



VOTO VISTA À PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 0001/2019

“Altera o art. 128, inciso V, da Constituição do Estado de Santa Catarina.”

Procedência: Deputado Ivan Naatz

Relator: Deputado João Amin

1 – DO RELATÓRIO:

Trata-se de Proposta de Emenda a Constituição do Estado de Santa Catarina, por meio do qual o inclícito Autor pretende alterar o art. 128, inciso V, da Carta Política Estadual, visando incluir nas espécies de limitações ao exercício do poder de tributar a instituição de taxas de qualquer natureza que estabeleçam limitações ao tráfego de pessoas ou de bens.

O texto constitucional projetado (fls. 02) está assim redigido:

Art. 1º O art. 128, inciso V, da Constituição do Estado de Santa Catarina passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 128:

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou de bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, **inclusive por meio da cobrança de taxa de qualquer natureza**, excluída a cobrança de preço pela utilização de vias conservadas pelo Estado;(NR)”

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

Da Justificativa à PEC (fls. 03/05), em que constam as motivações que a originaram, extraio, de forma literal, os seguintes trechos:

A presente Proposta de Emenda à Constituição visa dar nova redação ao art. 128, inciso V, da Constituição Estadual, a fim de vedar a cobrança de taxa de qualquer natureza que limite o tráfego de pessoas ou de bens, a exemplo da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) cobrada no acesso aos Municípios de Bombinhas e de Governador Celso Ramos.

[...] a chamada Taxa de Preservação Ambiental, da forma como criada, não se amolda aos requisitos constitucionalmente previstos,



porquanto é impossível individualizar ou especificar quais atos municipais ensejam a sua cobrança.

[...]

No molde posto, a atividade fiscalizatória se dá de maneira genérica e as atividades custeadas pela TPA não consideram de maneira individual o contribuinte.

Ademais, a TPA cobrada pelo município de Bombinhas, por exemplo, viola o princípio da isonomia tributária, ao isentar veículos de proprietários de imóveis na cidade e veículos pertencentes aos prestadores de serviços

[...]

A TPA, da maneira como foi criada – o simples ingresso do veículo no Município, a mera transposição de limites, autoriza a cobrança – limita a circulação de pessoas e bens e em muito se assemelha à **cobrança de pedágio, que é a ÚNICA EXCEÇÃO à livre circulação e está prevista constitucionalmente.**

[...]

Assim, flagrante a inobservância da Constituição Federal e Estadual quando da criação do tributo em questão.

Por último, no meu entendimento, a cobrança da taxa em questão restringe a livre circulação dos cidadãos e **não possui**, de fato, qualquer interesse na preservação e conservação do meio ambiente, tendo como verdadeiro escopo aumentar a arrecadação municipal.

[...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 21 de março de 2019 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão, na qual foi designado o relator o Deputado João Amin, nos termos do art. 130, inciso VI, do Regimento Interno deste Poder, relatório este cujo teor é pela admissibilidade da matéria.

Após a leitura do relatório pedi vistas em mesa e apresento o presente voto vista.

É o relatório.

2 – ANÁLISE DA MATÉRIA:

2.1 – DA ADMISSIBILIDADE:

Compete a esta Comissão, de acordo com os arts. 210, inciso I, e 268, caput, do Regimento Interno, apreciar, preliminarmente, as Propostas de Emenda à Constituição quanto à sua admissibilidade.

Conforme manifestado no Relatório, o escopo de apreciação da presente Proposta de Emenda Constitucional por este Colegiado diz respeito ao atendimento dos



requisitos formais, materiais, temporais e circunstanciais previstos no art. 49 da Carta Política.

Não havendo vedações aos aspectos formais, passa-se ao exame dos requisitos de ordem material, lembrando que, conforme o texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais

2.1.1 – DA MATERIALIDADE:

Em primo óculo, é prerrogativa deste corpo fragmentário da assembléia tecer sua análise cogente a feição material do intento proposto, a luz do que preconiza o art. 268, *caput* do RIALESC.

