilha, visto que, o art. 175, da Constituição Federal de 1988, ao fazer menção que os serviços públicos serão prestados diretamente ou através de concessão ou permissão, e dispõe no, inciso III, do parágrafo único do supramencionado artigo que lei disporá sobre política tarifária.

Nesse sentido, a especificidade e a divisibilidade também permitem a cobrança de tarifa em um serviço com tais qualidades, mas em relação ao serviço público de transporte público coletivo de Porto Alegre, por ser objeto de concessão da sua execução, a disposição constitucional determina que a remuneração de tal serviço não se dê por taxa, mas sim por tarifa.

Resta claro, em farta doutrina, que o serviço público concedido não pode ser prestado mediante a cobrança de taxa, pois a sistemática da concessão torna incompatível a sua remuneração através de um tributo. Isto porque a concessão exige uma constante adequação das condições de prestação do serviço e isso inclui a remuneração daquele que presta o serviço. Como o regime jurídico tributário impõe uma rigidez maior quanto à alteração do valor da remuneração por ter que obedecer, entre outros, aos princípios da legalidade e da anterioridade, torna-se inviável o serviço concedido exigir a cobrança de taxa.

Ademais, quanto à possibilidade de cobrança de uma taxa pelo uso potencial de um serviço, como a proposição em tela prevê, a mesma não prospera, pois mesmo que o serviço esteja posto à disposição do usuário, é

necessário que o serviço seja de utilização compulsória, em decorrência da previsão legal. Todavia, quando a utilização efetiva do serviço público for facultativa, a cobrança da taxa não pode ser exigida.

Não há que se falar, portanto, em cobrança da TMU pelo uso potencial do transporte público coletivo de passageiros daquele que não necessita de tal serviço, até porque não existe compulsoriedade na utilização efetiva desse serviço pela população, e, por via de consequência, somente poderá ser cobrado em função de seu consumo efetivo do transporte público e não pela sua mera disponibilidade, o que acarreta no afastamento do caráter tributário dessa contraprestação, pois esta não se submete ao mesmo tratamento do regime tributário estabelecido para as taxas.

Outra questão relevante é que, no meu entender, a proposição fere o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, ao estabelecer que se o empregador não pagar em dia a TMU, o cartão passe-livre ficará bloqueado e quem vai ter que pagar a TMU será o empregado se ele quiser chegar ao emprego, usando a lógica do §3º do art. 52-Y, combinada com o parágrafo único do art. 52-Z, visto que não existirá mais a tarifa, mas apenas a TMU.

Ainda em relação ao §3º do art. 52-Y, incluído pelo art. 4º do PLCE, que determina aos demais usuários do transporte público que não possuam vínculo empregatício, como por exemplo, os autônomos, os profissionais liberais, os desempregados, etc., também pagarão a TMU, quando utilizarem o ônibus, podendo pagar a taxa de forma antecipada ou quando da utilização dos serviços. Nesse ponto, entendo que poderá haver desproporção sob o aspecto da modicidade do custo da viagem, que também afeta a razoabilidade, especialmente quando estas pessoas utilizem eventual, ou circunstancialmente, o transporte público por ônibus, como, por exemplo, na ocorrência de algum infortúnio que impossibilite a utilização do seu meio locomoção habitual numa determinada data. Pelo texto do PLCE, esse usuário vai pagar a TMU (R\$ 116,00), mesmo que utilize o ônibus apenas para uma viagem.

Por outro lado, conforme esposado pelo Procurador desta Casa Legislativa, a proposição conflita com a Lei Federal nº 7.418/85, que institui e disciplina o Vale-Transporte em todo o território nacional, cabendo transcrever os artigos 1º e 5º para demonstrar que a remuneração determinada pela supracitada legislação nacional é a tarifa, senão vejamos:

*“Art. 1º Fica instituído o vale-transporte, (Vetado) que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará ao empregado para **utilização efetiva** em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e **com tarifas fixadas pela autoridade competente**, excluídos os serviços seletivos e os especiais.*

(...)

*Art. 5º - A empresa operadora do sistema de transporte coletivo público fica obrigada a emitir e a comercializar o Vale-Transporte, **ao preço da tarifa vigente**, colocando-o à disposição dos empregadores em geral e assumindo os custos dessa obrigação, sem repassá-los para **a tarifa dos serviços**.*

Se verifica o descompasso do PLCE com o Diploma Legal acima referido, pois o empregador ficaria obrigado a pagar a TMU, mesmo se preferir, num direito que a lei federal lhe assiste, executar o transporte de seus funcionários por meios próprios ou via contratação de empresas privadas, ou, ainda, no caso do funcionário necessitar apenas o Vale-Transporte para o transporte intermunicipal, o empregador além dessa despesa, terá que pagar a TMU para um serviço que o seu empregado não utiliza. Não nos parece razoável.

Diante do acima exposto, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Fraga Mendes Ribeiro, Vereador**, em 14/07/2020, às 08:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0152625** e o código CRC **F629B0CC**.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

## CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 108/20 – CCJ** contido no doc 0152625 (SEI nº 004.00009/2020-79 – Proc. 0016/20 - PLCE 002), de autoria do vereador Mendes Ribeiro, foi **APROVADO** durante Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia **14 de julho de 2020**, tendo obtido **06** votos FAVORÁVEIS e **01** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:

**CONCLUSÃO DO PARECER:** Pela **existência** de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Vereador Cassio Trogildo – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Adeli Sell: **FAVORÁVEL**

Vereador Cláudio Janta: **FAVORÁVEL**

Vereador Márcio Bins Ely: **FAVORÁVEL**

Vereador Mauro Pinheiro: **CONTRÁRIO**

Vereador Ricardo Gomes: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **André Luís Tovo Rodrigues, Assistente Legislativo**, em 14/07/2020, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0152643** e o código CRC **CA7D1BC4**.