



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA

MIGUEL GUSTAVO CARVALHO BRASIL CUNHA

GARGALOS URBANOS NA MOBILIDADE DA CIDADE: a possibilidade de
intervenção jurídica por meio de instituição de taxa nos polos atrativos de trânsito no
Município de Belém

BELÉM-PA
2023

MIGUEL GUSTAVO CARVALHO BRASIL CUNHA

GARGALOS URBANOS NA MOBILIDADE DA CIDADE: a possibilidade de intervenção jurídica por meio de instituição de taxa nos polos atrativos de trânsito no Município de Belém

Projeto Regulatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre.
Linha de pesquisa: (2) Regulação e Negócios Públicos-Privados na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha.

BELÉM-PA
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)**

C331g Carvalho Brasil Cunha, Miguel Gustavo.

Gargalos urbanos na mobilidade da cidade: a possibilidade de intervenção jurídica por meio de instituição de taxa nos polos atrativos de trânsito no Município de Belém / Miguel Gustavo Carvalho Brasil Cunha. — 2023.
107 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2023.

1. tributação. 2. mobilidade urbana. 3. polo atrativo de trânsito. 4. taxa. I. Título.

CDD 341.39

MIGUEL GUSTAVO CARVALHO BRASIL CUNHA

GARGALOS URBANOS NA MOBILIDADE DA CIDADE: a possibilidade de intervenção jurídica por meio de instituição de taxa nos polos atrativos de trânsito no Município de Belém

Projeto Regulatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre

DATA DA AVALIAÇÃO: 03/03/2023.

CONCEITO: APROVADO “COM DISTINÇÃO”.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha.
(PPGDDA/UFPA - Orientador)

Prof^a. Dr^a. Maria Stela Campos da Silva
(PPGDDA/UFPA - Membro)

Prof^a Dr^a. Patrícia Bittencourt Tavares das Neves
(ITEC/UFPA - Membro)

Dedico aos meus companheiros de vida, que me impulsionam diariamente a fazer o meu melhor. Meus amores Gioya, Giulia e Gabriel, obrigada por terem embarcado comigo neste sonho. Vocês são minhas melhores companhias seja no dia a dia, em viagens ou em busca de aprendizado, afinal o estudo transforma e o conhecimento liberta.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da minha vida e pela graça de ter muitas bênçãos.

Aos meus pais e irmãos, pelo amor incondicional e incentivo desde sempre.

Aos meus amigos e cunhadas que dispensaram tempo para a leitura do meu material e que contribuíram por meio de suas respectivas expertises, com dicas valiosas que aprimoraram ainda mais o presente trabalho. Cito em ordem alfabética para agradecer de forma imparcial a todos vocês: Adalbery Castro, Alice Rosas, Bento Gouveia, Bruno Soeiro, Cesar Mello, Janaina Catete, João Paulo Mendes, Karlla Catete, Mauro Gaia e Thiza Cantuária.

A todos os meus colegas e professores do mestrado pela oportunidade de crescimento, em especial ao meu orientador professor doutor Luiz Alberto Rocha, em nome de quem agradeço a todo o corpo docente. Gratidão pela parceria, aprendizado e momentos de troca durante o mestrado.

Às professoras doutoras da Banca, Maria Stela Campos e Patrícia Bitencourt sou muito grato pela partilha e por terem participado deste importante marco de minha vida acadêmica.

Por fim, mas não menos importante, venho agradecer à Associação dos Procuradores do Município de Belém e aos queridos integrantes da Procuradoria Fiscal do Município, por todo apoio.

Belém, Belém, Belém

Será que tá tudo bem?

Belém, Belém, Belém

Será que tá

Tudo bem, tudo bem? (trecho da música popular “A Força que vem das Ruas” de Toni Soares, 1993).

RESUMO

O trabalho apresenta a possibilidade de criação de tributo específico para a mobilidade urbana em relação aos seus serviços e às demandas produzidas pelos Polos Atrativos de Trânsito, locais que atraem concentração e interesse de pessoas e veículos, o que acaba interferindo negativamente na fluidez da locomoção do cidadão, de bens e de produtos. O crescimento das cidades modifica a dinâmica no deslocamento das pessoas, afetando os que moram e transitam nas proximidades com o aumento do volume de tráfego gerado pela atração, impactando no deslocamento individual e do transporte público, requerendo a necessidade de intervenção do poder público. A mobilidade urbana deficitária piora a qualidade de vida da população e traz prejuízos financeiros, sendo o orçamento público incapaz de atender demandas não produzidas pela coletividade, mas por empreendimento privado específico e muitas vezes com finalidade econômica. A engenharia de trânsito, a gerência dos transportes, a fiscalização e a orientação do tráfego local, todos estes serviços são acionados em razão da demanda específica e identificável, gerando uma despesa, muitas vezes, não programada e não destinada ao interesse público em geral. Surge, assim, mediante a elaboração de um Projeto Regulatório, fruto de um estudo qualitativo, a possibilidade de tributação por meio de cobrança de taxas específicas instituídas por lei municipal, aqui denominadas de Taxas de Mobilidade Urbana, destinadas à arrecadação de recurso para fazer frente aos problemas enfrentados e potencializar as soluções em favor do cidadão local. O projeto propõe a apuração do custo estatal da mobilidade considerado o orçamento público aprovado na lei orçamentária anual municipal, a frota de veículos automotores da cidade e a malha viária existente e trafegável no município, quantificando o valor a ser pago pelo contribuinte.

Palavras-chave: tributação; mobilidade urbana; polo atrativo de trânsito; taxa.

URBAN TAXES IN THE MOBILITY OF THE CITY: the possibility of legal intervention through the institution of a tax on traffic attractions in the Municipality of Belém

ABSTRACT

This paper discusses the possibility of creating a specific tax for urban mobility in relation to its services and the demands produced by the Attractive Traffic Centers, places that attract concentration and interest of people and vehicles, which ends up interfering negatively in the fluidity of the locomotion of the citizen, goods and products. The growth of cities modifies the dynamics in the displacement of people, affecting those who live and transit nearby with the increase in the volume of traffic generated by the attraction, impacting on individual displacement and public transport, requiring the need for intervention by public authorities. Deficient urban mobility worsens the quality of life of the population and brings financial losses, as the public budget is unable to meet demands not produced by the collectivity, but by specific private enterprise and often with economic purpose. Traffic engineering, transportation management, local traffic control and guidance, all these services are triggered by specific and identifiable demand, generating an expenditure that is often not programmed and not aimed at the general public interest. Thus, through the elaboration of a Regulatory Project, the result of a qualitative study, the possibility of taxation through the collection of specific fees instituted by municipal law arises, herein called Urban Mobility Fees, aimed at collecting resources to address the problems faced and enhance solutions in favor of the local citizen. The project proposes the calculation of the state cost of mobility considered the public budget approved in the annual municipal budget law, the fleet of motor vehicles of the city and the existing and trafficable road network in the municipality, quantifying the amount to be paid by the taxpayer.

Keywords: taxation; urban mobility; traffic attraction pole; fee.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO GERAL DO TRABALHO.....	10
1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	10
2 PROBLEMA.....	13
3 OBJETIVOS	14
3.1 OBJETIVO GERAL.....	14
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
4 METODOLOGIA.....	15
5 ANÁLISE DE ARTICULAÇÃO COM A PRÁTICA PROFISSIONAL	17
JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO DA LEI.....	18
ANTEPROJETO DE LEI.....	22
NOTA TÉCNICA.....	37
REFERÊNCIAS.....	97
ANEXOS.....	105

APRESENTAÇÃO GERAL DO TRABALHO

1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O crescimento de uma cidade, como Belém, de mais de quatro séculos de existência, modifica a dinâmica do deslocamento das pessoas. Novas e antigas áreas são utilizadas, afetando os que moram nas proximidades, que transitam, que procuram locais de concentração, atração e interesse de viagens, como uma escola, um centro comercial, uma unidade de saúde, arena de espetáculo e outros. Ocorre que a vizinhança, os transeuntes, os serviços públicos, as atividades econômicas são confrangidas com o aumento do volume de tráfego gerado pela atração, pela repercussão no deslocamento do transporte público e movimentação intensa no setor, muitas vezes superior ao limite projetado para circulação de veículos automotores na via pública, o que acaba por criar a necessidade de intervenção do poder público, em especial porque a mobilidade urbana deficitária causa piora na qualidade geral de vida da população.

Por outro lado, o orçamento do Município já é extremamente vinculado, não restando recursos para que o gestor os utilize em demandas não produzidas pela coletividade. A engenharia de trânsito, a gerência dos transportes, a fiscalização e a orientação do tráfego local, todos estes serviços são acionados em razão da demanda específica, individualizada e identificável, gerando uma despesa, muitas vezes, não previsível e não destinada ao interesse público, mas que ainda assim afeta a coletividade.

O ponto de atração na cidade que gera maior fluxo de pessoas e veículos é caracterizado como Polo Atrativo de Trânsito (PAT)¹, cujo funcionamento depende de aprovação específica do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

O PAT é todo empreendimento instalado na cidade que, dada sua atividade, atrai e produz uma demanda específica de acesso, viagens, carga e descarga, causando impacto na mobilidade urbana, com comprometimento no sistema viário e

¹ Existem outras nomenclaturas para designar o mesmo fenômeno: Polos Geradores de Tráfego; Polos Atrativos de Trânsito-PAT; Empreendimentos de Impacto Ambiental Urbano-EIAU; Empreendimentos Geradores de Viagens-EGV; Centros Geradores de Viagens-CGV; Polos Geradores de Viagens-PGV; Polos Geradores de Viagens Sustentáveis-PGVS e Polos Geradores de Desenvolvimento e Qualidade de Vida-PGDQV. (GONÇALVES *et al.*, 2012, p. 6).

de transporte, prejuízo na fluidez de veículos e passageiros, criando “gargalos” no tráfego da cidade e potencializando a geração de problemas no meio ambiente urbano.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece que nenhum projeto de edificação que possa se transformar em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas (BRASIL. Lei Federal nº 9.503, de 25 de outubro de 1997, artigo 93).

Na cidade de Belém, o PAT é tratado na Lei Municipal nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002 (BELÉM, 2002), cujo art. 14 dispõe que todo projeto de edificação que possa se transformar em polo atrativo de trânsito deve ter aprovação prévia do poder público.

