

PARECER

Consulentes: Entidades e empresas clientes. Parecer que as serve de forma indistinta.

Referência: Parecer jurídico tributário, contemplando a análise jurídica da proposta de lei do município de Juiz de Fora, que visa instituir o Programa Tarifa Zero no Sistema de Transporte Coletivo Urbano, com custeio parcial proveniente de uma "tarifa técnica" imposta a empresas sediadas no município com mais de 10 funcionários.

1 – Breve Contexto

Entidades e empresas clientes, diante da proposta de instituição do programa Tarifa Zero no transporte público urbano de Juiz de Fora e ainda pela repercussão da referida proposta em face das empresas em geral de Juiz de Fora, questionam acerca da legalidade da medida de iniciativa do poder executivo municipal.

Ressalta-se que a proposta de instituir a Tarifa Zero no transporte público urbano de Juiz de Fora, representa uma iniciativa com notáveis objetivos sociais, econômicos e ambientais, alinhando-se ao direito à mobilidade urbana, reconhecido como fundamental pela Constituição Federal. A medida busca remover barreiras à mobilidade, propiciar inclusão social, estimular o consumo local e contribuir para a descarbonização.

Contudo, em nosso entender, a viabilidade jurídica de tal programa depende crucialmente de sua forma de custeio, especialmente quando este envolve a criação de novas exações tributárias. O modelo de financiamento proposto, baseado em uma "tarifa técnica mensal" a ser recolhida por empresas com 10 ou mais funcionários, levanta questões complexas sob a ótica do Sistema Tributário Nacional e dos princípios constitucionais.

2- Do Direito

2.1 – Da Legalidade e Constitucionalidade da Medida

A análise inicial da proposta de lei, especialmente do art. 2º e seus parágrafos, revela a natureza e os critérios da "tarifa técnica mensal" que, embora denominada "tarifa", apresenta características que a aproximam de um tributo.



Segundo o Projeto de Lei (PL) do Executivo Municipal de Juiz de Fora, em seu art. 2º, § 1º, estabelece que *"Parte dos recursos do Fundo Municipal do Transporte, a que alude o inc. I, do art.2º, é oriunda do pagamento da tarifa técnica mensal, realizado pelas pessoas jurídicas que empregam 10 (dez) ou mais trabalhadores, estatutários e/ou celetistas, na proporção do número de postos de trabalho registrados"*.

Já o § 2º detalha que está *"tarifa técnica"* será *"baseada no custo real da operação do sistema [...] não cobertos pelas demais fontes de receita"*. No § 3º indica o recolhimento via Documento de Arrecadação Municipal (DAM), e o § 4º prevê sanções para o não recolhimento, incluindo inscrição em dívida ativa.

A despeito da nomenclatura utilizada no referido Projeto de Lei *"tarifa"*, a compulsória exigência de pagamento, o seu caráter de custeio de um serviço público essencial (transporte coletivo urbano) para a coletividade, e a aplicação de sanções tributárias pelo inadimplemento, afastam-na da figura de uma tarifa contratual (preço público) e a inserem na esfera do direito tributário, ou seja, trata-se de um tributo. No entanto, pelas características definidas no Projeto de Lei, principalmente quanto à sua compulsoriedade, tem-se que o Município está a instituir verdadeira *taxa*. O preço público é facultativo!

Segundo a doutrina abalizada:

"As características da taxa são estas: obrigatoriedade e divisibilidade. Enquanto isto, o preço se caracteriza pela facultatividade. Se o tributo a pagar é por um serviço pedido, não obrigatório, então o tributo pago se chama preço. Se esse tributo é igual ao custo do serviço, o preço é público; se é inferior, o preço é político.

*Quanto ao preço quase privado, este é o de concorrência e o de monopólio. Tanto na taxa como nos preços, há o interesse público. A diferença, entretanto, é esta: na taxa há obrigatoriedade de serviço mensurável; nos preços, há facultatividade dos serviços mensuráveis"*¹

As Taxas são tributos vinculados a uma contraprestação estatal específica e divisível (Art. 77 do CTN), seja pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis.

¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988 : Sistema Tributário. 2. ed. Rio de Janeiro : forense, 1990. p. 56.