O art. 49, § 4º da Constituição Estadual traz a cabo em seu incisos, duas vedações a proposição que pretender opor emendas ao texto originário, quais sejam:

Art. 49. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que:

I - ferir princípio federativo;

II - atentar contra a separação dos Poderes.

Os limites materiais, cláusulas pétreas ou cláusulas de intangibilidade desempenham papel mais amplo do que o de balizar e conter o poder de reforma constitucional. Por condensarem as decisões políticas essenciais e os valores mais elevados de determinada ordem jurídica, funcionam também como princípios fundamentais que irão orientar a interpretação constitucional, dando unidade e harmonia ao sistema.

A meu ver, a proposição em apreço tende a atingir diretamente a hipótese anunciada no inciso I do art. 49, § 4º da Carta Política, eis que a matéria elencada que pretende renovar a redação constitucional aguilhoa imperativamente a natureza do princípio federativo.

Conceitua-se federação da forma abaixo¹:

¹ BULOS, Uadi Lammêgo, Curso de Direito Constitucional. 2.ed. São Paulo: Saraiva 2008, p.721.



“É a forma de Estado que consagra a existência de duas ou mais ordens jurídicas distintas, que incidem, simultaneamente sobre o mesmo território, sem que se possa falar em hierarquia entre elas, mas sim em campos diferentes de atuação.”

Observa-se por igual que o Art. 1º da Constituição Federal assim demonstra que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Conforme aconselha o estudioso José Afonso da Silva², (...) “a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de auto governo e de auto administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes.”(...)

Ao partir deste princípio doutrinário, observa-se que o insigne Autor pretende alterar o art. 128, inciso V da Constituição Estadual para passar a vigorar da forma abaixo:

“Art. 128:

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou de bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, **inclusive por meio da cobrança de taxa de qualquer natureza**, excluída a cobrança de preço pela utilização de vias conservadas pelo Estado;

.....(NR)”

(Grifo acrescentado)

Para sustentar sua narrativa, o instituidor da proposição proclama como diretriz da matéria em sua justificativa de fls. 3-5, que “A presente Proposta de Emenda à Constituição visa dar nova redação ao art. 128, inciso V, da Constituição Estadual, a fim de vedar a cobrança de taxa de qualquer natureza que limite o tráfego de pessoas ou de bens, a exemplo da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) cobrada no acesso aos Municípios de Bombinhas e de Governador Celso Ramos.”

No decorrer dos escritos, o Autor segue tecendo comentários a respeito da particularidade dos casos envolvendo os municípios em referência, especialmente o que concerne o caso de Bombinhas:

² SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 37ª Ed. São Paulo. Malheiros. 2013, p. 69.



“Ademais, a TPA cobrada pelo município de Bombinhas, por exemplo, viola o princípio da isonomia tributária, ao isentar veículos de proprietários de imóveis na cidade e veículos pertencentes aos prestadores de serviços.”

Cita o Autor ainda em outra oportunidade que “A TPA, da maneira como foi criada – o simples ingresso do veículo no Município, a mera transposição de limites, autoriza a cobrança – limita a circulação de pessoas e bens e em muito se assemelha à cobrança de pedágio, que é a ÚNICA EXCEÇÃO à livre circulação e está prevista constitucionalmente.”

Porém, o texto que compõe a justificativa da presente proposição em discussão faz menção direta ao caso de Bombinhas e de suas devidas particularidades, onde demonstra por óbvio que o intuito do Autor não é simplesmente dar “nova” redação ao texto constitucional a fim de limitar genericamente a cobrança de taxas em qualquer local que limite a circulação de pessoas, mas sim especificamente VEDAR a cobrança já existente, autorizada por meio de Lei Municipal no recinto de Bombinhas.

