



ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA
DIOGO GUSTAVO BEPPLER

ADVOGADO - OAB/SC Nº 25.181



NOTA TÉCNICA N. 04/2020.

Florianópolis/SC, 15 de setembro de 2020.

CATEGORIAS: Direito Público e Tributário e Administrativo.

TÍTULO: TAXA DE FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS (TFT) FISCALIZADA POR PARTE DO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E TERMINAIS (DETER).

ORIGEM: Documento elaborado no âmbito da Federação Catarinense de Municípios no exercício de 2018 e adaptado em setembro de 2020.

REFERÊNCIA:

Constituição da República Federativa do Brasil (CF);

Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

Projeto de Lei Estadual n. 0008.9/2018 (Altera TFT);

Projeto de Lei Estadual n. 0396.1/2016 (institui TFT);

Redação Final do Projeto de Lei n. 0377.9/2017 (Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018);

Lei Estadual n. 17.063, de 21 de dezembro de 2016 (Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2017);

Lei Estadual n. 16.860, de 28 de dezembro de 2015 (Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2016);

Lei Estadual n. 17.221, de 1º de Agosto de 2017 (Institui a Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros e as taxas por atos do Departamento de Transportes e Terminais e estabelece outras providências);

Lei Estadual n. 5.683, de 9 de maio de 1980 (criação EMCATER);

Decreto Estadual n. 12.601, de 6 de novembro de 1980 (institui Taxas da EMCATER);

Resolução DETER n. 09/2017 (regulamenta TFT).

1. INTRODUÇÃO

Em 07 de dezembro de 2016, o Governador do Estado de Santa Catarina, Sr. João Raimundo Colombo, apresentou à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o Projeto de Lei Estadual n. 0396.1/2016, que *institui a Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de*



Passageiros (TFT) e as taxas por atos do Departamento de Transporte e Terminais (DETER) e estabelece outras providências.

Segundo o Projeto de Lei, fica *instituída a Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros, cujo fato gerador é o exercício do poder de polícia legalmente atribuído ao DETER para fiscalizar o transporte intermunicipal de passageiros de caráter público, privado e sem objetivo comercial.*

A TFT por sua vez, **tem como base de cálculo o número de veículos cadastrados para a execução de transporte intermunicipal, em períodos mensais.**

O valor da TFT se dá entre o produto (transporte intermunicipal de passageiros), a base de cálculo e a alíquota específica das seguintes modalidades de serviços:

1. R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) para transporte de caráter público, aquele realizado entre 2 (dois) Municípios e delegado ao Estado mediante concessão, permissão ou autorização;
2. R\$ 130,00 (cento e trinta reais) para o transporte de caráter privado, aquele realizado entre 2 (dois) Municípios e executado mediante registro e licenciamento no DETER; e
3. R\$ 130,00 (cento e trinta reais) para o transporte sem objetivo comercial, aquele realizado a caráter público ou privado, regulamentado pelo DETER, executado direta e gratuitamente por ente público ou privado, sem objetivo comercial.

O recolhimento da taxa ocorrerá sempre no dia 10 (dez) de cada mês. A ausência de cadastro dos veículos objeto de transporte intermunicipal de passageiros está sujeita às penalidades de multa, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), com possibilidade de acréscimo de 20% (vinte por cento) a cada reincidência ocorrida pelo mesmo veículo, limitada até o dobro de seu valor, dentro de um período de 12 (doze) meses, ou seja, podendo chegar a um patamar máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por veículo não cadastrado.

Além da multa, o Projeto de Lei determina apreensão do veículo até regularização do pagamento da taxa. Junto ao projeto de lei, encontra-se justificativa do DETER para instituição da TFT, subscrito pelo Presidente do DETER, Sr. Fúlvio Brasil Rosar Neto e o Secretário de Estado da Infraestrutura do Estado de Santa Catarina à época, Sr. João Carlos Ecker, transcrita parcialmente no trecho abaixo:

O item de maior complexidade consiste na elaboração da nova Taxa de Fiscalização de Transportes. Optou-se por seguir o modelo de taxa instituída para a ANTT, que corresponde a um valor por veículo, tendo em vista que a atividade de fiscalização decorre da utilização dos veículos de transporte. Maior número de veículos registrados implica em maior atividade fiscalizadora por parte do DETER.

A 'precificação' das alíquotas indicadas no Projeto foi baseada em dois momentos:



O primeiro vem da estimativa do custo total do Poder de Polícia exercido pelo DETER. Para isto, utilizaram-se as despesas estimadas para o órgão na Lei Orçamentária Anual de 2016, que totalizavam R\$ 31.609.219,00. **Deste número separaram-se os gastos referentes às atividades de fiscalização. Para esta separação, utilizou-se como referência básica o custo de mão-de-obra das atividades finalísticas do órgão. As atividades finalísticas resumem-se em regulação e registro de transportes (Gerência de Operações e Transporte Hidroviário), fiscalização de transportes (Gerência de Fiscalização) e administração do Terminal Rita Maria (Gerência do Terminal Ria Maria). Do custo total de mão-de-obra das atividades finalísticas, a atividade de fiscalização corresponde a 64,61%. Considerando que todos os demais custos do órgão (materiais), infraestrutura, mão-de-obra de atividades meio) servem de suporte às atividades finalísticas, pode-se estimar que do total de despesas estimadas, 64,61% estariam relacionados direta ou diretamente às atividades de fiscalização. Com isso obtém-se o valor aproximado de R\$ 20.421.23,40 como custo estimado das atividades de fiscalização.**

Entretanto, com base na política de desoneração dos custos para os serviços de transporte, e preservação da modicidade tarifária, a TFT sugerida tem como objeto arrecadatório o montante aproximado de R\$ 13.500.000,00 (treze milhões e quinhentos mil reais) anuais, a ser distribuído através das alíquotas entre os diferentes tipos de transportes fiscalizados. O restante do valor estimado de custo de fiscalização seria suprido por outras fontes de arrecadação.

A segunda etapa da 'precificação' das atividades de fiscalização consistiu na determinação das referidas alíquotas para os diferentes tipos de transporte. Como já mencionado anteriormente, **há o interesse Estatal de desoneração dos custos do transporte**, levando à seguinte estimativa:

SERVIÇO	N. VEÍCULOS	ALÍQUOTA MENSAL (R\$/VEIC.)	ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO
Linhas Rodoviárias	1.100	R\$ 240,00	R\$ 3.168.000,00
Linhas Urbanas	720	R\$ 240,00	R\$ 2.073.600,00
Privado	3.994	R\$ 130,00	R\$ 6.230.640,00
Sem objetivo comercial	1.297	R\$ 130,00	R\$ 2.023.320,00
TOTAL	7.111	-----	R\$ 13.495.560,00

Com isso, a TFT têm estimativa de arrecadação de aproximadamente R\$ 13.495.560,00 (treze milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e sessenta reais), o que tem potencial para suprir mais da metade dos custos das atividades de fiscalização, **garantindo, ainda redução efetiva na carga tributária dos serviços.**

[...]

Na nova proposta, adota-se o entendimento de que o custo efetivo de fiscalização no transporte privado independe do tipo de veículo utilizado, removendo as diferenças de modalidades baseadas na utilização



de ônibus ou micro-ônibus. Desta forma, adotou-se alíquota única para todas as modalidades de transporte de caráter privado, na forma de mensalidade.

Ato posterior, o PL n. 0396.1/2016 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (02/01/2017), Comissão de Finanças e Tributação (25/05/2017) e Comissão de Transportes (12/07/2017), com deliberação na ordem do dia 13 de julho de 2017, mediante aprovação do Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), com respectiva promulgação em 1º de agosto de 2017, **sob a Lei Estadual n. 17.221/2017**.

Em 21 de dezembro de 2017, o Departamento de Transportes e Terminais (DETER), instituiu a Resolução n. 09/2017, que estabelece procedimentos para a emissão de Certificado de Regularidade Cadastral e de Autorização do Serviço de Transporte de Passageiros de Característica Privada.

