



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL**

Representação Direta de Inconstitucionalidade nº **0042326-77.2017.8.19.0000**

Representante: **EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Representado: **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS
BÚZIOS**

Legislação: **LEI MUNICIPAL Nº 1.321 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017 DO
MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS.**

Relatora: **DESEMBARGADORA TERESA DE ANDRADE**

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSITURA PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL Nº 1.321 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017 DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS. LEI INSTITUI TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, TENDO VISTA QUE A NORMA IMPUGNADA FERE A NECESSIDADE DE UMA CONTRAPRESTAÇÃO PARA A IMPOSIÇÃO DE UMA TAXA, BEM COMO VIOLARIA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LIBERDADE DE TRAFEGO. INEXISTENCIA DE DIVISIBILIDADE E ESPECIFICIDADE PARA A COBRANÇA DE TAXA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR FERIR OS ARTIGOS 6º, 192, II E 196, II E V DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Vistos, relatados e discutidos os autos da Representação Direta de Inconstitucionalidade nº **0042326-77.2017.8.19.0000**, em que é Representante o **EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e Representado **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**.

Acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade de votos, EM JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO, DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 1.321 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017 DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**, nos termos do voto da relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se pretende ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 1.321/2017 do Município de Armação dos Búzios, que instituiu uma taxa de preservação ambiental.

“LEI Nº. 1321, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017

Dispõe sobre instituir a Taxa de Preservação Ambiental - TPA, e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA, nos termos desta Lei. Art.

2º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente no território do Município de Armação dos Búzios, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Art. 3º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Armação dos Búzios, no período da alta temporada, este compreendido entre 15 de novembro a 15 de abril do exercício seguinte.

Art. 4º O lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Armação dos Búzios através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança de acordo com o art. 5º, desta Lei.

Art. 5º A cobrança dar-se-á através de documento de cobrança nos seguintes valores:

I – para motocicleta, motoneta e bicicleta a motor – 1,00 UPFM;

II – para veículos de pequeno porte (automóvel passeio) – 8,00 UPFM;

III – para veículos utilitários (caminhonete e furgão) – 12,00 UFPM;

IV – para veículos de excursão (van e microônibus) – 16,00 UFPM; V – para caminhões – 24,00 UFPM;

VI – para ônibus – 40,00 UFPM.

Art. 6º O Poder Executivo implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até a quitação da TPA que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal.

§1º Para pagamento da TPA será implantado sistema de rede conveniada, que oportunizará o mesmo em estabelecimentos comerciais, bancos, internet, entre outros, podendo ser regulamentado através de Decreto do Poder Executivo.

§2º O sistema utilizado deverá propiciar a isenção dos veículos conforme o art. 7º, desta Lei.

§3º Os veículos poderão entrar e sair do Município durante o período de 24 (vinte e quatro) horas, contados do lançamento da TPA, findo este período será emitida nova taxa quando do ingresso ao Município.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Art. 7º Não incidirá a TPA sobre os veículos:

I – ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e carros fúnebres previamente cadastrados no Município;

II – veículos prestadores de serviços ou que realizem abastecimento para o comércio local, devidamente identificados e cadastrados previamente no Município, não tendo direito a isenção os veículos de transporte de turistas, vans, taxis, ônibus e microônibus;

III – veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, convenções, manifestações culturais, feiras, previamente autorizados pelo Município;

IV – veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionária de transporte público coletivo, previamente cadastrados no Município;

V – veículos com licenciamento no Município de Armação dos Búzios e com licenciamento nos Municípios vizinhos localizados na região denominada Região dos Lagos;

VI – veículos que transportem trabalhadores residentes nos Municípios vizinhos, cadastrados previamente no Município de Armação dos Búzios, mediante comprovação de contrato de trabalho e/ou CTPS assinada;

VII – veículos daqueles que comprovem cadastro imobiliário predial no Município de Armação dos Búzios. § 1º Os veículos dispostos nos incisos deste artigo, que dependerem de cadastramento prévio, terão o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para a regularização após a entrada no Município; § 2º As isenções serão concedidas somente para o exercício das atividades previamente cadastradas de acordo com os incisos deste artigo, ficando vedada a isenção quando houver desvio da atividade cadastrada.

Art. 8º Os recursos obtidos através da cobrança da TPA serão destinados ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, e deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Art. 9º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotação constante do orçamento vigente, podendo ser suplementadas caso necessário.

Art. 10. O Poder Executivo Municipal fica autorizado a firmar convênios para a fiel execução desta Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário. Armação dos Búzios, 16 de fevereiro de 2017. (...)”