A matéria é ainda regulamentada pelo Decreto Municipal nº 80.806-PMB, de 19 de setembro de 2014 (BELÉM, 2014), que em seu art. 3º define:

Consideram-se Empreendimentos de Impacto, no que se refere à interferência no trânsito, também denominados de Polos Atrativos de Trânsito pelo art. 93, do Código de Trânsito Brasileiro, os empreendimentos potencialmente geradores de impactos na infraestrutura do sistema viário e de transporte, afetando o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida da população.

Ocorre que, na legislação, não é estabelecida a forma de cobrança do particular pelo regular exercício do poder de polícia e dos serviços que a atividade irá demandar, especialmente após a aprovação do projeto pela entidade pública de mobilidade local e posterior funcionamento do empreendimento.

Surge, assim, a necessária tributação mediante a cobrança de taxas denominadas neste trabalho como Taxas de Mobilidade Urbana (TMU), cobradas com a instituição de duas subespécies, uma taxa específica pelo exercício regular do poder de polícia e outra pelos serviços prestados ou colocados à disposição do contribuinte, destinadas à arrecadação de recursos para fazer frente aos problemas enfrentados e potencializar as soluções em favor da coletividade local.

Descrevem Holmes e Sunstein (2019, p. 9) que “um direito jurídico só existe se e quando tem um custo orçamentário”. O projeto proposto apresenta uma ferramenta de arrecadação fiscal para atrair recursos que viabilizem a execução de atividades de mobilidade urbana, em especial na cobrança do exercício poder de polícia e serviços

destinados ao funcionamento do PAT, mas com uma amplitude de medidas que vão além deste setor.

A mobilidade urbana deve, assim, ter disponível um instrumento legal de arrecadação que proporcione a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atividade que gera demanda de atração de tráfego por empreendimento identificado como PAT, em razão do exercício regular do poder de polícia na regulação de sua atividade, que depende de anuência da entidade pública municipal para seu funcionamento, ou por prestação de serviços específicos e divisíveis, tais como sinalização, gerenciamento e orientação do tráfego local, ocasionando um melhor disciplinamento e incremento da arrecadação, com possíveis impactos na melhoria da qualidade de vida e no meio ambiente urbano saudável, sendo um instrumento legal indutor do bem-estar local.

O trabalho utiliza conceitos e produtos multidisciplinares já existentes e regulados pela engenharia de tráfego, na administração de trânsito e gestão urbanística, essenciais para a definição da espécie tributária objeto do projeto, servindo como instrumento de sustentabilidade da governança e de controle das atividades que comprometem a mobilidade urbana na cidade.

2 PROBLEMA

O problema de pesquisa tem como propósito analisar se a administração pública municipal poderia ter disponível um tributo instituído na forma de taxa, cobrado dos responsáveis (contribuintes) pelos Polos Atrativos de Trânsito (PAT), que necessitam de licenciamento específico municipal, no exercício regular do poder de polícia e por serviços de mobilidade urbana específicos e divisíveis, prestados ou colocados à disposição, regulando e incrementando a arrecadação da atividade, com possíveis impactos na melhoria da mobilidade urbana?

Para responder ao problema, foi idealizado o projeto regulatório estruturado e apresentado no texto deste trabalho na forma de projeto de lei municipal, com sua justificativa e nota técnica correspondente.

3 OBJETIVOS

O produto apresentado tem como objetivos geral e específicos os a seguir delineados:

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar juridicamente a viabilidade e a utilidade da criação das Taxas de Mobilidade Urbana (TMUs), a serem pagas pelos responsáveis (contribuintes) em razão do empreendimento ou evento a ser identificado como PAT, constante ou eventual (subespécie taxa pelo poder de polícia), bem como em casos que sejam necessários serviços de mobilidade, como sinalização, utilização de pessoal na orientação do tráfego, modificação e perturbação na circulação e traçado das vias públicas e outros (subespécie taxa de serviços específicos e divisíveis), apresentando o instrumento jurídico, técnico e legal necessário para sua instituição no Município de Belém.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Avaliar a competência tributária na criação das TMUs pelo Município de Belém;
- Identificar a obrigação tributária, descrição do fato gerador do tributo em razão uso do poder de polícia e do serviço prestado ou posto à disposição.
- Definir o sujeito ativo e passivo da taxa, porte, base de cálculo, a forma de constituição do crédito tributário, sua operacionalização no lançamento, forma de cobrança e pagamento do tributo, além das obrigações acessórias, isenções e reduções.
- Estabelecer a destinação legal da arrecadação para a entidade gestora da mobilidade urbana local;
- Apresentar proposta de intervenção, na forma de um anteprojeto de lei, com sua justificativa, de instituição das TMUs e suas subespécies, o qual poderá ser enviado à Câmara Municipal, pelo Executivo Municipal, de modo isolado ou inclusivo, ao plano diretor ou de mobilidade.

4 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza interventiva e descreve os fenômenos relativos à mobilidade urbana da capital paraense, apresentando como produto final um Projeto Regulatório, por meio de uma proposta de norma, anteprojeto de lei, para implantação de medidas fiscais de obtenção de receita para o setor.

Quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo de caso qualitativo que utiliza, também, a pesquisa bibliográfica e documental.

A norma proposta é apresentada com a sua devida mensagem, justificando os motivos que merecem ser encaminhados pelo Chefe do Executivo Municipal ao Poder Legislativo Municipal, em cumprimento ao art. 75, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Belém, de 30 de março de 1990 (BELÉM, 1990). O texto também atendeu ao previsto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

O projeto tem como ponto de partida a análise de toda a legislação nacional e local que serviu de base para a apresentação do produto proposto com evidência aos artigos 6º, 30, incisos III e V, 145 e 182 da Constituição Federal; art. 78 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional; a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; Lei Federal nº 9.503, de 25 de outubro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

Portanto, foi realizada consulta da literatura pertinente, bem como análise do repertório da jurisprudência atual e dominante do Supremo Tribunal Federal, já que este tribunal tem expedido decisões interpretando o instituto tributário da taxa, que tem índole constitucional pela sua presença expressa no art. 145 da Constituição Federal, além de estudo das legislações pertinentes.

Houve, ainda, a busca eletrônica nas bases de dados do Portal de Periódicos da Scientific Electronic Library Online (SCIELO), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e

Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informações em Ciência de Tecnologia (IBICT).

O trabalho, pela sua interdisciplinaridade, demandou, também, consultas a órgãos do Município de Belém, como a Secretaria de Saneamento (SESAN), Secretaria de Finanças (SEFIN) e a Superintendência de Mobilidade Urbana (SEMOB), acerca dos serviços e atividades a serem regulados e tributados, que forneceram informações e dados constantes do anexo do trabalho, além de atendimento pessoal por técnicos das áreas de auditoria fazendária, engenharia e fiscalização do trânsito, servindo de subsídios para conclusão dos posicionamentos adotados no estudo. Neste ponto, o produto seguiu as considerações de Spadotto (2013, p. 2):

Na pesquisa científica na área jurídica – aqui entendida também como área do direito – é necessária uma abordagem interdisciplinar, não podendo ser limitada à questão legal, social ou factual. A abordagem interdisciplinar é aquela que permite ao pesquisador relacionar as várias nuances legais entre si e fatos de origens diversas. Dificilmente o pesquisador científico que está trabalhando na área jurídica poderá se limitar às normas, mas sim precisará incluir na sua pesquisa, muitas vezes, aspectos biológicos, sociais, físicos, ambientais, dentre outros. Portanto, a pesquisa científica na área jurídica é interdisciplinar.

O estudo desenvolvido identificou no instrumento normativo o uso do regular poder de polícia na prévia anuência e fiscalização das atividades de mobilidade licenciadas, além de bem definir quais os serviços específicos e divisíveis que serão prestados de modo efetivo, ou colocados à disposição dos contribuintes que irão compor o polo passivo da relação tributária.

5 ANÁLISE DE ARTICULAÇÃO COM A PRÁTICA PROFISSIONAL

Na função pública exercida pelo ora discente na Procuradoria Geral do Município de Belém, já tendo atuado na área de mobilidade urbana e hoje exercendo a cobrança e a defesa em demandas tributárias administrativas e judiciais, notou-se a necessidade e a possibilidade de criação de um instrumento fiscal a ser utilizado para viabilizar a obtenção de recursos necessários para a implementação de ações de mobilidade urbana desempenhadas pela entidade pública em local que demande uso do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao particular ou postos à disposição.

Com mais de 20 anos de prática acumulada na defesa dos interesses do Município de Belém, exercendo as atividades de contencioso judicial e assessoramento em várias demandas administrativas, com o essencial aprendido adquirido no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia-PPGDDA, foi possível produzir o material regulatório que busca mediante a obtenção de recursos o estímulo à melhoria da qualidade de vida urbana, oportunizando a efetiva prestação de serviços relacionados a mobilidade da cidade de Belém.

O curso possibilitou, com a absorção de conhecimento, a elaboração do estudo para a implementação da intervenção pretendida na forma de Projeto Regulatório, previsto no art. 3º da Resolução nº 01, de 07 de abril de 2021 (PPGDDA), mediante a proposta do projeto de lei apresentado.

JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO DA LEI

O instrumento fiscal apresentado, no caso as Taxas de Mobilidade Urbana (TMUs) com suas subespécies, viabilizará a obtenção de recursos necessários para a implementação de ações de mobilidade urbana desempenhadas pela entidade pública em local que demande uso do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao particular ou postos à disposição, impactando no estímulo à melhoria da qualidade de vida urbana.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei Federal nº 9.503, de 25 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), prevê nos artigos 93 e 95 a exigência de anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via para aprovação de edificações que se transformarem em polos atrativos de trânsito (PAT), e de obras ou eventos que causem a perturbação ou a interrupção da livre circulação de veículos e pedestres. A identificação de PAT já é uma realidade em quase todas as cidades brasileiras, que passaram a editar normas próprias para a regulação do tema, já que os municípios detêm esta competência por meio das atribuições elencadas no art. 30, incisos III e V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas sem a previsão de fonte de receita com a instituição do tributo aqui trabalhado.

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, chamada de Lei de Mobilidade Urbana, em seu art. 21, inciso II, estabelece que o planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar “a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução”.

Nesta mesma linha, o Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) em seu art. 2º, incisos IX e X trata dos objetivos de política urbana e tem como umas das diretrizes gerais a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais”.