Segundo a Resolução, a guia de recolhimento da Taxa de Fiscalização de Transporte (TFT) será emitida mensalmente, no dia 1º de cada mês, conforme a modalidade de serviço a ser executada por cada veículo.

No caso, o operador do serviço de transporte deverá especificar a modalidade de serviço que será executada por cada veículo de sua frota para fins de cálculo da taxa, através do sítio eletrônico www.deter.sc.gov.br, em sistema próprio do DETER.

A regularidade cadastral dos veículos será comprovada através da emissão do Certificado de Regularidade Cadastral (CRC), disponibilizado para impressão, para cada veículo, no sítio eletrônico do DETER.

Desta forma, os Municípios Catarinenses que realizarem direta ou indiretamente o transporte intermunicipal de passageiros, estarão sujeitos às diretrizes da Lei Estadual n. 17.221/2017. A situação posta é de extrema importância, dada à realidade dos Municípios Catarinenses, cuja fatia alcança 5% (cinco por cento) do total dos Municípios da Federação e aproximadamente 1% (um por cento) da esfera territorial do Brasil.

No Estado de Santa Catarina, 228 (duzentos e vinte e oito) municípios possuem população abaixo ou igual a 20.000 (vinte mil) habitantes, o que corresponde a 77% (setenta e sete por cento) da totalidade dos Municípios do Estado. Esses municípios dependem quase que exclusivamente de repasses oriundos de transferências constitucionais e possuem carências de serviços de ordem pública ou privada, necessitando em muitos casos, realizar o transporte de alunos, universitários, trabalhadores e enfermos para Municípios próximos, o que em tese enquadram estas atividades nas disposições instituídas pela Lei n. 17.221/2017 e fiscalizadas pelo DETER.



Para tornar mais fácil a compreensão do tema exposta, vide exemplos de casos concretos passíveis de sujeição da exação tributária:

1. CASO 01: O Município pretende realizar o transporte de alunos universitários até a universidade local mais próxima situada em outro município da região. Para tanto, licita o serviço de transporte destes alunos e contrata empresa responsável pela execução deste serviço, subsidiando o pagamento do transporte. A empresa contratada estará sujeita ao pagamento mensal da TFT no valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais), gerando um desequilíbrio econômico/financeiro do contrato firmado. O mesmo caso poderá ser aplicado ao transporte de trabalhadores;
2. CASO 02: Ambulância leva paciente do Município para o Hospital mais próximo localizado na região. O Ente Municipal estará sujeito ao pagamento mensal da TFT no valor de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), para a realização deste transporte, independente da necessidade mensal de realização desta operação;
3. CASO 03: Municípios limítrofes possuem serviço de transporte de passageiros, que decorrente das características envolvidas (conurbação), acabam por ultrapassar a esfera territorial do outro. Este transporte está sujeito ao pagamento mensal por veículo de transporte oscilante entre R\$ 130,00 (cento e trinta reais) e R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), dependendo da forma de execução do serviço.

Em 19 de janeiro de 2018, o DETER encaminhou à Federação Catarinense de Municípios Ofício Presidencial de n. 006/2018, informando sobre a instituição da TFT nos moldes da Lei Estadual n. 17.221/2017 e solicitando a divulgação destas informações a seus municípios filiados, no intuito de regularizar as prerrogativas legais de fiscalização destas atividades e dar ampla publicidade ao assunto.

Após análise dos desdobramentos da recente legislação, a Federação Catarinense de Municípios presta informações sobre o tema aos seus filiados, conforme análise e orientações do seu departamento jurídico.

2. PODER DE POLÍCIA ATRIBUÍDO AO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE E TERMINAIS. ANÁLISE HISTÓRICA DA COBRANÇA DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS NO ESTADO DE SANTA CATARINA.

Em 9 de maio de 1980, mediante a promulgação da Lei Estadual n. 5.683, de 9 de maio de 1980, foi criada a Empresa Catarinense de Transportes e Terminais (EMCATER), posteriormente denominada Departamento de Transportes e Terminais (DETER), cujas atribuições compreendem a



fiscalização e controle do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, incluídos os delegados pelos Municípios.

Portanto, tendo-se em vista o poder de polícia administrativa atribuído à Autarquia, esta dispõe da possibilidade de instituir taxas, as quais possuem limitações previstas na Constituição Federal (CF) e no Código Tributário Nacional (CTN).

O Art. 145, inciso II da Constituição Federal (CF) dispõe que *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir 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, que fora recepcionado pela CF, por sua vez, além de replicar o dispositivo transcrito acima (Art. 77), dispõe no artigo 78 que *considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

As taxas, sejam em razão do poder de polícia ou em virtude de uma contraprestação específica, não podem ter base de cálculo própria de imposto (nesse sentido vide Súmula Vinculante n. 29 do STF) e estão limitadas ao respectivo custo da atividade que o Poder Público se vê desempenhar.

A Lei Estadual de criação da EMCATER, Lei Estadual n. 5.683, de 9 de maio de 1980 disciplina em seu artigo 2º, incisos III e X como atribuições da entidade:

1. Planejar, fiscalizar e controlar a execução do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros delegado à empresas particulares sob a forma de concessão, autorização ou permissão, observada a legislação específica;
2. Planejar, executar, fiscalizar e controlar os transportes urbanos, direta ou indiretamente, mediante convênio ou acordo com os Municípios do Estado, assim como nas Regiões Metropolitanas que vierem a ser instituídas.

De acordo com o que foi exposto, verifica-se que o DETER detém legitimidade para instituir taxa em razão do poder de polícia pelas atividades de fiscalização do transporte intermunicipal de passageiros, de caráter público ou privado. Nesse sentido, fora a decisão prolatada nos autos da Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2008.056896-0, pela Terceira Câmara de Direito



Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, no dia 13 de novembro de 2008, pelo então Relator do processo, o Desembargador Luiz César Medeiros.

Ato contínuo passa-se para a análise histórica da cobrança de taxas instituídas pelo DETER a título de fiscalização em razão do poder de polícia ao longo de sua existência.

A primeira cobrança efetuada pela entidade se deu por meio do Decreto Estadual n. 12.601, de 6 de novembro de 1980¹, denominada *Tarifa de Administração, Controle, Planejamento e Modernização do Sistema (TA)*. O Poder judiciário Catarinense, ao analisar a constitucionalidade/legalidade da exação através do exame da Apelação Cível em Ação Declaratória de n. 2007.055660-1², adotou entendimento de que a tarifa instituída pela entidade na verdade trata-se de taxa em razão do poder de polícia travestida de tarifa e que a mesma padecia de vícios de inconstitucionalidade/ilegalidade, pela violação ao princípio da legalidade, tendo em vista que fora instituída mediante mero Decreto Estadual.

Após a decisão do Poder Judiciário sobre o tema, aprovou-se a Lei Estadual n. 15.031, de 22 de dezembro de 2009, que instituiu taxas por atos de DETER, cujos valores eram lançados com base em percentual sobre o valor das passagens cobradas pelas empresas que realizam tais serviços.

Tendo em vista o ingresso de inúmeras demandas judiciais em face da sistemática de cobrança adotada pela Lei n. 15.031/2009, as quais foram concedidas liminares suspendendo o pagamento da exação, o Governo do Estado de Santa Catarina apresentou junto à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n. 0396.1/2016, posteriormente promulgado sob a Lei Estadual n. 17.221, de 1º de Agosto de 2017, objeto de análise desta nota técnica.