Concessa vênia a proposição intentada possui como escopo uma única finalidade: acabar com as Taxas de Preservação Ambiental (TPA) de Governador Celso Ramos e especialmente de Bombinhas, e para isto, utiliza como pretexto uma única justificativa que a Constituição Estadual faculta, que é o art. 128, inciso V.

Muito embora o texto constitucional reformador trazido pelo Autor não possua em sua restrita narrativa qualquer menção aos casos exemplificados, a justificativa utilizada pelo mesmo, bem como o contexto fático leva a proposição em caso de aprovação a uma infringência direta na autonomia que os municípios possuem para instituir suas taxas conforme a Constituição lhes faculta, e a conveniência social e econômico financeira existir.

O art. 145, inciso II da Constituição Federal e o art. 125, inciso II da Constituição Estadual são simétricos ao garantir a possibilidade de os municípios instituírem 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.

Sem adentrar ao mérito das questões que envolvem os casos utilizados na justificativa pelo Autor, incumbe aos municípios e em razões tão somente de sua autonomia como ente federado instituir as taxas que lhes convier, desde que respeitada a Constituição Federal e Estadual para tanto.



Em que pese a presente PEC não vise *strictu sensu* abolir taxativamente tal prerrogativa, como seria a exemplo um texto constitucional descrito hipoteticamente da seguinte forma: “ficam vedados aos municípios instituírem taxas de preservação ambiental”, a presente proposta por sua narrativa contextual e fática retira em parte tal autonomia, visto que, o objeto do presente projeto é acabar com Taxas de Preservação Ambiental já existentes, instituídas por pessoas jurídicas de Direito Público Interno da Administração Direta municipal, dotados de autonomia financeira e orçamentária a luz do princípio federativo.

De igual modo, mesmo o Estado munido de uma transcrição narrativa constitucional injurídica, utilize tal ferramenta para intervir indiretamente na autonomia dos municípios para promover a sua própria administração fiscal.

Não cabe no presente caso a menção do nobre Autor de que a pretensão inicial encontrará amparo e eficácia também no que diz respeito a matéria de competência do Estado de Santa Catarina, isto por que, seria atingido meritoriamente com o assunto o próprio Estado de Santa Catarina e suas vias de circulação pública, pois os próprios Municípios são dotados de autonomia administrativa e organizacional próprias, não se submetendo homologamente a todas as condições que o Estado Federado adota.

Quando do julgamento da Medida Cautelar na ADPF 482/2017³, o Relator Ministro Alexandre de Moraes atribuiu terminantemente o princípio federativo como aparato de não submissão de um ente federado a outro, mas como ferramenta de coadjuvação dentre os membros da federação, assim colaciono:

“Na federação, cada Estado-membro é autônomo para efetivar sua auto-organização, seu auto-governo e auto-administração, sem qualquer submissão à União, aos demais Poderes Estaduais, ou mesmo, aos poderes congêneres nos demais Estados-membros.”

Ao fim, resta demonstrado pelas razões acima que o Autor utiliza de uma prerrogativa parlamentar que o Estado de Direito lhe faculta, que é a Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina, para interferir diretamente na tomada de decisões sobre a instituição ou não de taxas e mecanismos de natureza fiscal.

³ Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar ADPF 482/2017, Min. Rel. Alexandre de Moraes em 02/10/2017.



Por estas razões, voto pela **INADIMISSIBILIDADE MATERIAL** da presente Proposta de Emenda Constitucional por mácula ao art. 49, § 4º inciso I da Constituição do Estado de Santa Catarina.

3 – DO VOTO

Ante o exposto, apresento o voto pela **INADMISSIBILIDADE** da matéria, reconhecido seu vício material, pela infringência direta ao princípio federativo, a luz do art. 49, § 4º inciso I da Constituição do Estado de Santa Catarina, culminando nas disposições dos art. 145 e art 332, § 2º do Regimento Interno da ALESC, manifesta a **INCONSTITUCIONALIDADE** do tema.

É como voto.

Sala da Comissão,

PAULINHA
Deputada Estadual
Líder do PDT