De acordo com o Representante, a lei viola os artigos 6º, 192, inciso II e 196, incisos II e V, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta, em síntese, que o ato normativo questionado institui uma taxa de preservação ambiental sem que haja qualquer contraprestação específica estatal referente a cobrança, nem havendo um exercício efetivo do poder de polícia. Argui que a lei atacada em seu artigo 2º estabelece uma taxa de preservação ambiental incidente sobre o trânsito de veículos. Aduz que a exigibilidade deveria estar subordinada à efetiva ação fiscalizatória do Município de Búzios. Contudo, o lançamento é previsto quando do ingresso do veículo na jurisdição do ente municipal, sem que se explicita quais os atos estatais praticados. Assim, a conduta do sujeito passivo é que gera a tributação e não qualquer ação estatal. Defende também que houve ofensa ao princípio da isonomia, ferindo o artigo 6º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois dá tratamento desigual a contribuintes em situações equivalentes, beneficiados ou não pela isenção do tributo. Isso porque o artigo 3º da norma prevê a base de cálculo como o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município, no período de “alta temporada”, entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte. No entanto, o artigo 7º traz uma série de casos em que a taxa não seria cobrada, entre elas, está pelo fato de o veículo ter sido licenciado na Região dos Lagos. Defende o Representante, que no primeiro caso se ofende quem visita em outra época do ano o Município. Por outro lado, se discrimina o sujeito, de acordo com de onde ele vem. Assim, se viola o direito de locomoção



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

dos sujeitos sem qualquer motivo plausível. Entendeu que como a norma seria pra proteger o direito ambiental, deveria ser cobrada de forma igual a todos que ferissem o meio ambiente.

Por fim, ainda entende que se viola a liberdade de tráfego, violando os artigos 6º e 196, V da CERJ, e os artigos 5º, XV e 150, V da CRFB. Isso porque a Constituição Estadual destacada veda que se estabeleça limitações ao tráfego de pessoas ou bens via tributos interestaduais, intermunicipais, ou quaisquer outros.

Deseja a imposição de medida cautelar, na forma do 105 e seus parágrafos do Regimento Interno do TJRJ, para suspender a eficácia da lei 1.321/2017 do Município de Armação dos Búzios. Ao final, requer a declaração *ex tunc* e com efeitos erga omnes, de inconstitucionalidade do referido diploma.

Informações prestadas à fls. 29 pelo Prefeito do Município de Armação dos Búzios, por meio de sua Procuradoria. Defende que há um número de pessoas que circulam pela cidade em número muito acima em relação a população do Município, lesionando de forma grave o meio ambiente, pela mera circulação de pessoas. A taxa em questão via recompor e amenizar os danos causados. Aduz que o fato gerador do tributo se constitui no poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente no âmbito do território municipal, havendo uma efetiva contraprestação estatal pelo exercício do poder de polícia, nos termos do artigo 78 do CTN. Entende que não se fere de forma alguma a isonomia ou a liberdade de tráfego.

Certidão à fls. 45 informando que não houve manifestação da Procuradoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral de Justiça, tendo ocorrido a intimação eletrônica destes Órgãos, respectivamente, em 15/05/2018 e 25/06/2018, conforme consta nos autos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO



Parecer do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro à fls. 48, na qualidade de *custus legis*, pugnando pela procedência total da representação.

Manifestação do Procurador do Estado do Rio de Janeiro à fls. 58, pela procedência da representação, por conta da ausência de especificidade e divisibilidade para que haja a cobrança de taxa no caso em comento.

É o relatório. Passo ao voto.

VOTO

Conheço da representação, uma vez que atendidos os seus requisitos de admissibilidade.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro argui a inconstitucionalidade da Lei 1.321/2017, que impôs uma taxa de preservação ambiental. Em breve síntese, entende que há violação dos artigos 6º, 192, II, 196, II e V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por violar a isonomia, a necessidade de contraprestação por força de taxa e a liberdade de tráfego.

Com efeito, cuida-se de impugnação de ato normativo por alegada inconstitucionalidade de natureza material. Segundo a Procuradoria-Geral de Justiça, as normas estão em direta colisão com os princípios e normas constitucionais que delineiam a instituição de taxas, as quais exigem a contraprestação por um serviço público ou pelo exercício de poder de polícia, sempre de forma específica e divisível.

No que concerne de cada aspecto da suposta inconstitucionalidade apontada, cumpre de início tecer breves comentários acerca da instituição de taxas.

As taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: no exercício





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

regular do poder de polícia; ou na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível (art. 145, II, da CF e art. 77, do CTN e art. 194, II da CERJ).

A taxa diferencia-se do imposto, pois quando se paga uma taxa, em contrapartida tem-se a prestação de um serviço público, a exemplificar, temos a obrigação de pagar uma taxa para retirar passaporte, ou ainda, pagar taxa para estabelecer um restaurante, lanchonete, entre outros.