As regras atuais editadas acerca da regulamentação dos PATs tratam basicamente da classificação técnica da atividade do estabelecimento, forma de análise e anuência do poder público. Porém, está ausente a identificação da forma de cobrança e sua espécie, ocasionando que serviços sejam prestados sem o devido

pagamento, gerando gastos, baixo investimento, falta de estrutura da mobilidade urbana da cidade, afetando o exercício de direitos básicos do cidadão, além de produzir injustiça fiscal na medida em que os poucos recursos públicos acabam destinados a atender setores específicos, muitas vezes de interesses privados e empresariais, ao invés de demandas do público em geral. Ou seja, há também o custo da mobilidade que é pago por recurso público, mas este não gerado pela população em geral.

Alerta-se que não se fala aqui de cobrança da fiscalização ordinária de trânsito, monetização dos serviços públicos, daqueles destinados a todos, de competência municipal, para cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito nas vias urbanas, mas sim da tributação de uma gama de atividades, empreendimentos e serviços postos à disposição de um sujeito delimitado, de pessoa específica e identificável, beneficiada unilateralmente com a ação estatal.

A fiscalização do trânsito e os serviços em geral não serão objeto de cobrança, que ainda continuarão sendo prestados nas vias públicas e destinados para a população em geral, além de financiados pela arrecadação tributária dos impostos e da receita da cobrança das multas prevista em lei, não incorrendo a pretensão no descumprimento do posicionamento do STF, que sobre o assunto decidiu na ADI 2908, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o seguinte:

[...] A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizados de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (**uti universi**), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (**uti singuli**) (BRASIL, 2019).

Existe na Constituição Federal, em seu art. 145, a autorização para que os municípios possam 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”. A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) estabelece em seu art. 11, que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”.

Os artigos 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), autorizam a cobrança de taxa pelos

municípios em decorrência do exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Moraes (2007, p. 97) escreve sobre o caráter específico da taxa:

O conceito da taxa do direito positivo brasileiro também preservou a relação necessária entre a percepção do tributo e o seu fundamento legal. Somente pode ser contribuinte da taxa a pessoa que recebe determinada atividade estatal específica, devendo haver um nexo de relação entre aquela e esta. De acordo com o sistema tributário nacional, contribuinte de taxa será a pessoa a quem a atividade estatal específica se dirige, seja em razão de um poder de polícia exercido (taxas de polícia) ou em razão de um serviço público específico e divisível (taxas de serviços). Não podemos falar em taxa quando inexistente um liame preciso entre a atividade estatal e o contribuinte. Para os dois casos citados há tal liame.

O Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), na publicação *Desafios e soluções para a gestão equitativa da mobilidade no Brasil*, destaca como dentre umas das soluções potenciais para o Brasil no campo da mobilidade urbana a “CRIAÇÃO DE IMPOSTO MUNICIPAL”, com:

Cobrança de módica taxa anual a proprietários ou titulares de imóveis, tendo como base o custo total do serviço. Tal como ocorre com a coleta de lixo e a iluminação pública, o imposto de transporte público poderia prever isenções e diferentes tarifações de acordo com o tipo de imóvel ou veículo da residência, de modo a evitar a tributação da população mais pobre e cobrar mais da população mais rica (ITDP, 2022, p. 31).

O sistema tributário nacional dá a essa questão a possibilidade da instituição de tributo com maior abrangência, em especial nas hipóteses não produzidas pela coletividade, e sim por interesse específico, gerando a possibilidade de obtenção de recurso próprio, com destinação vinculada para a área e contraprestação ao contribuinte, sem deixar de gerar benefícios para a população em geral, capacitando o ente local no enfrentamento dos problemas e potencializando soluções na mobilidade urbana, mesmo que ainda não observado ou detectado em outros municípios, sendo a ideia ora defendida uma medida legal inovadora.

Ao falar sobre sistema tributário nacional é importante colocar a visão moderna de Torres (2019, p. 429):

O sistema tributário do Estado Democrático de Direito tem como virtude o rompimento com a ideia secular de que o tributo seria expressão do *jus imperil* do Estado e que o seu conteúdo equivaleria unicamente ao exercício

“poder de tributar”, enquanto poder soberano. No *constitucionalismo dos direitos*, o poder de tributar acomoda-se ao poder-dever de concretizar o catálogo de garantias constitucionais de proteção aos direitos e liberdades fundamentais dos contribuintes a cada aplicação do direito tributário, mas suas máximas possibilidades.

Destarte, a taxa objeto deste projeto atingirá locais específicos, bem identificados, demasiadamente afetados, que geram inúmeros conflitos, reorientação de tráfego e transtornos à mobilidade, sendo requerido ao poder público diversos serviços, que destine pessoal, implemente a sinalização própria, peculiar e inerente à atividade, mude o itinerário do transporte coletivo, faça remanejamento de equipamentos urbanos e trabalhe para minimizar os impactos de vizinhança, dentre outros identificados na norma de cobrança tributária.

O texto legal traz a instituição de duas subespécies de taxa: a Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana (TFMOB), pois o licenciamento para operação do empreendimento será vinculado a anuência da SEMOB, no exercício do poder de polícia administrativa decorrente da necessidade de regulação e de constante fiscalização específica das atividades desempenhadas em locais caracterizados como PAT, e; a Taxa de Serviços de Mobilidade Urbana (TSMOB), em razão de que os serviços prestados ou colocados à disposição, como de planejamento, projetos de sinalização, engenharia de tráfego, de campo, gerenciamento, orientação, educação de trânsito e outros, demandados por ação do empreendimento, também deverão ser pagos por meio da mesma espécie tributária para a entidade de trânsito local, conforme competência prevista especialmente nos artigos 24, 93 e 95 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 25 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), e Lei Municipal a ser editada, cujo texto é apresentado no projeto.

Por fim, o projeto preserva o cumprimento dos princípios constitucionais, especialmente os da proporcionalidade e da razoabilidade na cobrança dos custos da atividade exercida pela entidade de trânsito, além de ser um instrumento de defesa do meio ambiente urbano equilibrado, do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes.

ANTEPROJETO DE LEI Nº

Belém-Pa, ** de *****de *****.

Institui as Taxas de Fiscalização e de Serviços de Mobilidade Urbana no Município de Belém, o Cadastro Municipal de Polos Atrativos de Trânsito e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM, faço saber que a Câmara Municipal de Belém decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui a Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana (TFMOB), a Taxa de Serviços de Mobilidade Urbana (TSMOB) e o Cadastro Municipal de Polos Atrativos de Trânsito (CMPAT), dispondo sobre a mobilidade urbana do Município de Belém.

CAPÍTULO II

DA DEFINIÇÃO DA MOBILIDADE URBANA DE BELÉM

Art. 2º A mobilidade urbana no Município de Belém é um direito do cidadão, devendo o poder público estabelecer a melhor distribuição dos custos e recursos públicos envolvidos, por meio da criação de instrumentos de arrecadação fiscal que viabilizem a execução de atividades que promovam bem-estar da população no espaço urbano, o benefício ao meio ambiente, a locomoção, condições adequadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao bom funcionamento da cidade.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei e demais normas municipais, observam-se as seguintes definições:

I - expressões “polo gerador” e “polo atrativo” como equivalentes ao termo Polo Atrativo de Trânsito (PAT);

II - serviço de mobilidade urbana: aquele prestado ou colocado à disposição, decorrente de interesse específico, destinado a um contribuinte identificável e determinável, que demande ações da Superintendência de Mobilidade Urbana do Município de Belém (SEMOB) em razão de sua atividade ou interesse, permanente ou momentâneo, descritas em lei.

Art. 4º O Polo Atrativo de Trânsito-PAT do Município de Belém pode ser permanente ou eventual, e seu funcionamento depende de expressa prévia anuência da SEMOB, sendo definido em norma municipal específica.

CAPÍTULO II

DA TRIBUTAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA

Seção I

Da Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana

Art. 5º Fica instituída a Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana (TFMOB).

Parágrafo único. Constitui como fato gerador da TFMOB, o exercício do Poder de Polícia legalmente atribuído à SEMOB na identificação, aprovação, licenciamento, fiscalização e funcionamento do PAT no Município de Belém, disposto em legislação específica.

Art. 6º A base de cálculo da TFMOB será o valor atribuído no pedido de anuência, aprovação e renovação do licenciamento, funcionamento e fiscalização do PAT pela SEMOB, constante do anexo desta lei, estimado de acordo com a demanda de viagens anuais e com os seguintes elementos:

I - custo da mobilidade local;

II - atividade;

III - porte;

IV - modal de geração de viagem;

V - índice de sobrecarga na via;

VI - existência de estacionamento;

VII - localização;

VIII - medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

Parágrafo único. O Custo da Mobilidade levará em consideração o orçamento público da SEMOB, frota local de veículos automotores e a malha viária no município, conforme forma de cálculo constante do anexo desta lei.

Art. 7º São contribuintes da TFMOB, os proprietários, titulares ou exploradores a qualquer título de empreendimento ou atividade, pública ou particular, classificados como PAT no Município de Belém, que necessite de prévia anuência de operação, eventual ou permanente, emitida pela SEMOB, constantes do quadro no anexo I desta lei.

Art. 8º O Poder de Polícia exercido por meio da cobrança da TFMOB abrange e decorre da necessidade de anuência para o funcionamento, de fiscalização específica e direcionada ao empreendimento ou atividade identificados como PAT, da análise do projeto e suas condicionantes, da implementação e manutenção das soluções de Engenharia de Tráfego, interferências na mobilidade urbana, da circulação e sobrecarga na malha viária.

§ 1º Será objeto de análise pela SEMOB o impacto do empreendimento ou atividade na saturação ou interrupção permanente ou momentânea da via e do entorno, aumento e modal de geração de viagens e operações de cargas e descargas, diminuição do fluxo e/ou velocidade no deslocamento de veículos e pedestres, controle da sinalização, manutenção da pavimentação e semafórica, intercorrência e acidentes, realinhamento da geometria da via, definição de espaços de estacionamento e locomoção segura de pedestres.

§ 2º Na avaliação do modal de geração de viagens será observada a quantidade de emissão de CO₂ e outros poluentes potencialmente emitidos pelos meios de transporte que o empreendimento atrai.

§ 3º A identificação do PAT poderá ainda ocorrer a partir da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), caso exigido para o funcionamento da atividade, passando a fazer parte do processo de licenciamento mediante regulamentação específica.

Art. 9º Os contribuintes da TFMOB decorrente do Poder de Polícia somente poderão funcionar ou exercer, ou continuar exercendo, suas atividades com a expedição de Alvará de PAT, que poderá ser emitido em conjunto com o Alvará de Funcionamento ou isoladamente, de acordo com a atividade exercida e o potencial de afetação na mobilidade urbana.