Segundo o parecer lavrado pelo Deputado Valdir Cobalchini, Relator do PL n. 0396.1/2016, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ – 02/01/2017), o projeto visa alterar a antiga sistemática de cobrança da taxa que estava sendo questionada no âmbito do Poder Judiciário, conforme segue:

A proposição, na verdade, promove uma substituição, não se tratando de nova taxa. A Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros (TF) – Lei n. 15.031/2009, cuja cobrança se dava da seguinte forma:

Serviço Rodoviário Intermunicipal: 4% por passagem vendida
Serviço Urbano: 4,9% por passagem vendida

¹ http://www.deter.sc.gov.br/arquivos/arquivos/308.Decreto_12601-80Original.pdf

²

<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/servlet/ServletArquivo?cdProcesso=01000APQK0000&nuSeqProcessoMv=null&tipoDocumento=D&cdAcor daoDoc=null&nuDocumento=1370779&pdf=true>



Atualmente a Lei n. 15.031/2009, que é o sistema em vigor de arrecadação do DETER, vem sofrendo inúmeros questionamentos judiciais através de Mandados de Segurança impetrados por empresas de transporte, questionando a constitucionalidade dos percentuais em virtude da base de cálculo e do fato gerador ser similar ao do ICMS. A Arrecadação atual apresenta uma média de R\$ 25 milhões de reais ao ano.

Com a substituição da Taxa de Fiscalização (TF) pela Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros (TFT), a cobrança passará de 4% sobre cada passagem vendida, para cobrança por ônibus registrados no DETER, com estimativa de arrecadação média de R\$ 14 milhões de reais ao ano, da seguinte forma:

Serviço Rodoviário e Urbano Intermunicipal: R\$ 240,00 / mês
Serviço Privado (fretamento): R\$ 130,00 / mês
Sem objetivo comercial: R\$ 130,00 / mês

A simplificação na forma de cobrança aumentará a fiscalização do transporte e consequentemente diminuirá os custos das concessionárias, gerando benefício aos milhares de usuários do sistema.

A proposição vem sanar eventuais questionamentos jurídicos e visa readequar e modernizar o DETER, a instituição da TFT acarretará a redução dos custos de controle, automatizando o sistema de gestão de linhas e serviços do DETER.

De acordo com o que fora exposto, denota-se que as taxas instituídas em razão do poder de polícia pelo DETER sempre foram objeto de questionamento perante o Poder Judiciário Catarinense, razão pela qual a Lei Estadual n. 17.221/2017 merece análise criteriosa por parte dos entes Municipais.

3. DO CRITÉRIO QUANTITATIVO DO TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE TRANSPORTE INTERMUNIPAL DE PASSAGEIROS (TFT).

Conforme já abordado no tópico anterior, a União, os Estados e os Municípios poderão instituir taxas administrativas, seja em relação a serviço público e divisível, seja em razão do poder de polícia (fiscalização), conforme dispõe o artigo 145, inciso II da Constituição Federal.

Regulamentando o dispositivo Constitucional, dispõe o artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão



ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. ([Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966](#))

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A instituição de taxas administrativas, seja em função do exercício de uma contraprestação específica, seja em razão do exercício do poder de polícia **deverão estar adstritas ao custo administrativo para execução de tais atividades.**

Desta forma, o Estado não pode instituir taxas cujos valores de arrecadação ultrapassem substancialmente o custo da atuação estatal específica, ou seja, deve haver **uma correlação entre o critério material da hipótese de incidência tributária e o critério quantitativo da exação, devendo a mesma ser efetivamente exercida.**

Segundo o Doutrinador Hugo de Brito Machado, *a especificidade da taxa reside em que seu fato gerador é uma atividade específica relativa ao contribuinte, a qual restaria inteiramente inútil se pudesse o legislador estabelecer critério para a determinação do valor da taxa desvinculado totalmente do custo da atividade estatal à qual diz respeito, visto que neste caso não ocorreria diferença entre a noção de taxa e imposto*³.

Desta forma, enquanto os impostos tratam-se de tributos unilaterais criados pelos entes públicos, cuja base de cálculo é representada mediante determinado valor (alíquota), a taxa considera-se um tributo bilateral, cuja base de cálculo está adstrita ao custo do serviço prestado ou posto a disposição da população (poder de polícia).

O questionamento do critério quantitativo de taxas exercidas em razão do poder de polícia é complexo, sendo que várias medidas judiciais tiveram resultado infrutífero perante o Poder Judiciário, quando tais exações não tenham incorrido em base de cálculo própria de imposto, seja no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina ou até mesmo perante os Tribunais Superiores.

O Supremo Tribunal Federal (STF) ao enfrentar situação análoga em 20 de junho de 2017, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo n. 90.914/SP, da Relatoria do Ministro Dias Toffoli, adotou o seguinte entendimento:

O recorrente sustenta, essencialmente, que, ao contrário da Lei nº 9.760/83, o critério elencado pela Lei nº 13.477/02 para se dimensionar a Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) não ofende qualquer

³ MACHADO, Hugo B, **Curso de Direito Tributário**, 29ª ed. São Paulo: 2009. Ed. Malheiros, pág. 429.



postulado constitucional. Diz que essa lei, de modo legítimo, utiliza o tipo de atividade desenvolvida no estabelecimento do contribuinte – no caso, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – para aferir o custo do exercício do poder de polícia.

Todavia, permanece inalterado o entendimento da Corte, mesmo na vigência da Lei nº 13.477/02, no sentido de que as taxas se comprometem tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva ou com a atividade de polícia desenvolvida, devendo haver uma “equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado” (excerto do voto do Relator, Ministro Carlos Velloso, no RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, DJ de 30/9/05).

Tendo em vista essa orientação, a Corte vem afirmando, por exemplo, que o número de empregados é um indício insuficiente para fundamentar uma maior demanda pelo serviço desempenhado pelo Estado. Não foi por outra razão que o Superior Tribunal de Justiça assentou que “a base de cálculo da taxa impugnada não pode variar em função do número de empregados ou da quantidade de equipamentos existentes no estabelecimento sujeito ao poder de polícia” (REsp 733.411/SP, Segunda Turma, Relatora a Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/08/07).

[...]

Em relação ao serviço de correio, do mesmo vício padece a utilização, além da frequência, do tipo de atividade exercida nos estabelecimentos como critério geral para o cálculo do tributo, haja vista que, nessa hipótese, não se levam em consideração o tamanho deles nem a consequente maior ou menor demanda do serviço de fiscalização.

Reitero que o valor da taxa deve retratar o custo efetivo do exercício do poder de polícia e, nesse sentido, deve refletir, tanto quanto possível, não apenas sua intensidade, mas também sua extensão e periodicidade.

Assim, o STF firmou entendimento de que as taxas instituídas em razão do poder de polícia deverão estar adstritas ao custo da atividade de polícia exercida, devendo haver uma equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista que a base de cálculo é estabelecida por lei e o quantum da alíquota por esta fixada.

Ainda, para análise do custo envolvido, deverá ser analisada a intensidade do exercício deste poder, sua extensão e periodicidade.

Considerando a justificativa apresentada pelo DETER no PL n. 0036.1/2016 para fins de instituição da TFT, verifica-se que a entidade tomou como referência o custo de mão-de-obra das atividades finalísticas do órgão, assim descritas:

1. Regulação e registro de transportes (Gerência de Operações e Transportes Hidroviários);
2. Fiscalização de transportes (Gerência de Fiscalização); e
3. Administração do Terminal Rita Maria (Gerência do Terminal Rita Maria).



Com base nestas três atividades o DETER calculou que o custo para o exercício das atividades de fiscalização atinge o valor aproximado de R\$ 20.421.230,20.

Em 26 de maio de 2017, o PL n 0396.1/2016 foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, cujo teor do relatório lavrado pelo Deputado Estadual Rodrigo Minotto segue abaixo transcrito:

Da análise da propositura em tela, verifico que a repercussão orçamentária e financeira não fere as peças orçamentárias vigentes, tendo em vista que, sob a ótica da despesa pública, é possível afirmar que não haverá impacto, pois a nova Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros (TFT) tem como base de cálculo o número de veículos cadastrados para a execução do transporte intermunicipal de passageiros, vez que a atividade de fiscalização decorre da utilização dos veículos de transporte.