No caso em comento, não se vê qualquer contraprestação feita pelo ente municipal. Apenas há a entrada de veículos não licenciados na Região dos Lagos no Município, em determinada época do ano, e sob o pretexto de proteção ambiental, a cobrança sobre essa entrada. Além dos pontos sobre isonomia e liberdade de tráfego, que ainda analisaremos, há já aqui um vício no conteúdo da norma, tendo em vista a ausência de um fazer ou ao menos a possibilidade de um fazer por parte do Poder Público em questão, que apenas visa angariar receita sem nada fazer. Em casos tais quais esse não estamos diante de uma cobrança de taxa, restando por inconstitucional a norma, por violar o artigo 194, II da CERJ, *in verbis*:

“Art. 194. O Estado e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

*II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, **específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;** (...).”(Grifou-se)*

Dessa forma, por não estarmos diante de uma contraprestação estatal para a cobrança da taxa, não há que se falar na possibilidade de sua instituição, sob pena de violar os mandamentos constitucionais.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Conforme bem apresentado pelo Procurador Geral do Estado, é de interesse coletivo que haja a preservação do meio ambiente, abrangendo além da esfera do ente municipal. Não há uma atividade específica que atenderá apenas aqueles que pagarão a cobrança. Dessa forma, não existe uma maneira de repartir o custo dessa atividade com as diversas pessoas que de uma forma ou de outra são beneficiadas pela conservação feita.

A representação ainda assevera que a norma é inconstitucional por ferir o princípio da isonomia. Sabemos que os tributos em si podem estabelecer distinções entre os sujeitos passivos, para que melhor atendam aos ditames constitucionais, e respeitem a capacidade contributiva dos sujeitos passivos. Não obstante, a linha é tênue entre se tratar desigualmente os desiguais, ou então, a partir dessa premissa criar maiores desigualdades, com tratamentos diversos entre aqueles que se encontram em situação equivalente.

Conforme a peça de representação, o artigo 3º da lei atacada cria uma diferença sem motivo aparente entre os sujeitos que visitam o Município a depender da época do ano, conforme segue:

*Art. 3º- A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
- TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Armação dos Búzios, **no período da alta temporada, este compreendido entre 15 de novembro a 15 de abril do exercício seguinte.** (Grifou-se)*

Não há qualquer justificativa para que haja a discriminação entre o período do ano, se o motivo para que se institua a taxa é a preservação ambiental. Em sendo essa a razão, a todo período do ano isso deveria ser cobrado, não apenas quando há mais gente, ainda que nestas épocas em tese haja uma maior circulação de pessoas, pois a violação ocorreria sempre.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Assim, não há razão para que se trate diferente a depender do momento do ano que o sujeito vá ao Município em questão.

Ademais, como bem alertado pelo representante, ainda há violação da isonomia por força do art. 7º, V que impõe isenções ao imposto, senão vejamos:

“Art. 7º Não incidirá a TPA sobre os veículos: (...)

V – veículos com licenciamento no Município de Armação dos Búzios e com licenciamento nos Municípios vizinhos localizados na região denominada Região dos Lagos; (...)”

Há neste ponto duas inconstitucionalidades. Uma por ferir a isonomia, no que tange a quem possui o veículo licenciado naquela área ou não, pois não se poderia diferenciar apenas com base nisso, não havendo qualquer razão que justifique você tratar diferente em termos de incidência do tributo neste caso. Ademais, nos termos do art. 152 da Constituição Federal, que impõe a impossibilidade de diferenciação em razão da procedência ou destino, sendo certo que o referido diploma faz exatamente isso que o é vedado pelo ordenamento.

No mais, ainda se argui pela inconstitucionalidade por força da violação da liberdade de tráfego, na medida em que dificulta o acesso ao Município daqueles que não terão condições para arcar com o pagamento da referida taxa. Houvesse uma efetiva contraprestação que justificasse o pagamento do tributo, por certo que não teríamos que tratar deste tópico. Contudo, como já dito, não há nada que arrazoe esta cobrança, de sorte que se está efetivamente limitando o acesso das pessoas, restringindo sua liberdade, violando os preceitos dos artigos 6º, 196, V CERJ, pois se cobra pelo mero fato de a pessoa estar na região. Aqueles que não dispuserem de condições de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

pagar, ou ainda quem possua, será forçado a pagar por sua locomoção naquela área, o que é inconcebível.

Por isso, entendo que a Lei 1.321/2017, em sua integralidade, viola o art. 6º, 192, II e 196, II e V da Constituição Estadual, em seu aspecto material, nos termos da representação de inconstitucionalidade movida.

Por todo o exposto, voto no sentido de **JULGAR PROCEDENTE** a Representação para **DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 1.321 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017 DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2019.

TERESA DE ANDRADE CASTRO NEVES
DESEMBARGADORA RELATORA