§1º A cobrança da taxa ocorrerá momento do pedido de anuência para o funcionamento do PAT, atingindo os que já a obtiveram, que se encontram em operação, os que irão passar por reanálise, os empreendimentos em funcionamento que passaram a ser considerados como PAT, bem como para os futuros contribuintes no momento da implantação do polo.

§ 2º O pagamento da taxa não gera a automática aprovação e anuência do PAT, sendo que em caso de indeferimento não haverá ressarcimento da importância paga.

§3º O Alvará para o PAT permanente será renovado anualmente com o lançamento da TFMOB.

Art. 10. A cobrança da TFMOB decorrente do Poder de Polícia poderá ser cobrada isoladamente ou anualmente em conjunto com a Taxa de Licença para Localização e Funcionamento-TLPL, a critério da Fazenda Municipal.

Parágrafo único. Em caso de renovação anual, o valor da TFMOB corresponderá a 60% (sessenta por cento) do valor do licenciamento inicial da atividade, com a devida atualização.

Seção II

Da Taxa de Serviço

Art. 11. Fica instituída a Taxa de Serviços de Mobilidade Urbana - TSMOB.

§1º Constitui como fato gerador da TSMOB a prestação dos serviços de mobilidade, divisíveis e específicos, descritos na Lista de Serviços constante do anexo II desta lei.

§2º A base de cálculo da TSMOB será o custo integral estimado do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte.

§ 3º O lançamento da TSMOB será feito no momento do requerimento do serviço a ser prestado ou de ofício pela SEMOB quando prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

Art. 12. São contribuintes da TSMOB, as pessoas físicas ou jurídicas que necessitem dos serviços de mobilidade urbana prestados ou colocados à disposição, constantes da Lista de Serviços do anexo III desta lei.

CAPÍTULO III

DAS ISENÇÕES, REDUÇÕES E EXTRAFISCALIDADE DA TAXA DE MOBILIDADE URBANA

Art. 13. São isentos do pagamento da TFMOB:

- I - as atividades da Administração Pública Municipal;
- II - o Microempreendedor individual regularmente em funcionamento;
- III - intervenções decorrentes de força maior ou caso fortuito;
- IV - ações e campanhas governamentais previstas em lei.

Art. 14. Haverá redução geral da TFMOB nos seguintes casos:

- I - em 50% para órgãos ou entidades da administração pública estadual ou federal;
- II - em 50% para eventos de caráter religioso ou de interesse social.

Art. 15. As isenções ou reduções não dispensam o cumprimento das obrigações acessórias previstas em regulamento.

CAPÍTULO IV

DA COBRANÇA E DESTINAÇÃO DAS TAXAS DE MOBILIDADE URBANA

Art. 16. O sujeito ativo das TSMOB e TFMOB será a SEMOB, detendo e exercendo a capacidade de lançamento, cobrança, arrecadação, procedimentos administrativos e demais medidas necessárias para o disciplinamento do tributo, podendo editar atos normativos e regulamentares para disciplinar a aplicabilidade da taxa.

Art. 17. O produto da arrecadação da TSMOB e da TFMOB será destinado à SEMOB para as ações de mobilidade, incluindo a despesa de pessoal.

Art. 18. A Taxa lançada e não recolhida no prazo de vencimento estabelecido no documento de arrecadação será atualizada com os seguintes acréscimos:

I - juros de mora no percentual de um por cento ao mês;

II - multa penal de vinte por cento;

III - multa de mora de dois por centos ao mês;

IV - atualização no mesmo índice dos tributos municipais.

§1º O débito relativo a taxa poderá ser objeto de reduções, descontos e parcelamento de acordo com critérios fixados pela SEMOB e legislação fiscal em vigor.

§2º O débito não pago no exercício que ocorreu o lançamento será no ano subsequente inscrito em Dívida Ativa e cobrados pela Procuradoria Geral do Município por protesto da Certidão Negativa e/ou execução fiscal, sem prejuízo do embargo do funcionamento da atividade ou empreendimento.

Art. 19. No caso de operação sem licenciamento do PAT ou falta de renovação, será determinado seu o embargo de funcionamento.

Art. 20. As Taxas serão cobradas a partir do nonagésimo dia a contar do primeiro dia do ano subsequente ao da aprovação desta lei, sendo atualizada anualmente pelo mesmo índice dos tributos municipais, devendo a SEMOB emitir as normas complementares e obrigações acessórias para o seu fiel cumprimento.

Art. 21. A cobrança dos serviços pela TSMOB não exclui outros serviços e atividades cobrados por preço e tarifa fixados pela SEMOB, mediante resolução.

Art. 22. Incumbe ao cargo de Agente de Mobilidade a constituição do crédito, o lançamento e a fiscalização das Taxas instituídas por esta Lei, além de outros atos definidos em regulamento, podendo haver o compartilhamento das atribuições com cargos efetivos da SEMOB.

CAPÍTULO V

DO CADASTRO MUNICIPAL DOS POLOS ATRATIVOS DE TRÂNSITO

Art. 23. Fica instituído o Cadastro Municipal de Polos Atrativos de Trânsito – CMPAT - para os contribuintes licenciados a operar no município, administrado pela SEMOB.

§1º A SEMOB, por ato próprio, irá regulamentar o CMPAT, sendo a inscrição do contribuinte voluntária ou de ofício.

§ 2º O contribuinte de algumas das taxas instituídas nesta lei é obrigado a fornecer informações e dados que a SEMOB entender como necessários para a execução dos serviços de mobilidade e fiscalização da atividade, sob pena de ficar sujeito a multa equivalente ao valor do tributo.

§3º Para operacionalização do CMPAT a SEMOB poderá solicitar acesso aos cadastros de outros órgãos ou entidades públicas, resguardando o sigilo legal existente.

§ 4º Os dados do CMPAT serão protegidos pelo sigilo fiscal previsto em norma geral nacional.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. Aplica-se aos sujeitos ativo e passivo das Taxas, no que couber, as disposições da legislação fiscal e tributária do Município de Belém, em especial o processo administrativo e litígio fiscal no que concerne ao direito de defesa, impugnação e julgamento.

Art. 25. Fica incluído um parágrafo único ao art. 83 da Lei Municipal nº 7.056, de 30 dezembro de 1977, com a seguinte redação:

“Art. 83.....

Parágrafo único. Caso o estabelecimento seja classificado como Polo Atrativo de Trânsito-PAT, na sua instalação ou a qualquer momento do seu funcionamento ou renovação, haverá necessidade de aprovação e licenciamento específico pela Superintendência de Mobilidade Urbana de Belém-SEMOB.”

Art. 26. A cobrança da TFMOB será gradativa, da seguinte forma:

I – 50% do valor no lançamento do primeiro exercício;

II – 60% do valor no lançamento de segundo exercício;

III – 70% do valor no lançamento do terceiro exercício;

IV – 80% do valor no lançamento do quarto exercício;

V – 90 % do valor no lançamento do quinto exercício, e;

VI – 100% do valor no lançamento do sexto exercício e exercícios seguintes.

Art. 27. Fica aprovada a tabela das taxas de licenciamento de veículos de serviços transporte municipal, disciplinados em legislação específica, conforme Anexo V desta lei.

Art. 28. A SEMOB irá no prazo de 30 dias contados da sua publicação definir cronograma de etapas de concretização da lei.

Art. 29. Os efeitos financeiros decorrentes desta lei deverão ser objeto de inclusão na próxima Lei Orçamentária Anual.

Art. 30. O Poder Executivo Municipal e a SEMOB, no que couber, deverão editar os atos de regulamentação desta lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ocorrendo a cobrança das taxas a partir do próximo ano.

Art. 32. Revogam-se as disposições em contrário.

Belém (PA),

Prefeito Municipal de Belém

ANEXO II DA LEI ORDINÁRIA Nº

Apuração das referências e elementos da TFMOB

Cálculo do custo de mobilidade

Dados:	
Orçamento Anual SEMOB (R\$):	OA
Frota Belém:	FB
Malha Viária Belém (km):	MV

$$\text{Custo Mobilidade (CM)} = \frac{OA/FB}{MV}$$

Porte

Porte	Percentual aplicado no CM
Grande	+ 10%
Médio	0%
Pequeno	-10%

Localização

Localização	Percentual aplicado no CM
Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP)	+ 10%
Corredor de transporte público	+ 10%
Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA)	+ 20%
Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE)	- 10%

Aplicação Modal de geração de viagens/ Geração de CO₂ e Poluentes

Matriz Modal de Transporte	Percentual aplicado no CM
Potencial (Viagens/veículos automotores individuais > 60%)	+ 10%
Adequada (Viagens/veículos automotores individuais >= 40% e <= 60%)	0%
Reduzida (Viagens/veículos automotores individuais < 40%)	- 10%

Índice de sobrecarga da via

Tipo de via	Percentual aplicado no CM Sobrecarga > 20%
Trânsito rápido	+ 30%
Arteriais	+ 25%
Coletoras	+ 20%
Locais	+10

Estacionamento

Tipo	Percentual aplicado no CM
Ampla	- 10%
Regular	0%
Inexistente	+ 20%
Estacionamento pago	+ 5%

Medidas mitigadoras/compensatórias

Manutenção	Percentual aplicado no CM
Positiva	- 10%
Negativa	+ 20%

ANEXO III DA LEI ORDINÁRIA Nº

Lista de serviços sujeitos à TSMOB²

Serviço	Valor
Estudo de Impacto no Trânsito – EIT	
Alteração de Ordem de Serviço de Transporte Urbano	
Ordem de serviço de trânsito	
Licenciamento de projeto	
Modificação de projeto já aprovado	
Implantação ou remodelagem sinalização da via	
Modificação da geometria viária	
Orientação de mobilidade setorizada	
Remanejamento de equipamentos urbanos	

² Para evitar a transcrição de uma tabela com dados em excesso e desnecessária para a compreensão do projeto regulatório, os serviços e licenciamentos descritos nos anexos IV e V são somente ilustrativos, pois a SEMOB tem em vigor uma Tabela de Serviços prestados pela entidade e aprovada por ato normativo interno, disponível em <https://semob.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/TABELA-PRECO-SERVICOS-2021.pdf> (SEMOB, 2021). No momento de concretização do envio do projeto de lei para o legislativo é que deverá ocorrer uma separação dos serviços caracterizados como taxa dos que são atualmente cobrados mediante tarifa ou preço público, inclusão de novos que possam surgir no debate da viabilidade da medida legal e descrição exata das atividades licenciadas de competência municipal.