Ademais, conforme aponta a justificativa acostada às fls. 06/09 dos autos, a nova taxa tem a estimativa de arrecadação de R\$ 13.495.560,00 (treze milhões quatrocentos e noventa e cinco mil e quinhentos e sessenta reais), representando mais da metade do valor com os custos relacionados às atividades de fiscalização, sendo que o percentual restante será suprido por outras fontes de arrecadação.

Cabe enfatizar, quanto ao enfoque da receita, que, embora não seja possível estimar o montante da arrecadação a partir do reajuste das taxas por atos do DETER existentes, a medida gera impacto positivo no orçamento do órgão, pois o reajuste a ser aplicado majora os valores atuais em, aproximadamente, 57% (cinquenta e sete por cento).

A estimativa de custos efetuada pelo DETER na justificativa do Projeto de Lei n. 03696.1/2016 não condiz com as reais atribuições exercidas pelo órgão a título de fiscalização e arrecadação, conforme se denota das informações obtidas pelas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Estado de Santa Catarina dos exercícios de 2016⁴, 2017⁵ e 2018⁶, além das informações contidas no Portal da Transparência do Governo do Estado de Santa Catarina e do próprio site do DETER.

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) preconiza em seu artigo 5º que:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

⁴ Lei Estadual n. 16.860, de 28 de dezembro de 2015 – Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2016.

⁵ Lei Estadual n. 17.063, de 21 de dezembro de 2016 – Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2017.

⁶ Redação Final do Projeto de Lei n. 0377.9/2017 – Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018.



II - será acompanhado do documento a que se refere o [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

[...]

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Logo, a Lei Orçamentária Anual deverá consignar todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como as receitas que as atenderão. Com base nestas informações foram analisados os custos que envolvem as atividades do DETER na execução da fiscalização exercida em razão do poder de polícia, tendo em vista que estas informações são prestadas pelo próprio órgão e aprovadas pelo Poder Legislativo Estadual.

Para tornar mais fácil a compreensão das alegações, vide tabela com informações que serão posteriormente lapidadas:

EXERCÍCIO	LEGISLAÇÃO	FISCALIZAÇÃ O DE TRANSPORTE S E FISCALIZAÇÃ O INTERMUNICI PAL NO TERMINAL RITA MARIA	FISCALIZA R E MONITOR AR TRANSPOR TES COLETIVO S EM RODOVIAS ESTADUAI S	GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPOR TE INTERMUN ICIPAL DE PESSOAS	ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃ O	ARRECADAÇÃO EFETIVA
2016 (segundo PL)	PL n. 03696.1/2016	R\$ 20.421.230,40			R\$ 13.495.560,00	-----
2016	Lei 16.860/2015 (LOA 2016)	R\$ 6.569,447	R\$ 90.530	R\$ 90.530,00	R\$ 20.583.631,00	Não se encontra disponível no portal da transparência



ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA

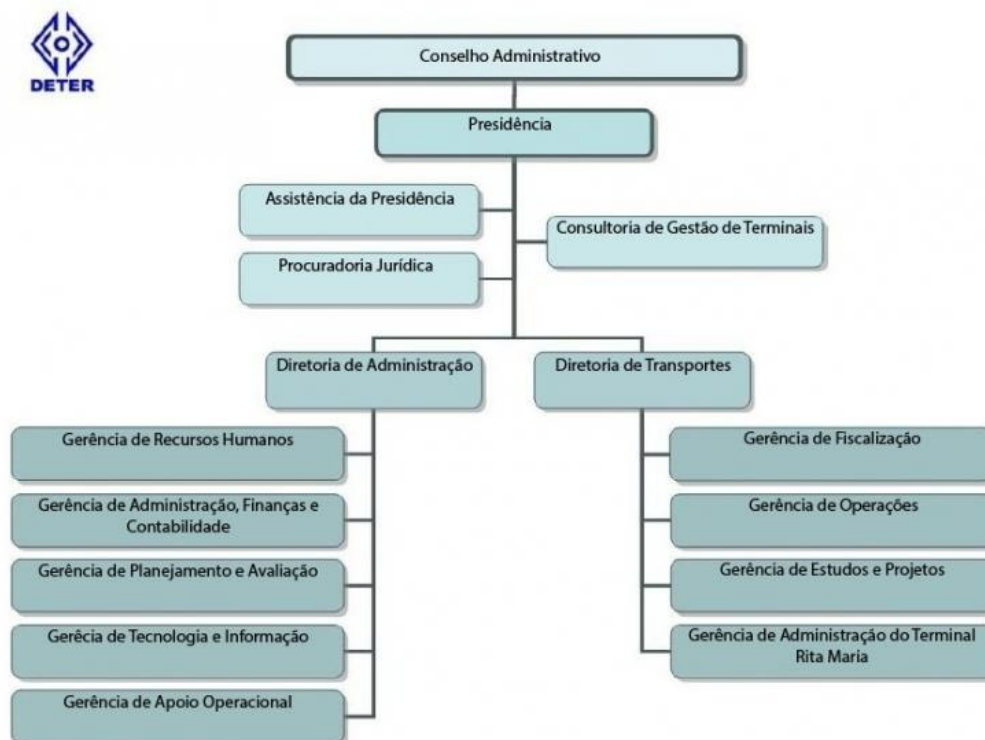
DIOGO GUSTAVO BEPLER

ADVOGADO - OAB/SC Nº 25.181

2017	Lei 17.063/2016 (LOA 2017)	R\$ 7.844,000	R\$ 92.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 17.541.701,00	Não se encontra disponível no portal da transparência
2018	PL Lei n. 0377.9/2017 (LOA 2018)	R\$ 6.778.915	R\$ 55.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 18.096.795,00	R\$ 1.645.465,33 somente em janeiro (previsão de arrecadação no exercício de R\$ 19.745.583,96)

Verifica-se pela tabela acima, que os custos informados pelo DETER a título de fiscalização, são descritos pela entidade no PL n. 0036.1/2016 como: a) regulação e registro de transporte; b) fiscalização de transportes; e c) administração do terminal Rita Maria.

Para verificar se tais atividades se enquadram realmente no quesito fiscalização, importante demonstrar o organograma da entidade, disposto em seu sítio na internet:



Num primeiro momento, verifica-se que o DETER justifica como despesa oriunda da fiscalização de transportes os custos de administração do Terminal Rita Maria, localizado no Município de Florianópolis. **Estas despesas não possuem relação com a fiscalização exercida em razão do poder de polícia, atribuída à Gerência de Fiscalização, portanto,**

☎ 48 99956 6319

✉ diogo@diogogustavo.com.br

🌐 www.diogogustavo.com.br

📍 Rua Thiago da Fonseca, 22 | Edifício Copenhague | Loja 01 | Capoeiras | Florianópolis | SC | CEP 88085100



não poderão ser consideradas como cálculo do custo efetivo de fiscalização para fins de cobrança da TFT.

Ademais, o DETER já auferire receita estimada de outras fontes para aplicação em função dos terminais rodoviários, conforme descrito nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Santa Catarina, nos seguintes montantes:

EXERCÍCIO	RECEITA
2016	R\$ 7.729.663,00
2017	R\$ 4.255.159,00
2017	R\$ 6.891.924,00

Da mesma forma, denota-se que as despesas descritas como regulação e registro de transportes, enquadradas na Lei Orçamentária Anual do Estado de Santa Catarina como Gestão do Sistema de Transporte Intermunicipal de Pessoas também não se enquadram na categoria fiscalização, estando subordinadas à Gerência de Operações, atividades de cunho administrativo que não possuem relação com a fiscalização.