Assim, a instituição de uma Taxa decorre do exercício regular do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público, que deve observar os requisitos da especificidade e da divisibilidade, conforme se extrai do artigo 145 da Constituição Federal e dos artigos 77 e 79 do CTN, bem como possuir a característica *uti singuli* e não *uti universi*.

Segundo o artigo 145 da CF:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

- 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;

Ora, ao se considerar que a denominada Tarifa Técnica é na realidade uma Taxa voltada ao custeio do programa, da forma como instituída, afronta os princípios da especificidade e da divisibilidade, uma vez que seria exigida em face de todas as pessoas jurídicas que exerçam atividades no município e empreguem 10 ou mais funcionários.

No caso, as empresas pagariam para custear um serviço público (transporte coletivo) que é utilizado pela população em geral, e não primariamente por elas ou em seu benefício direto e individualizado. A "tarifa técnica" não se refere a um serviço prestado diretamente às empresas que a pagam, mas sim à coletividade. A argumentação de que as empresas se beneficiam indiretamente de uma força de trabalho com maior mobilidade não se sustenta para configurar o caráter de "especificidade e divisibilidade" exigido para uma taxa.

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça de São Paulo ao analisar caso análogo entendeu pela ilegalidade da medida:

*APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. Mandado de Segurança Taxa de Transporte Público de Passageiros Sentença que concedeu a segurança, reconhecendo a inexigibilidade da cobrança, eis que ilegal Manutenção do r. decisório. Preliminares de nulidade por falta de notificação da autoridade coatora e de inadequação da via eleita rechaçadas. **Lei Municipal de Vargem Grande Paulista que institui a cobrança da referida taxa em face de todas as pessoas jurídicas instaladas no Município, prevendo alíquota em razão do número de funcionários. Tratando-se de Taxa, o contribuinte da exação é o próprio usuário do serviço diretamente prestado ou colocado a sua disposição (Art. 145, II, da CF e arts. 77 e 79 do CTN).** Impetrante que não se beneficia e não utiliza o transporte público. **ilegalidade da cobrança***



efetivada para subsidiar serviço posto à disposição de número indeterminado de usuários. Órgão Especial deste E. Tribunal que reconheceu a inconstitucionalidade da mencionada lei em incidente de arguição de inconstitucionalidade. Recursos Oficial e Voluntário da Municipalidade não providos. (7ªJSP; Apelação / Remessa Necessária 1000500-95.2021.8.26.0654; Relator (a): Silvana Malandrino Mollo; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Vargem Grande Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 09/11/2023; Data de Registro: 13/11/2023)

Diante do exposto, conclui-se que, embora a proposta de instituição do Programa Tarifa Zero pelo Município de Juiz de Fora represente uma política pública com relevantes méritos sociais, econômicos e ambientais, sua forma de financiamento, nos moldes propostos, padece de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

A denominada "tarifa técnica mensal", a ser exigida compulsoriamente das pessoas jurídicas que empreguem 10 (dez) ou mais trabalhadores, ostenta natureza tributária e, mais especificamente, configura verdadeira taxa, ainda que sob nomenclatura diversa. Todavia, ao carecer dos requisitos constitucionais e legais da **especificidade** e da **divisibilidade** do serviço público — pois visa custear um serviço prestado indistintamente à coletividade, e não diretamente às empresas contribuintes — a exação proposta afronta o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, bem como os artigos 77 e 79 do Código Tributário Nacional.

Portanto, caso venha a ser aprovada, a medida revela-se passível de questionamento judicial por sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, podendo vir a ser declarada inconstitucional.

Esse é o nosso parecer.

Juiz de Fora, 25 de junho de 2025.

Rubens de Andrade Neto
OAB – MG 87125

Daniel Jannotti Lili
OAB – MG 99.587

Departamento de Direito Tributário
Rubens Andrade Advogados – OAB MG 1877

Juiz de Fora | Belo Horizonte

Sede: Av. Barão do Rio Branco, 2872 - Conj. 1011-1014 - Centro
Juiz de Fora - MG - CEP: 36.016-311 | + 55 (32) 3217-5722

www.rubensandrade.adv.br | contato@rubensandrade.adv.br