Serviço	Valor
Ações de interesse privado de educação de trânsito	
Vistorias	
Certidões	
Diária do pátio de retenção	
Expediente de liberação de veículo retido	

ANEXO IV DA LEI ORDINÁRIA Nº

Lista de serviços de transporte licenciados pelo Município de Belém

Categoria	Valor do licenciamento
Transporte escolar	
Transporte coletivo urbano	
Transporte coletivo especial	
Transporte suplementar	
Transporte individual (Táxi)	
Transporte individual (Moto-táxi)	
Veículo de tração animal	
Transporte individual privado	
Transporte funerário	
Transporte aquaviário	
Transporte recreativo	

NOTA TÉCNICA

Nota técnica do produto de projeto regulatório no Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, que visa instituir no Município de Belém as Taxas de Mobilidade Urbana, decorrentes do poder de polícia administrativo e da prestação de serviços públicos, bem como cria o Cadastro Municipal de Polos Atrativos de Trânsito – CMPAT, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre.

MIGUEL GUSTAVO CARVALHO BRASIL CUNHA

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A Mobilidade Urbana e seu custo. 3. Polo atrativo de trânsito. 4. A capacidade municipal para regulação do polo atrativo de trânsito. 5. Da regulação do polo atrativo de trânsito na cidade de Belém. 6. Panorama das outras capitais. Quadro demonstrativo. 7. Dos serviços de mobilidade urbana. 8. Taxa como uma espécie tributária no Sistema Tributário Nacional. 9. A competência municipal para instituição do tributo relacionado a mobilidade urbana local. 10. Do texto legal instituindo as taxas de mobilidade urbana. 11. Da extrafiscalidade das taxas de mobilidade urbana. 12. Debates que poderão surgir na implementação do projeto de lei. 13. Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

- De agora em diante, começarei a descrever as cidades – dissera Khan – Nas suas viagens, você verificará se elas existem. Mas as cidades visitadas por Marco Polo eram sempre diferentes das imaginadas pelo imperador.

- Entretanto, construí na minha mente um modelo de cidade do qual extrair todas as cidades possíveis – disse Kublai.

-Ele contém tudo o que vai de acordo com as normas em diferentes graus, basta prever as exceções à regra e calcular as combinações mais prováveis.

- Eu também imaginei um modelo de cidade do qual extraído todas as outras – respondeu Marco – É uma cidade feita só de exceções, impedimentos, contradições, incongruências, contrassensos. Se uma cidade assim é que há de mais improvável, diminuindo o número dos elementos anormais aumenta a probabilidade de que a cidade realmente exista. Portanto, basta subtrair as exceções ao meu modelo e em qualquer direção que eu vá sempre me encontrarei diante de uma cidade que, apesar de sempre por causa das exceções, existe. Mas não posso conduzir a minha operação além de um certo limite: obteria cidades verossímeis demais para serem verdadeiras (CALVINO, 1990, p. 67).

O diálogo acima foi extraído da obra *As cidades invisíveis*, de Calvino (1990), onde o viajante veneziano Marco Polo, em vários encontros, repassa suas impressões sobre as cidades que já conheceu para o imperador mongol Kublai Khan, curioso e com grande interesse em saber como era o mundo afora, muito além de seu vasto império, e que tinha as cidades como referência de como uma sociedade vivia, seus hábitos, produtos, atrações, riquezas e costumes. Porém, a visão subjetiva das cidades era feita mediante a criação de uma ficção, de contos e pantomimas de um andarilho, mas ficava claro que uma cidade perfeita realmente não existia, isto ainda no século XIII.

As cidades reais sempre foram dinâmicas, complexas, mutáveis, com características e hábitos próprios. O ser humano procurou na formação de núcleos uma melhor condição de vida, segurança e proteção, de trabalho, moradia, acesso a serviços e bens. Desde o surgimento das cidades a dinâmica urbana não ficou parada. Pequenas vilas em curto espaço de tempo foram se tornando cidades, pequenas, médias, grandes e até metrópoles, se tornando centros de atração e interesse das pessoas. Nas cidades também determinados locais passaram a concentrar o interesse no deslocamento das pessoas, como as feiras, locais de comércio e diversão, de acordo com a peculiaridade, cultura e hábitos da sociedade.

O deslocamento entre e nas cidades começou a ser feito a pé, por veículos de tração animal, barcos a remo e a vela, evoluindo para a construção de estradas e ruas

para o tráfego de automotores, linhas de trens e bondes e portos para navios. As vias da cidade, no último século, também sofreram grandes intervenções para possibilitar a circulação de veículos de uso individual ou coletivo. Grandes avenidas, viadutos, pontes, trilhos e corredores de ônibus passaram a ocupar o espaço urbano, com prevalência sobre as calçadas, ao deslocamento dos pedestres e de veículos não motorizados.

O processo secular de ocupação das cidades e a industrialização, com a expansão da área do tecido urbano e aumento as distâncias, trouxe cada vez mais o crescimento de veículos, o que, por consequência, a destinação de mais espaços públicos para os automóveis circulantes, em detrimento dos pedestres e outros modais de transporte não motorizados. O ir e vir se tornou motorizado, a circulação e o progresso das cidades se tornaram sinônimo de ruas com veículos de propulsão de motores de combustíveis fósseis, com pessoas dependentes de meios de transporte para sua locomoção.

A Cartilha Moderação de Tráfego: Medidas para humanização da cidade, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (BRASIL, 2015, p. 3), relata que:

Em uma sociedade organizada em cidades, o ser humano necessita se locomover para poder realizar as funções urbanas tais como: trabalho, moradia e o lazer. Também há necessidade de que haja o deslocamento dos bens produzidos, seja para garantir o abastecimento, seja para manter a economia urbana.

O crescimento contínuo e acelerado da frota veicular, especialmente nas grandes e médias cidades brasileiras, e a disposição da infra-estrutura de forma desequilibrada, tem gerado diversos inconvenientes que refletem principalmente no aumento do tempo de viagem, nos conflitos entre motoristas, pedestres e ciclistas, na ineficiência econômica e até mesmo em problemas relacionados à saúde dos indivíduos, seja para a realização de uma viagem por um passageiro ou a realização de uma entrega de um bem, ou gere impacto ao ambiente urbano.

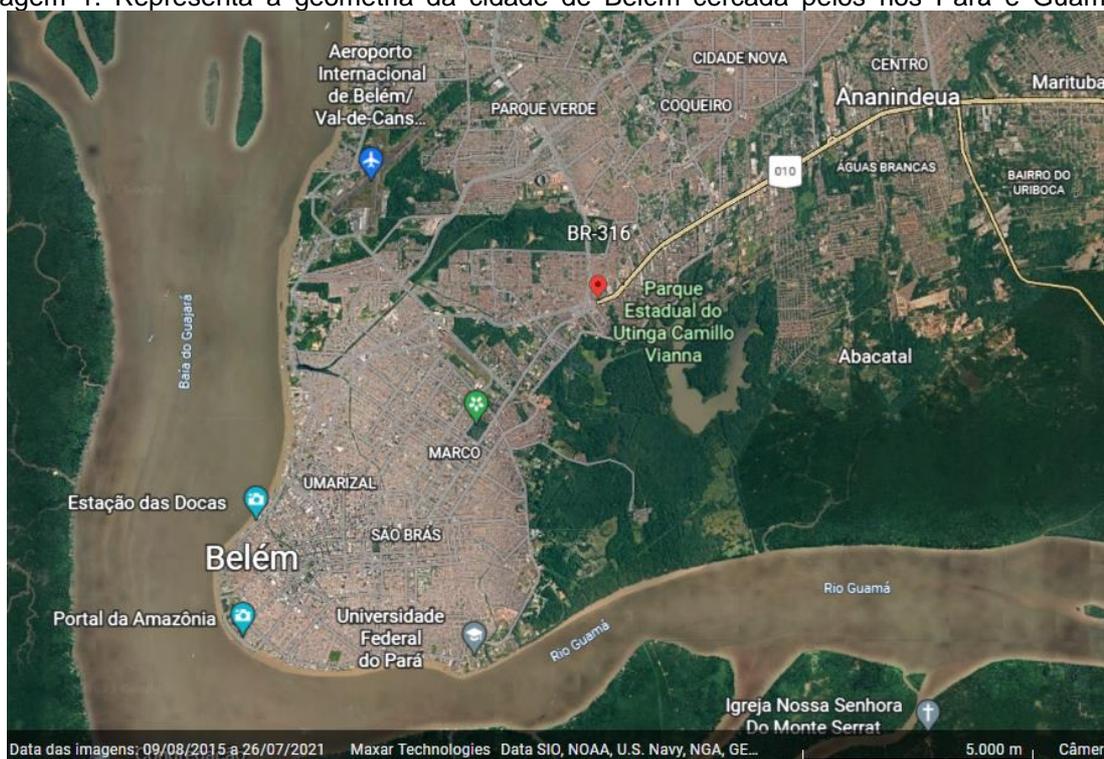
Hoje, segundo recentes dados preliminares do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) a população do Brasil é superior a duzentos e sete milhões de pessoas, o Pará com mais de oito milhões e oitocentos mil, tendo Belém como capital e população estimada superior a um milhão e quinhentos mil, ocupando o décimo primeiro lugar dentre as cidades mais populosas do país, como uma área territorial de 1.059,466 km². A população urbana brasileira é aproximadamente cento e sessenta milhões, ou seja, quase 85% (oitenta e cinco por cento) das pessoas vivem em cidades.

Segundo o estudo de identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil da Embrapa Gestão Territorial (EMBRAPA, 2015), que utilizou critérios diferentes do IBGE para delimitação do espaço urbano, o Município de Belém, em 2015, aparecia como o 18º na lista dos 20 municípios, acima de 200 mil habitantes, com a maior taxa de densidade demográfica urbana, tendo 6.925 mil habitantes por quilômetro quadrado, sendo que a média brasileira é de 2.969 mil habitantes por quilômetro quadrado, sendo, na visão do jornalista Lúcio Flávio Pinto (2020), a “região metropolitana de Belém, o maior adensamento humano da Amazônia”.

Nas cidades que as pessoas vivem em sua esmagadora maioria. É no perímetro urbano em que se concentram os comércios, serviços de saúde, lazer, educação, financeiros e os mais variados postos de trabalho.

Na imagem abaixo é possível visualizar que a cidade de Belém tem um denso perímetro urbano, formando um aparente ângulo de noventa graus, tendo como limite geográfico as águas da baía do Guajará, dos rios Pará e Guamá, o que sempre impediu uma melhoria significativa da circulação pela falta de amplitude territorial das vias de escoamento. Esse fator também está vinculado e agravado ao modelo de ocupação, que gerou o aterramento do sítio e o isolamento e canalização dos rios urbanos, ignorando a possibilidade do transporte hidroviário intraurbano, especialmente ao longo da orla, a qual interliga diversos bairros.