Logo, apenas os custos efetivos descritos a título de fiscalização, subordinados a Gerencia de Fiscalização poderão ser considerados a título de custo efetivo para fins de cobrança da Taxa de Fiscalização do Transporte Intermunicipal de Passageiros.

Assim, APENAS AS DESPESAS EFETIVAS REALIZADAS A TÍTULO DE FISCALIZAÇÃO PODERÃO SER CONSIDERADAS PARA FINS DE CÁLCULO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS – TFT.

Analisando o custo efetivo do órgão para o exercício de 2018 a título de fiscalização, de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) em contraponto a arrecadação estimada para o mesmo exercício, de R\$ 18.096.795,00 (dezoito milhões, noventa e seis mil e setecentos e noventa e cinco reais), verifica-se que o custo anual cobrado a título de regularização da taxa de poder de polícia (TFT) **ULTRAPASSA EM 329 (trezentos e vinte e nove) VEZES O CUSTO EFETIVO DA ENTIDADE PARA OS FINS DE FISCALIZAÇÃO**, razão pela qual a taxa instituída pela Lei Estadual n. 17.221/2017 padece de ilegalidade, em face do disposto no parágrafo único do artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN), em virtude do abuso nos valores efetivamente lançados.

Apenas a título de argumentação, mesmo que se considerem como custos efetivos as despesas de regulação e registro de transportes e administração do terminal Rita Maria para os fins de cálculo da TFT, a projeção de arrecadação da taxa ainda sim ultrapassaria o seu custo efetivo em 2,6 (dois virgula seis) vezes, padecendo igualmente de mesma ilegalidade.



Esta situação vem de encontro ao que fora constatado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no exercício de 2014 no procedimento de auditoria operacional para avaliar o planejamento da operação, a validade das concessões e a existência de fiscalização e controle do sistema de transporte intermunicipal de passageiros da Grande Florianópolis, de n. RLA-14/00193831, que constatou:

Em entrevista com representantes do DETER, foi informado que os recursos oriundos da TF do sistema de transporte de passageiros intermunicipal são centralizados no Governo Estadual e inexistente conta vinculada para movimentação do recurso pelo DETER. Esta situação ocasiona ausência de autonomia para realização de investimentos e, por consequência, a deficiência na fiscalização, conforme abordado no item 2.14. deste Relatório.

Entende-se que os recursos provenientes da TF devem compor a receita do DETER, objetivando o exercício das ações de fiscalização e seu incremento. Pelo exposto, anota-se a seguinte restrição: *Valores originários da Taxa de Fiscalização desvinculados da Receita Operacional do DETER, em desacordo com §1º do art. 134 do Decreto Estadual nº 12.601/88.*

Portanto, demonstra-se até o presente momento que TFT possui caráter arrecadatário para a manutenção do órgão, razão pela qual se entende pela sua ilegalidade, nesse ponto específico em virtude do desvio de poder.

Ainda, a diferença de valores estipulada na taxa entre serviços de transporte intermunicipal de passageiros de ordem pública (R\$ 240,00) e privada ou sem objetivo comercial (R\$ 130,00), não possui qualquer justificativa ou razoabilidade!

Verificada a diferença abissal entre o valor de cobrança da TFT com o efetivo custo ordenado como despesas para a realização de fiscalizações, torna-se vital analisar a intensidade, extensão e periodicidade de tais serviços postos a disposição da população, conforme orientação dada pelo Supremo Tribunal Federal.

Um critério para analisar a intensidade é o número de servidores aptos a executarem as atribuições de fiscalização do transporte intermunicipal de passageiros.

O DETER possui 255 servidores públicos, conforme informações colhidas no Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina. Destes, apenas 25 trabalham efetivamente em serviços de fiscalizações, sendo 24 fiscais e 1 gerente de fiscalização.

Um critério adotado pela Federação Catarinense de Municípios para analisar a intensidade da fiscalização é a comparação da estrutura de fiscalização do DETER em relação a alguns órgãos e entidades de trânsito de Municípios Catarinenses, analisando a frota e população de abrangência das respectivas entidades, chegando desta forma a um denominador comum acerca do número de habitantes e veículos existentes para cada agente de fiscalização. Vide informações abaixo:



MUNICÍPIO / ENTIDADE	AGENTES DE FISCALIZAÇÃO	POPULAÇÃO	FROTA	N. AGENTES POR POPULAÇÃO	N. AGENTES POR FROTA
Blumenau / SETERB	130	348.513	263324	2.680,87	2.025,57
Criciúma / ASTC	46	211.369	151253	4.594,98	3.288,11
Florianópolis / IPUF	165	485.838	341417	2.944,47	2.069,19
Joinville / DETRANS	100	577.077	393321	5.770,77	3.933,21
São José / Guarda Municipal	113	239.718	159584	2.121,40	1.412,25
ESC / DETER	25	7.001.161	4923237	280.046,44	196.929,48

De acordo com as informações descritas, verifica-se que a fiscalização exercida pelo DETER não se considera como intensa, tendo em vista o reduzido número de agentes de fiscalização em detrimento da frota existente no Estado de Santa Catarina, ou seja, para cada agente de fiscalização da entidade, existe a quantidade de **196.929** veículos no Estado de Santa Catarina.

Já no que toca a extensão, segundo informações obtidas através de notícias e informações no site do DETER, foram realizadas no exercício de 2017 aproximadamente 92 fiscalizações no Estado, abrangendo 72 municípios Catarinenses, ou seja, abrangendo apenas 24% (vinte e quatro por cento) do total da esfera territorial do Estado.

Vide tabela de municípios fiscalizados no exercício de 2017:

ABELARDO LUZ (julho)	GUARACIABA (julho)	PINHALZINHO (julho)
ARAQUARI (fevereiro)	IBICARÉ (julho)	PORTO UNIÃO (julho)
BALNEÁRIO CAMBORIÚ (fevereiro, setembro, julho)	INDAIAL (abril, julho)	QUILOMBO (fevereiro, julho)
BLUMENAU (fevereiro, abril, setembro)	IOMERÊ (julho)	RIO DO SUL (julho)
CAÇADOR (julho)	ITAJAÍ (fevereiro, setembro, julho)	SALTO VELOSO (julho)
CAMPOS NOVOS (maio, julho)	ITAPEMA (fevereiro, setembro)	SANTA CECÍLIA (julho)
CAMPO ERÊ (julho)	ITAPIRANGA (julho)	SANTA TEREZINHA (julho)
CANOINHAS (julho)	JABORA (julho)	SANTO AMARO DA IMPERATRIZ (fevereiro, julho)
CAPINZAL (maio)	JACINTO MACHADO (julho)	SÃO DOMINGOS (julho)
CELSO RAMOS (julho)	JARAGUÁ DO SUL (fevereiro)	SÃO MIGUEL DO OESTE (maio, julho)
CERRO NEGRO (julho)	JOAÇABA (maio, julho)	SÃO JOÃO DO SUL (julho)
CHAPECÓ (maio, julho)	JOINVILLE (abril, julho)	SEARA (fevereiro, julho)
CONCÓRDIA (julho)	LAGES (julho)	TAIO (julho)
CORREIA PINTO (julho)	LAGUNA (fevereiro)	TIMBÓ (abril)
CRICIÚMA (julho)	LAURO MULLER (fevereiro)	TIJUCAS (fevereiro, setembro)
CURITIBANOS (julho)	LONTRAS (julho)	TUBARÃO (julho, setembro)
DESCANSO (julho)		
DIONÍSIO CERQUEIRA (julho)	PENHA (fevereiro)	TREZE TÍLIAS (julho)
DONA EMMA (julho)	POMERODE (julho)	URUPEMA (julho)
ERMO (julho)	PORTO BELO (fevereiro, setembro)	VIDEIRA (julho)



ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA

DIOGO GUSTAVO BEPLER

ADVOGADO - OAB/SC Nº 25.181

FLORIANÓPOLIS (abril, julho)	PRAIA GRANDE (julho)	XANXERÊ (maio, agosto)
FRAIBURGO (julho)	MARAVILHA (maio)	XAXIM (fevereiro)
GASPAR (outubro)	NAVEGANTES (fevereiro, setembro)	
GOVERNADOR CELSO RAMOS (fevereiro)	NOVA TRENTO (fevereiro)	
GRÃO PARÁ (julho)	NOVA VENEZA (julho)	
GRAVATAL (fevereiro)	ORLEANS (fevereiro)	

Vide mapa de regiões fiscalizadas:



24,4% do território catarinense fiscalizado

92 fiscalizações em exercício

Por fim, no que toca a periodicidade, verifica-se pelo número de fiscalizações realizadas no exercício de 2017 que o DETER realiza uma operação de fiscalização a cada 4 (quatro) dias, sendo que os Municípios que mais sofreram fiscalizações foram: a) Blumenau; b) Balneário Camboriú; e c) Itajaí; cada um com 3 (três) fiscalizações realizadas no período.

Desta forma, a Federação Catarinense de Municípios possui entendimento firmado de que a Taxa de Fiscalização Intermunicipal de Passageiros (TFT) viola o preceito descrito no parágrafo único do Artigo 78 do Código Tributário Nacional, seja em virtude do abuso constatado nos valores mensais passíveis de recolhimento, seja em virtude do desvio de poder decorrente da aplicação das receitas arrecadadas, não preenchendo os requisitos de intensidade, extensão e periodicidade necessários para a instituição da exação, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal.

☎ 48 99956 6319

✉ diogo@diogogustavo.com.br

🌐 www.diogogustavo.com.br

📍 Rua Thiago da Fonseca, 22 | Edifício Copenhague | Loja 01 | Capoeiras | Florianópolis | SC | CEP 88085100



4. DA MULTA COM EFEITO DE CONFISCO.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 150, inciso IV:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco.

O Supremo Tribunal de Federal possui entendimento firmado que a multa superior a 100% (cem por cento) do valor do tributo possui efeito de confisco, portanto inconstitucional em virtude da contrariedade ao disposto no artigo 150, inciso IV da CF, conforme jurisprudência recente da corte:

TRIBUTÁRIO – MULTA – VALOR SUPERIOR AO DO TRIBUTO – CONFISCO – ARTIGO 150, INCISO IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. Surge inconstitucional multa cujo valor é superior ao do tributo devido. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 551/RJ – Pleno, relator ministro Ilmar Galvão – e Recurso Extraordinário nº 582.461/SP – Pleno, relator ministro Gilmar Mendes, Repercussão Geral⁷.

A ausência de cadastro dos veículos objeto de transporte intermunicipal de passageiros está sujeita às penalidades de multa, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), com possibilidade de acréscimo de 20% (vinte por cento) a cada reincidência ocorrida pelo mesmo veículo, limitada até o dobro de seu valor, dentro de um período de 12 (doze) meses, ou seja, podendo chegar a um patamar máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por veículo não cadastrado.

Tendo em vista que os valores passíveis de recolhimento variam entre R\$ 130,00 (cento e trinta reais) até R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) mensais, a multa pelo descumprimento de registro do veículo possuem valores que variam entre 1.041% até 3.846% do valor mensal da taxa.

⁷ RE 833106 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 11-12-2014 PUBLIC 12-12-2014.



Exemplifica-se:

Valor das TFT	Multa simples	% em relação ao tributo	Efeito multiplicador máximo	% em relação ao tributo
R\$ 130,00	R\$2.500,00	1.923%	R\$ 5.000,00	3.846%
R\$ 240,00	R\$ 2.500,00	1.041%	R\$ 5.000,00	2.083%

Assim, denota-se que as multas pelo descumprimento do recolhimento da TFT possuem efeito de confisco, em contrariedade ao que dispõe o artigo 150, inciso IV da Constituição Federal.

5. DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO.

O artigo 22, inciso XI da Constituição Federal aduz que compete privativamente à União Federal, legislar sobre trânsito e transporte. Logo, denota-se que é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. Os Estados e Municípios não possuem competência legislativa para disciplinar o assunto.

Ao analisar o artigo 22, inciso XI da CF, Cláudio da Costa Machado e Ana Candida da Cunha Ferraz comentam que *legislar sobre transporte, como competência privativa, abrange as diretrizes, a política nacional, as normas gerais e específicas e até mesmo o próprio trânsito, desde que essa legislação não fira os interesses meramente locais ou regionais relativos, sobretudo à ordenação do trânsito nas vias terrestres*⁸. O doutrinador Alexandre de Moraes por sua vez, ao tratar sobre tema, comenta:

Pronunciando-se sobre o preceito inscrito no artigo 22, XI, da Constituição Federal, declara-se competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, proibindo-se, via de consequência, aos Estados-membros, a possibilidade de editar normas peculiares a essa mesma matéria, por não se encontrar tal hipótese contemplada no rol exaustivo das competências comuns (CF, art. 23) e concorrentes (CF, art. 24) atribuídas.

⁸ MACHADO, Cláudio. **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 3ª ed. Barueri: Manole, 2012, p. 162



Assim, por exemplo, será inconstitucional a lei estadual, por invasão de competência legislativa da União (CF, art. 22, XI), que habilita menores de dezoito anos à condução de veículos automotores.

Atualmente, portanto, a única possibilidade de o Estado-membro legislar sobre questões relativas a trânsito e transporte, será mediante delegação da própria União, por meio de lei complementar, de um ponto específico de citada matéria⁹.

Assim, não cabe aos Estados-membros e Municípios legislar sobre trânsito e transporte. Nesse sentido, vide trecho da fundamentação técnica do Parecer nº 209, de 23 de julho de 2013, lavrado pelo Conselho Estadual de Trânsito, com base na Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC):

Já no tocante a fixação de limite de velocidade mediante lei municipal, embora não tenhamos encontrado no acervo do tribunal catarinense precedente de controle concentrado de constitucionalidade versando sobre o tema, ao julgar a apelação cível em mandado de segurança n. 2002.015119-5, de Araranguá, relatada pelo Des. Volnei Carlin, a Primeira Câmara de Direito Público do TJSC, exercendo controle difuso, declarou que a Lei nº 2.077/01, de Araranguá, ao estabelecer limites de velocidade para as vias municipais, invadiu a competência mencionada no artigo 22, XI, da Constituição da República, legislando sobre o trânsito, sendo acometida de vício de inconstitucionalidade, destacando que o § 2º do art. 61 do CTB confere ao órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário o poder para regulamentar, por meio de sinalização, a velocidade a ser observada nas vias sob sua circunscrição.

Na mesma linha de entendimento da doutrina e Jurisprudência Catarinense, é o entendimento unânime firmado pelo Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. TRÂNSITO. LEI 11.311/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSPEÇÃO TÉCNICA VEICULAR. VIOLAÇÃO AO ART. 22, XI, DA CF. MATÉRIA PRIVATIVAMENTE OUTORGADA À UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. 1. Ao disciplinar tema que está inegavelmente compreendido na noção conceitual de trânsito – não se confundindo com aquilo que o art. 23, XII, da Constituição denominou de “política de educação para segurança no trânsito” – a Assembleia Legislativa estadual se houve com nítido excesso no exercício de sua competência normativa, em afronta à previsão do art. 22, XI, da Constituição, o que implica a invalidade da Lei 11.311/99. 2. A atividade de inspeção das condições de segurança veicular somente poderá ser exercida pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal quando assim autorizados por delegação do órgão federal competente (art. 22, III, do Código de Trânsito Brasileiro). Ao atribuir ao DETRAN/RS competência para realizar referidas inspeções, além de possibilitar a transferência da execução das inspeções a Municípios, consórcios de Municípios e concessionárias, a Lei 11.311/99 também usurpou a

⁹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 19ª ed, São Paulo: Atlas, 2006, p. 277



titularidade da União para prestação desses serviços, ainda que por delegação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, confirmando-se liminar anteriormente concedida¹⁰.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito anotadas em rodovias estaduais em certo período relativas a determinada espécie de veículo. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, a qual dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito. 2. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, consoante disposto no art. 22, inciso IX, da Constituição. Precedentes: ADI nº 3.196/ES; ADI nº 3.444/RS; ADI nº 3.186/DF; ADI nº 2.432/RN; ADI nº 2.814/SC. 3. O cancelamento de toda e qualquer infração é anistia, não podendo ser confundido com o poder administrativo de anular penalidades irregularmente impostas, o qual pressupõe exame individualizado. Somente a própria União pode anistiar ou perdoar as multas aplicadas pelos órgãos responsáveis, restando patente a invasão da competência privativa da União no caso em questão. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente¹¹.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança nas vias urbanas. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e proíbe os menores de 10 (dez) anos de viajar nos bancos dianteiros dos veículos que menciona. 2. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, consoante disposto no art. 22, inciso IX, da Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 874/BA; ADI nº 2.101/MS e RE nº 215.325/RS. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente¹².