Imagem 1. Representa a geometria da cidade de Belém cercada pelos rios Pará e Guamá.

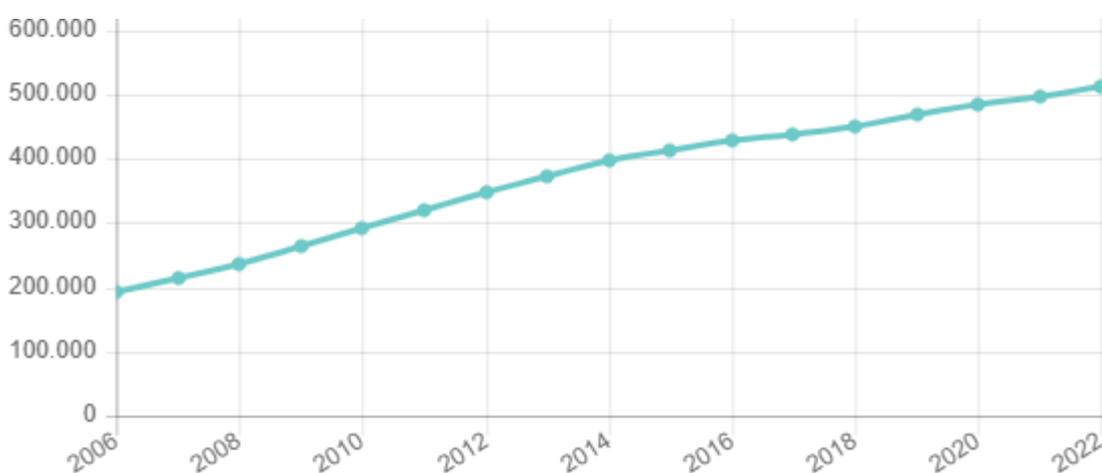


Fonte: Google Earth website <https://www.google.com.br/earth/index.html>, 2023.

A cidade tem um eixo central de acesso que vem da BR 316 e se prolonga basicamente pela cidade a partir das Avenidas Almirante Barroso e Pedro Álvares Cabral. A região central da cidade sempre gerou grande concentração de serviços, trabalho e empreendimentos, sendo a grande atração de viagens locais.

Em relação a frota de veículos de Belém, o cenário atual apresenta aproximadamente quinhentos mil veículos registrados (511,753), sendo a vigésima frota do país, quase a metade de automóveis, com um acentuado crescimento nas últimas duas décadas.

Gráfico 1. Frota de veículos em Belém



Fonte: IBGE (2022).

A cidade, fundada em 1616, cresceu em torno da baía do Guajará.

Em 1650, as primeiras ruas foram abertas, todas paralelas ao rio. Os caminhos transversais levavam ao interior. Era maior o desenvolvimento para o lado Norte, onde os colonos levantaram as suas casas de taipa, dando começo à construção do bairro chamado de Cidade Velha (IBGE, *s/d apud* BELÉM, 2012).

Nos registros abaixo podemos observar que a região da feira do Ver-o-Peso, na metade do século XX, era zona de atrações de veículos, mas a cidade ainda tinha poucos automóveis e baixo tráfego nas vias urbanas:

Imagem 2. Cidade de Belém na metade do século XX.



Foto: IBGE Cais do Ver-o-Peso s.d.

Imagem 3. Porto do Ver-o-Peso.



Foto: IBGE. Maio, 1966.

Imagem 4. Novas e antigas construções no Centro de Belém.



Foto: IBGE. s.d.

Com o crescimento da cidade ³ diversos empreendimentos foram instalados e passaram a oferecer um gama de serviços e produtos em diversas áreas da cidade. Tanto no centro comercial, como as áreas de expansão da cidade, há uma oferta atual dos mais variados produtos e serviços, que atraem pessoas que se deslocam e procuram acessar os locais de seus interesses e necessidades.

Áreas como a Avenida Augusto Montenegro, principal via de acesso ao Distrito de Icoaraci, atraíram para o seu entorno diversos novos comércios e serviços, como grandes supermercados, shopping, recreações, arenas de esporte e espetáculos, despertando grande fluxo de pessoas e veículos.

Segundo a publicação da Prefeitura de Belém, Aspectos do Município de Belém (BELÉM, 2020), “as atividades de serviço e comércio correspondem, respectivamente, a 52% e 26%, demonstrando a alta concentração dos postos de

³ É notado pelos moradores que cenário atual é bem diferente do antigo, sendo hoje Belém uma cidade com trânsito bem denso, com problemas de mobilidade, porém em pesquisa aos principais indicadores de tráfego de cidades [Congestionamento de Belém, PA \(cidadessustentaveis.org.br\)](http://cidadessustentaveis.org.br) e [TomTom Traffic Index – Live congestion statistics and historical data](https://www.tomtom.com/traffic-index/), Belém não apresentam registros, o que impediu de trazer dados mais objetivos acerca do tráfego local.

trabalho no Município de Belém, acarretando diversos problemas de ordem urbana por configurar-se como local com geração de emprego e renda.”.

Os pontos de interesse demandam acessibilidade dos seus clientes e usuários, além de operações de carga e descarga de materiais e produtos. Porém, os espaços disponíveis para circulação nas vias públicas sofrem limitação de disponibilidade, já que não cresceram e muitas vezes nem podem mais crescer na mesma proporção do número de empreendimentos e veículos, gerando deste modo conflito na fluidez de veículos, bens e pessoas.

Nas cidades, naturalmente, existem áreas de atrações permanentes e algumas momentâneas, que geram um maior fluxo na região, afetando tanto os moradores quanto aqueles que transitam no local, criando a necessidade de o poder público tratar de modo específico a reconfiguração do uso das ruas, já que o trânsito destinado para determinado local poderá ocupar grande parte ou todo espaço público oferecido, o que não é desejável.

Há uma grande variedade de situações setorizadas que levam à mudança de rotina e prejudicam a fluidez do trânsito no local, tanto no uso de veículos, ciclistas, como no deslocamento a pé. Esta modificação gera para o poder público a necessidade extra e específica de serviços, além da manutenção básica do sistema viário e da prestação do serviço de transporte público da cidade.

O aumento e a sobrecarga na via por interesse específico e setorizado podem ser mensurados, podem ser medidos, para que se tenha uma fonte de financiamento específica e legalmente instituída, necessária para o investimento e o aporte de recurso público na manutenção da viabilidade viária das vias de circulação.

O Município de Belém, uma metrópole do bioma Amazônia, possuidora de um clima quente, úmido, que tem grandes problemas no meio ambiente urbano e na mobilidade das pessoas, necessita de medidas que possam trazer melhoria para a qualidade de vida local. É uma cidade pouco arborizada, com máxima predominância de população urbana, mas com somente 22,3% de arborização nas vias públicas segundo dados do IBGE (IBGE, 2023).

Belém do Pará, não pode ficar fora dos cumprimentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas (2015), com ênfase, em “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis” (ODS 11), devendo proporcionar o acesso universal aos espaços públicos seguros.

A instalação de um empreendimento que interfira no uso do espaço público, na dinâmica da circulação das pessoas, passa a ser de interesse da sociedade, devendo ser inserido na lógica de contribuir com o melhor funcionamento da cidade e na melhoria de vida de população.

O produto visa assim instituir um tributo específico para a mobilidade urbana de Belém em relação às demandas produzidas pelos PAT, previstos no CTB quando estabelece que “nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em pólo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas” (art. 93). Se torna também uma estratégia de mitigação dos impactos causados pelo sujeito passivo da taxa, mas que poderá ser utilizado sem muitas adequações em outros municípios brasileiros, em especial os da região metropolitana, que também têm diversos empreendimentos na mesma situação e em vias inapropriadas para aumento de atração e fluxo de pessoas e veículos.

Surge deste modo a possibilidade de implementação das TMUs, em duas subespécies, já que a implementação do PAT traz a necessidade do uso regular do poder de polícia e da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do proprietário e/ou titular do empreendimento.

A instituição desse tributo traz ao município, em um curto intervalo de tempo, receita para realizar intervenções em áreas específicas, com o justo e legal recebimento de recursos próprios para o financiamento das ações necessárias para atender demanda criada pelo empreendimento caracterizado como gerador de demanda específica de tráfego.

Com a instituição das TMUs, a municipalidade e seus contribuintes poderão ter um instrumento normativo claro e objetivo, ficando definidos os serviços a serem executados pelo poder público na área de mobilidade urbana em razão do gerador de demanda específica de trânsito, trazendo segurança jurídica para as atividades exercidas no município, evitando, portanto, a formação de conflitos de interesse e promovendo a justa retribuição dos custos envolvidos. A arrecadação destes serviços beneficiará o fomento da expansão na execução destas atividades de mobilidade, com direto benefício para a população local e para o próprio empreendimento.

Surge, assim, a necessária tributação pela cobrança de uma taxa, espécie tributária criada por lei municipal, que denominaremos de TMUs e suas subespécies de Taxa de Serviços e de Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana (TSMOB e TFMOB, respectivamente) no Município de Belém, destinadas à arrecadação de recursos para fazer frente aos problemas enfrentados e potencializar as soluções em favor do cidadão local.

2 A MOBILIDADE URBANA E SEU CUSTO

É perceptível que o cenário parecido se repete em várias cidades: pessoas paradas nos seus veículos, no transporte público, buzinas, barulho, manobras inadequadas, pedestres e ciclistas em risco, dificuldades na locomoção e acesso aos locais. Os serviços são prejudicados, bens e produtos deixam de circular, o fluxo livre da via é afetado. Todos sofrem, o prejuízo é de todos, mas quem paga? Muitas vezes a imobilidade na locomoção é causada por “gargalos” produzidos por áreas de interesse específico, porém todos arcam com os ônus.

Guimarães (2019, p. 105) descreve:

Mobilidade urbana é um apanágio das cidades, um predicativo que serve de atributo a urbe. Em concepção sumária, é a *facilidade real ou efetiva das condições de deslocamento, realizada por qualquer modo em via pública, que leva em conta as necessidades dos cidadãos*. Deve ser tratada como política pública prioritária, buscando-se promover por todos os meios, sistemas, planejamentos, intervenções e escolas a mitigação dos efeitos e impactos negativos que as ações contrárias aos descolamentos conferem à vida da *pólis*.