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.027, de 16 de dezembro de 2003 e do Decreto nº 3.404, de 30 de junho de 2004, ambos do Estado do Mato Grosso. Parcelamento de multa de trânsito. Inconstitucionalidade formal. Violação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). Procedência da ação. 1. Não acolhida a preliminar de não conhecimento da ação quanto ao Decreto nº 3.404, de 30 de junho de 2004, em virtude da relação de dependência dos seus preceitos com a Lei nº 8.027, de 16 de dezembro de 2003, a qual a eles dá suporte de validade (cf. ADI nº 2.158/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 16/12/10; ADI nº 3.148/TO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28/9/07; ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º/9/06). 2. A questão já está pacificada na Corte, sendo múltiplos os precedentes em que se firma a ocorrência de vício

¹⁰ ADI 1972, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 09-10-2014 PUBLIC 10-10-2014

¹¹ ADI 2137, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013

¹² ADI 2960, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013.



ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA

DIOGO GUSTAVO BEPPLER

ADVOGADO - OAB/SC Nº 25.181

formal de inconstitucionalidade de lei estadual que verse sobre parcelamento de multas de trânsito, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CF). Precedentes: ADI nº 3.196/ES; ADI nº 3.444/RS; ADI nº 3.186/DF; ADI nº 2.432/RN; ADI nº 2.814/SC. O Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97) já definiu as infrações de trânsito e determinou as penalidades e as medidas administrativas a serem aplicadas em cada caso (art. 161), fixando as multas correspondentes. Somente a própria União poderia dispor sobre as formas de parcelamento das multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização, o que resulta em nítida invasão de sua competência legislativa privativa pelo Estado do Mato Grosso. 3. Ação direta julgada procedente¹³.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. RESERVA DE ESPAÇO PARA O TRÁFEGO DE MOTOCICLETAS EM VIAS PÚBLICAS DE GRANDE CIRCULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. A lei impugnada trata da reserva de espaço para motocicletas em vias públicas de grande circulação, tema evidentemente concernente a trânsito. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que tratam sobre trânsito e transporte. Confira-se, por exemplo: ADI 2.328, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 17.03.2004; ADI 3.049, rel. min. Cezar Peluso, DJ 05.02.2004; ADI 1.592, rel. min. Moreira Alves, DJ 03.02.2003; ADI 2.606, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 07.02.2003; ADI 2.802, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 31.10.2003; ADI 2.432, rel. Min. Eros Grau, DJ 23.09.2005, v.g. . Configurada, portanto, a invasão de competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, estabelecida no art. 22, XI, da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 10.884/2001¹⁴.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 6.457/1993, do Estado da Bahia. 2. Obrigatoriedade de instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo. Matéria relacionada a trânsito e transporte. Competência exclusiva da União (CF, art. 22, XI). 3. Inexistência de lei complementar para autorizar os Estados a legislar sobre questão específica, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal. 4. Ação direta julgada procedente¹⁵.

Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa

¹³ ADI 3708, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013

¹⁴ ADI 3121, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00019 RT v. 100, n. 909, 2011, p. 378-383

¹⁵ ADI 874, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2011, DJe-039 DIVULG 25-02-2011 PUBLIC 28-02-2011 EMENT VOL-02472-01 PP-00001



da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar¹⁶.

Nas palavras de Élcio Fonseca Reis, *o Estado Federal tem como base sua estruturação através de repartição de competências, material e legislativa, aos diversos entes integrantes de sua estrutura*¹⁷. Adiante, o autor acima citado explana de forma sucinta a repartição de competências adotadas pela Constituição Federal, vejamos:

A técnica de repartição de competências adotada pelo constituinte de 1988 revela uma forte tendência ao federalismo de equilíbrio, mas na prática, infelizmente subsiste o federalismo centrípeto, em que há predomínio da União.

O caso descrito pelo doutrinador em Direito Tributário se equivale às normas de trânsito, visto que a existência de normas esparsas disciplinando matérias relativas ao trânsito e transporte pelos demais entes federativos (aqui se entenda os Estados, Distrito Federal e Municípios) ocasionariam a ineficiência do Sistema Nacional de Trânsito como proposto pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) **e a própria confusão geral estabelecida por normas contraditórias nos diversos entes da federação, ocasionando um verdadeiro caos legislativo e de ordem prática.**

O Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Gilmar Ferreira Mendes, em obra de coautoria de Paulo Gustavo Gonet Branco, ao tratarem sobre a limitação relativa à competência legislativa reservada da União, comentam que:

Outra limitação que deve ser observada pelo Estado-membro, ao se valor do seu poder constituinte, diz respeito à impossibilidade de regular temas que sejam objeto de competência legislativa reservada da União. O STF afirmou inconstitucional norma de Constituição de Estado-membro que concedia estabilidade aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Entre outras inconstitucionalidade, apontou-se que se tratava de assuntos de legislação trabalhista, da competência da União Federal, a teor do artigo 22, I, da Constituição Federal. Vale acrescentar que o constituinte estadual tampouco pode dispor sobre assuntos inseridos no domínio das competências municipais¹⁸.

Ambos os casos citados pelos doutos doutrinadores equivalem ao caso em concreto, visto que a Lei Estadual n. 17.221/2017 invade a competência privativa da União Federal para legislar sobre trânsito, com a determinação de apreensão veicular

¹⁶ ADI 3679, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-03 PP-00486

¹⁷ REIS, Élcio. **Federalismo Fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Editora Livraria Mandamentos: Belo Horizonte/MG, pág.56

¹⁸ MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Pág. 875/876.



pela ausência de recolhimento da TFT, em evidente violação ao artigo 22, inciso XI da Constituição Federal.

A competência legislativa é o poder que se confere a um ente para que este possa elaborar leis sobre determinados assuntos. Por ela, então, ficam traçados os limites, em razão da matéria, dentro dos quais podem ser elaboradas as leis e regulados os assuntos a que se referem.

A competência legislativa descrita na Constituição de 1988 veio traçada em normas rígidas que estabelecem a competência legislativa da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A repartição de competências delineada pela Constituição Federal discrimina a competência legislativa como privativa, concorrente e suplementar.

A competência privativa é aquela outorgada com privatividade a determinado ente da federação, ou seja, somente aquela pessoa política a quem foi outorgada pela Constituição com competência legislativa ou material é que pode desempenhar a atividade legiferante ou material, através do órgão competente.