Viana (2021, p. 157) expõe sua visão:

O sistema viário por si só é complexo, estando em muitas cidades saturado e acarretado de problemas socioespaciais. Com o crescimento acelerado das cidades, muitos impactos são facilmente visíveis e imediatos, requerendo uma abordagem sistêmica de análise. Entre os principais impactos podemos citar: aumento no volume de tráfego, congestionamento, aumento no tempo de deslocamento, insegurança viária para a ciclistas e pedestre, falta de acessibilidade, impacto ambiental e visual, nível de ruídos e poluição sonora, etc.

Falar de cidade é falar de mobilidade das pessoas. Mobilidade urbana é a condição para que se realizem os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano, segundo a definição legal do art. 4º, inciso II, da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro

de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).

A Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional editou a Cartilha da Lei nº 12.587/12, (BRASIL, 2012, p. 7), e pontua como princípio da Política Nacional de Mobilidade Urbana a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços”, além da “eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.”.

É possível observar que nas cidades a mobilidade das pessoas vem sendo afetada por empreendimentos que geram demanda, viagens e atração de veículos e pedestres, pois nem sempre as vias suportam o aumento de fluxo, momentâneo ou constante. Esta atração demanda novos serviços, como a readequação do uso da via, do transporte coletivo, do passeio público, implantação de novos equipamentos urbanos, de nova sinalização, de pessoal específico de orientação e gerenciamento de trânsito e do transporte.

O Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), em Desafios e soluções para a gestão equitativa da mobilidade no Brasil, expõe:

A mobilidade tem um custo significativo para os atores envolvidos em sua operação e para a população que dela depende para realizar suas atividades. Isso é verdade tanto do ponto de vista financeiro quanto em relação aos prejuízos gerados para a saúde mental e física da população. A forma como o sistema é ofertado gera custos materiais e imateriais para os usuários. Em função de seu modelo de financiamento, está cada vez mais distante um equilíbrio financeiro que garanta receitas para os gestores e qualidade para os usuários (2022, p. 26).

Empreendimentos privados e públicos de grande impacto, eventos que causam aumento de tráfego, impactando em um grande perímetro, trazem alteração da capacidade de uso da via, sinalização própria, demanda de estacionamento, desvio de rota e/ou criação de novas linhas no transporte público, interrupção do trânsito, transtornos na locomoção, sonoros, ambientais e de fluidez na área de influência. Produzem uma grande demanda estatal, em especial nas áreas de engenharia de tráfego e fiscalização, mas por puro interesse particular, merecendo, assim, que ocorra a justa retribuição econômica da mudança das atribuições básicas e aumento dos custos operacionais da entidade de mobilidade da região. A paralização gera prejuízos de ordem econômica, ambiental e social, gastando-se mais com

combustível, peças, aumento da poluição atmosférica e sonora, retirando do cidadão um tempo que poderia ser melhor utilizado para o lazer, produção e descanso.

Um curioso caso chamou atenção da imprensa em 2021 ao noticiar o transporte de uma casa pelas ruas da cidade de São Francisco, Estados Unidos (O LIBERAL, 2021), pois além do complexo transporte, o proprietário teve que desembolsar uma quantia aproximada a quatrocentos mil dólares de taxas municipais e custos de mudança.

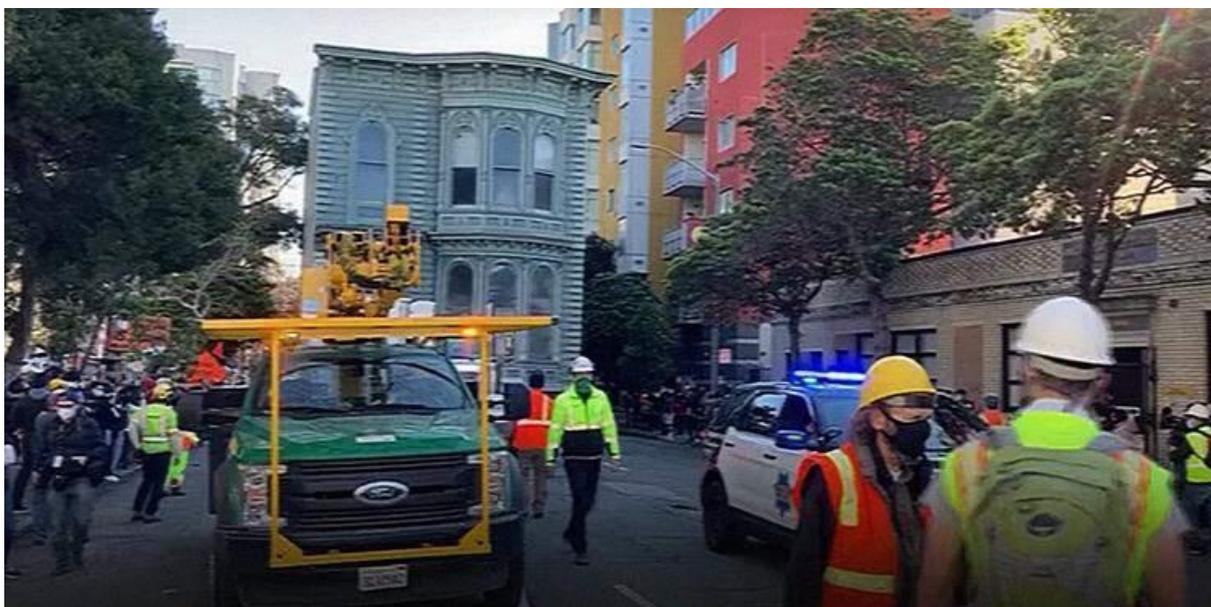
Phil Joy, que trabalhou na realocação da casa, disse ao jornal que foram necessárias autorizações de mais de 15 agências municipais.

[...]

A mudança de endereço não foi simples. Pela largura e altura da casa, várias adaptações pelas ruas foram necessárias, como a retirada de parquímetros e galhos de árvores, além de adaptação de sinais de trânsito.

Proprietário da casa de seis quartos, que é corretor, Tim Brown vai desembolsar cerca de US\$ 400 mil (aproximadamente R\$ 2,15 milhões) em taxas e custos de mudança, segundo a publicação "Chronicle".

Imagem 5. Transporte de casa pelas ruas.



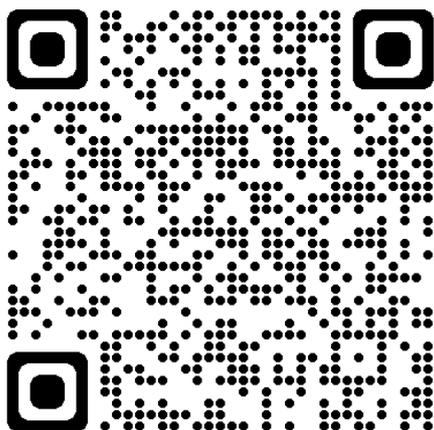
Fonte: O LIBERAL, 2021.

Percebe-se no citado fato ocorrido, que a cidade americana cobrou por todos os serviços públicos e licenças municipais necessários ao deslocamento da casa em via pública, pois a demanda era de interesse privado e a ação alterou o tráfego local, mesmo que momentaneamente, além de ocupar agentes públicos na operação.

Exemplifica-se ainda a situação local com a problemática das escolas, muitas instaladas em construções antigas, sem área privada de estacionamento que atenda toda a procura existente nos horários de entrada e saída dos alunos, já que este público utiliza, em sua grande maioria, automóveis próprios, ou seja, o transporte privado. O caso também dos aeroportos, onde o usuário paga pelas tarifas aeroportuárias, pelo estacionamento, mas cabe ao Município destinar pessoal de modo permanente para orientação do trânsito e de operações de transporte público, coletivo e individual.

A reportagem exibida no jornal televisivo Bom Dia Pará de 31.01.2023 (TV LIBERAL, 2023), com o título “Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém”, retrata justamente a rotina na entrada de alunos de uma tradicional escola particular localizada no centro de Belém, exibindo depoimentos de pessoas afetadas com o transtorno que as viagens ao empreendimento causam no trânsito, inclusive sendo apontado por um dos entrevistados que até as vias transversais são impactadas pelo fluxo intenso de veículos gerado pelo local. Na mesma matéria jornalística é constatada a presença de um agente de trânsito da SEMOB trabalhando na operacionalização e fiscalização da demanda de mobilidade ocasionada especificamente pela escola privada.

Imagem 6. QrCode da Reportagem sobre filas duplas.



Fonte: TV LIBERAL, 2023.

Imagem 7. Reportagem atual sobre filas duplas no centro da capital paraense.

globoplay Agora na TV Novelas Séries Filmes BBB Explore

Busca

#VChôBDP

LARGO DO REDONDO, EM BELÉM
08:13 Filas duplas e disputa de espaço entre carros, ônibus e motos

Trechos

- Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre... 5 min
- Operação apreende motos com descarga adulterada... 37 seg
- Educadores protestam em Jacareacanga por melhores... 25 seg
- Adeorá alerta sobre o

Bom Dia Pará

Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém - hoje, 31/01/2023

5 min

Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém

Gênero:

Globo.com © 2000-2023 Globo Comunicação e Participações S.A. - Todos os direitos reservados

Termos e políticas

Fonte: Bom dia Pará, 2023.

Imagem 8. Agente da SEMOB exibido na reportagem.

globoplay Agora na TV Novelas Séries Filmes BBB Explore

Busca

#VChôBDP

LARGO DO REDONDO, EM BELÉM
08:13 Filas duplas e disputa de espaço entre carros, ônibus e motos

Trechos

- Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre... 5 min
- Operação apreende motos com descarga adulterada... 37 seg
- Educadores protestam em Jacareacanga por melhores... 25 seg
- Adeorá alerta sobre o

Bom Dia Pará

Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém - hoje, 31/01/2023

5 min

Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém

Gênero:

Globo.com © 2000-2023 Globo Comunicação e Participações S.A. - Todos os direitos reservados

Termos e políticas

Fonte: Bom dia Pará, 2023.

Casos assim demonstram que a mobilidade local é cotidianamente afetada por ações e empreendimentos de interesse particular, de benefícios individuais, mas que

acabam consumindo verbas públicas que deveriam ser usadas em prol das demandas de interesse da população em geral.

Jones, T., Günther, H., Brownill, S., Keivani, R., d’Orsi, E., Spencer, B., Vargas, J. & Watson, G. (2019, p. 38), no projeto Mobilidade Urbana Saudável (MUS), em pesquisa promovida em conjunto com a Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Oxford Brookes University, da Inglaterra, buscaram entender o impacto da mobilidade na saúde entre diferentes grupos sociais no Brasil e Reino Unido, e reconheceu que “a má experiência de mobilidade diária afeta negativamente a qualidade de vida e, portanto, também o bem-estar.”.