Em relação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, inúmeros são os acórdãos prolatados pelo Supremo Tribunal Federal, do qual destacamos trecho do voto do então Ministro Joaquim Barbosa, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3.121-0, de São Paulo, julgado em 17 de março de 2011):

Ressalto ainda que deve ser devidamente entendida a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal utilizada pelo requerente para sustentar a tese de que mesmo no caso das regiões metropolitanas permanece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. **Explico. Os precedentes mencionados pelo requerente referem-se à localização, no território dos municípios, de pontos de ônibus de linhas intermunicipais. A fixação de lugar de parada obrigatória de ônibus é sem dúvida, matéria de interesse nitidamente local, cuja competência para legislar é do município.**

Na presente ação direta a questão é bem diferente. **Em primeiro lugar, porque o estado pretende criar “uma reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas”, o que não me parece, a priori, matéria de interesse exclusivamente dos municípios.** Em segundo lugar, porque essa “reserva de espaço” deverá ser feita “nas vias públicas de grande circulação da região metropolitana de São Paulo”, sejam elas municipais ou intermunicipais, e será determinada pela autoridade estadual de trânsito. Por fim, porque a lei cria uma penalidade às motocicletas que circulam fora da área reservada, ao impor-lhes as sanções do Código Nacional de Trânsito.

Pelo voto do Ministro, denota-se evidentemente que não cabe aos Estados e Municípios legislar sobre trânsito e transporte. Diferente seria se existisse Lei Complementar autorizando os Estados e Municípios a legislar sobre o assunto, nos moldes do parágrafo único do artigo 22 da Carta



Magna. **Contudo, aludida lei complementar não existe.** Sobre o assunto, o Ministro Joaquim Barbosa comenta no voto do acórdão *suso* citado:

Da análise da lei impugnada, contudo, verifica-se a invasão de competência da União para legislar sobre trânsito, estabelecida no artigo 22, XI da Constituição Federal.

Como se sabe, a competência para legislar sobre trânsito é privativa da União, a quem cabe regular, definir e delimitar a organização do trânsito, as infrações e as penalidades. Aos estados e municípios somente caberia regulamentar questões específicas de trânsito se existisse lei complementar autorizadora da edição de leis estaduais e municipais sobre o tema, conforme determina o parágrafo único do artigo 22 da Constituição. Contudo, não há lei complementar que autorize o legislador estadual a criar área para circulação de motocicletas em vias públicas, de sorte que a Lei 10.884/2001 padece do vício de inconstitucionalidade formal, porque invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito.

Portanto, por não se tratar de matéria cuja competência é concorrente entre os entes federativos, por não se tratar de interesse estadual, a Lei Estadual n. 17.221/2017 está a usurpar a competência legislativa privativa da União, ao estabelecer em seu artigo 4º, inciso II, à apreensão veicular até devida regularização da TFT.

Assim, a Lei Estadual n. 17.221/2017 afronta diretamente o artigo 22, inciso X da CF, visto se tratar de competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte.

Aproveita-se o ensejo para informar que tramita no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.496/MG, cuja Repercussão Geral foi reconhecida em 16 de junho de 2011. O recurso trata especificamente sobre a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Neste julgamento o STF delimitará o que é competência dos Municípios para regulamentar o trânsito, tendo em vista o interesse local e o que é interesse regional, para fins de regulamentação a nível Estadual.

6. PROJETO DE LEI N. 0008.9/2018.

O Projeto de Lei n. 0008.9/2018, de autoria do Deputado Jean Kuhmann, tem como objetivo alterar a Lei Estadual de n. 17.221/2017, para os fins de incluir o inciso I ao parágrafo primeiro da Lei da TFT, de modo a isentar os entes Municipais do lançamento da taxa, para aqueles que prestarem diretamente ou gratuitamente os serviços de transporte intermunicipal de passageiros, conforme segue:

Art. 1º O § 1º da Lei n. 17.221, de 1º de agosto de 2017 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

☎ 48 99956 6319

✉ diogo@diogogustavo.com.br

🌐 www.diogogustavo.com.br

📍 Rua Thiago da Fonseca, 22 | Edifício Copenhagen | Loja 01 | Capoeiras | Florianópolis | SC | CEP 88085100



§ 1º

I – Os Municípios que prestarem diretamente e gratuitamente os serviços referidos nestes artigo ficarão isentos da Taxa instituída por esta Lei.’

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,,

Deputado Jean Kuhlmann

Entretanto, em pese a nobre intenção do parlamentar, o referido projeto de lei não possui o alcance necessário para resguardar os interesses municipalistas para com o pagamento da exação, visto que a abrangência da isenção se dá apenas para os casos de prestação direta e gratuita destes serviços aos cidadãos.

Para obter o alcance almejado pelos entes Municipais, torna-se necessária uma alteração do projeto, de modo a isentar toda e qualquer atividade de transporte intermunicipal realizada pelos entes Municipais, seja em caráter direto ou indireto.

7. CONCLUSÃO.

Diante do que foi exposto, conclui-se que:

1. Desde a sua criação, o DETER sempre teve problemas de ordem legal na instituição de taxas exercidas em razão do poder de polícia, como já ocorrera com a instituição da TA com o Decreto Estadual n. 12.601/1980, considerada ilegal por ofender o princípio da legalidade, seja em virtude da taxa instituída pela Lei Estadual n. 15.031/2009, que utilizava base de cálculo própria de imposto;
2. A Taxa de Fiscalização Intermunicipal de Passageiros (TFT) viola o preceito descrito no parágrafo único do Artigo 78 do Código Tributário Nacional, seja em virtude do abuso constatado nos valores mensais passíveis de recolhimento, seja em virtude do desvio de poder decorrente da aplicação das receitas arrecadadas, não preenchendo os requisitos de intensidade, extensão e periodicidade necessários para a instituição da exação, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal.
3. A multa pelo descumprimento do recolhimento da TFT apresenta caráter de confisco, tendo em vista sua oscilação de 1.041% à 3.846% dos valores mensais passíveis de recolhimento, violando desta forma o disposto no artigo 150, inciso IV da Constituição Federal;
4. A apreensão veicular decorrente da falta de recolhimento do tributo é inconstitucional, por invadir matéria de competência exclusiva da União Federal, conforme prevê o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal;



ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA DIOGO GUSTAVO BEPLER

ADVOGADO - OAB/SC Nº 25.181

5. O Projeto de Lei n. 0008.9/2018, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina vem em benefício dos Municípios Catarinenses. Entretanto, para que tenha eficácia plena torna-se necessária sua alteração de modo que todo e qualquer transporte intermunicipal realizado pelos Entes Municipais, direta ou indiretamente sejam enquadrados pela isenção do imposto.

Feitas estas considerações, os entes Municipais possuem quatro alternativas em relação à cobrança da Taxa de Fiscalização Intermunicipal de Passageiros:

1. Pagamento regular da taxa e demais obrigações instituídas;
2. Questionamento da constitucionalidade/legalidade da TFT perante o Poder Judiciário Catarinense (Mandado de Segurança);
3. Apoio ao Projeto de Lei Estadual n. 0008.9/2018;
4. Reivindicação de alterações no Projeto de Lei Estadual n. 0008.9/2018, de modo a isentar os Municípios do pagamento da exação.

Para maiores informações sobre o tema e esclarecimento de dúvidas, a Diogo Gustavo Beppler, Assessoria e Consultoria Jurídica se coloca à disposição para esclarecimentos, na pessoa de seu sócio fundador, o advogado Diogo Gustavo Beppler, pelo endereço eletrônico diogo@diogogustavo.com.br.

Atenciosamente,

DIOGO GUSTAVO BEPLER

Advogado – OAB/SC 25.181

📞 48 99956 6319

✉ diogo@diogogustavo.com.br

🌐 www.diogogustavo.com.br

📍 Rua Thiago da Fonseca, 22 | Edifício Copenhagen | Loja 01 | Capoeiras | Florianópolis | SC | CEP 88085100



48 99956 6319 

diogo@diogogustavo.com.br 

www.diogogustavo.com.br 

Rua Thiago da Fonseca | 22 | Edifício Copenhague | Loja 01 | Capoeiras | Florianópolis | SC | CEP 88085100 