Na matéria postada no site Mobilize Brasil (2019) é divulgada a seguinte informação:

Os tempos perdidos nos trajetos casa-trabalho-casa correspondem a um prejuízo de mais de R\$ 111 bilhões, segundo um estudo elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) com base em dados de 37 regiões metropolitanas.

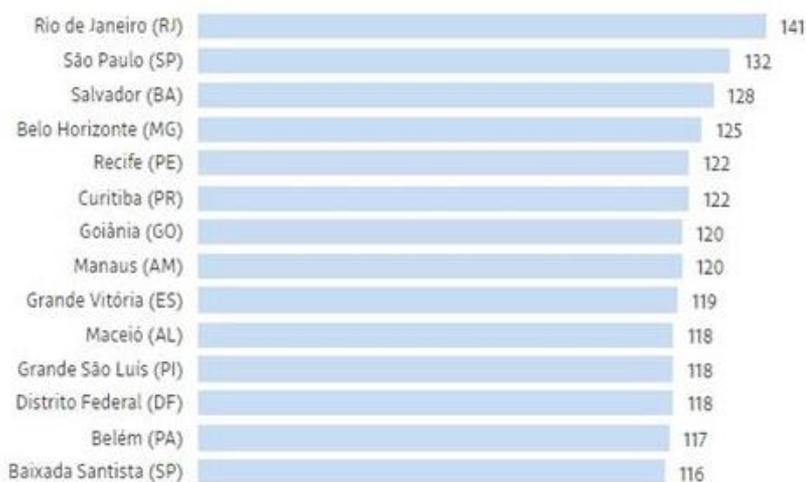
Outro trabalho, desenvolvido pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) estima que o custo socioeconômico da mobilidade urbana chega a R\$ 483,3 bilhões por ano, com dados de 2016. O cálculo considerou 533 cidades com mais de 60 mil habitantes, nas quais vivem 133,5 milhões de pessoas (65% da população) e por onde circulam 39 milhões de veículos.

Existe, dessa maneira, uma estreita relação entre a qualidade de vida do cidadão e a mobilidade urbana da sua cidade. Na matéria *online* “Cresce o custo das cidades travadas pelo trânsito no Brasil” (ROLLI, 2019) consta o seguinte gráfico com o tempo gasto em deslocamento diário em algumas cidades no Brasil, como Belém, com 117 minutos estimados gastos no trânsito:

Gráfico 2. Tempo de deslocamento.

Tempo de deslocamento nas principais áreas urbanas do Brasil

Em minutos, deslocamento casa-trabalho-casa



R\$ 111 bilhões é o valor estimado do que deixou de ser produzido na economia devido ao tempo perdido (114 minutos, em média) nos deslocamentos feitos em 37 áreas metropolitanas do país, segundo a federação das indústrias do Rio de Janeiro. Mais de 17 milhões de trabalhadores demoraram, em média, 114 minutos para se deslocar no trajeto casa-trabalho-casa

Fonte: (ROLLI, 2019).

Cohen *et. al.* (2021) expõem que:

Os autores denominaram esta situação como “deseconomia do trânsito”: quanto é gasto de combustível e tempo estando parado é um custo individual, porém, a emissão de gases poluentes, a poluição sonora e o desgaste psicológico são custos redistribuídos pela sociedade. Isto leva a uma queda no bem-estar geral das pessoas que ocupam esse espaço urbano, além da perda de produtividade do PIB, visto que as pessoas estão trabalhando menos e assim produzem menos valor e perdem renda.

O cenário atual da mobilidade nas cidades pode ser considerado crítico para o cidadão, que vê sua qualidade de vida afetada pelos inúmeros problemas de locomoção e pouco investimento na área. O cidadão local necessita, sim, que o setor público preste melhor serviço. O proprietário do empreendimento também espera que os investimentos sejam feitos, mesmo que em parceria ou por justo pagamento, e que possa, com a segurança jurídica necessária, investir na cidade, com regras e políticas públicas claras.

Destaca Carvalho (2016, p. 8), em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA:

É obrigação dos dirigentes públicos buscar um sistema de mobilidade mais igualitário do ponto de vista social, com sustentação financeira e ao mesmo tempo sem excluir os mais pobres, além de gerar o mínimo de externalidades negativas possíveis. Para seguir esse caminho, vários desafios têm de ser superados pelos gestores da mobilidade, como: a falta de compatibilização das políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano com o planejamento dos sistemas de mobilidade; a falta de políticas perenes de financiamento e investimento na infraestrutura de transporte público urbano; a ausência de medidas de racionalização do uso do transporte motorizado individual e compensação pelas suas externalidades negativas; o envelhecimento da população e o seu rebatimento sobre as condições de mobilidade das pessoas e os custos do transporte público (TP); a alteração do modelo de financiamento regressivo da operação TP vigente no Brasil; entre outros.

Sobre a questão da mobilidade urbana, Boareto (2020, p. 4) expõe:

A mobilidade urbana lida com problemas diversos, como congestionamentos, elevado número de mortes no trânsito, oferta insuficiente de transporte público, alto valor das tarifas e desejo de melhor qualidade, infraestrutura insuficiente para o transporte público, uso da bicicleta e deslocamento a pé, consumo de combustíveis e poluição. Estes temas são amplamente discutidos, mas exigem análises e soluções qualificadas que ultrapassem o senso comum e a visão simplista, normalmente associada aos complexos problemas urbanos.

Essa questão relativa ao trânsito deve ser muito bem observada pelo poder público, já que refletem na vida do munícipe, conforme atesta Vasconcelos (2006, p. 32):

Os impactos relacionados ao tráfego condicionam profundamente o comportamento das pessoas, levando a reações contra os impactos indesejados por parte daqueles que têm condições de protestar ou ao silêncio por parte dos que não têm como se fazer ouvir.

É inegável que a paralisia da cidade traz impacto socioeconômico e ambiental. Uma cidade parada não interessa a ninguém. As pessoas são tolhidas do seu direito básico de ir e vir, consagrado inclusive na Constituição Federal de 1988 no inciso XV do art. 5º, já que não podem ou são inibidas no exercício da livre locomoção.

O produto proposto, por meio de um Projeto Regulatório, deverá ser implantado mediante lei municipal e, acredita-se, que levará a um resultado de aplicação imediata por ser um instrumento de tributação e arrecadação que deverá trazer melhor justiça fiscal, ao passo que irá impor a justa divisão dos ônus das demandas de mobilidade, sendo o contribuinte o sujeito passivo identificado como o proprietário do empreendimento que absorve e gera serviços públicos específicos e é dependente do regular exercício do poder de polícia, em razão da necessidade de licença de funcionamento de sua atividade.

Carvalho Filho (2013, p. 51) comenta:

Vale a pena enfatizar mais uma vez que a política urbana deve revestir-se de equilíbrio quanto às propostas de transformação da cidade. Sendo assim, não será lícito atribuir ônus e distribuir benefícios somente para alguns setores da comunidade. O Estado não deve ser o único beneficiado nem o único a ser onerado, o mesmo se aplica ao setor privado. Por conseguinte, impõe-se que, no regime de colaboração mútua, seja observada equanimidade entre o governo e o setor privado.

A necessidade do caso é ainda bem notada na Lei Orçamentária do Município de Belém, nº 9.878, de 28 de dezembro de 2022 (BELÉM, 2022), publicada no Diário Oficial do Município, datado de 29 de dezembro de 2022, Caderno Especial, nº 14.627, que estima para o exercício 2023 um orçamento para a SEMOB na ordem de R\$91.242.160,00, mas no quadro de receita prevista é detalhado o valor total de R\$ 86.486.160,00, sendo possível constatar ainda que não há receita tributária específica decorrente de serviços de trânsito e do uso do poder de polícia destinados aos PATs, o que causa inibição nos investimentos na área.

Não consta na citada Lei Orçamentária de Belém como receita específica da SEMOB o repasse da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), tributo da União previsto na Lei Federal nº. 10.636, de 30 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002), destinado para programas de infraestrutura de transportes, no desenvolvimento de projetos de infraestrutura cicloviária, na diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, melhoria da qualidade de vida da população e redução das deseconomias dos centros urbanos. Este tributo é bem descrito na lei como fonte de recurso para o município e não vinculado para a entidade de mobilidade local.

Há um ensaio para a criação do “Sistema Único de Mobilidade” (SUM), onde o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) propõe a integração do transporte público nacional com um sistema que “funcionará como o SUS - Sistema Único de Saúde: integrando os governos federal, estadual e municipal para juntos contribuírem com o custo e a gestão do transporte público nas cidades” (IDEC, 2022). Todavia, esta iniciativa, que possui boas motivações, ainda é embrionária e foca apenas no transporte coletivo de passageiros, sem criar fontes de financiamento para as outras atividades da mobilidade das cidades.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Finanças de Belém (SEFIN)⁴, no ano de 2022 foram feitos 63.778 lançamentos da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TLPL) de pessoas jurídicas ativas estabelecidas na cidade, como empresas e outras organizações legalmente constituídas. Para o ano de 2023 a estimativa é de 65.640 lançamentos da TLPL. Ou seja, o universo de locais que possam ser considerados como geradores de viagens, PAT, deve ser bem maior do até então atingido.

Além do licenciamento e fiscalização do PAT, serviços como interdição de via, orientação, mudança do fluxo, alteração de ordens de serviço do transporte público, sinalização, dentre outros, com fins específicos e direcionados para uma pessoa isolada e identificada, também podem, ou melhor, devem ser remunerados mediante o pagamento de taxa, de modo compulsório, forçoso, já que não devem onerar a coletividade com o uso e aproveitamento da verba pública de mobilidade e infraestrutura urbana em geral.

A melhoria da mobilidade urbana traz a facilitação na circulação de bens, produtos e prestação de serviços, na movimentação de pedestres, diminuição da poluição sonora e do ar, além de geração de novas oportunidades de negócios, podendo o direito tributário municipal contribuir para que sejam efetivadas estas medidas. Todos ganham, ao invés da privatização do orçamento público como temos no modelo vigente.

Emerge a possibilidade de o direito apresentar seu auxílio na busca de soluções dos problemas da cidade. Tomkowski (2016, p. 483) defende que “buscar maneiras para tornar as leis e políticas públicas mais eficazes e sustentáveis é uma das funções mais importantes para os juristas, visto ser esses avanços os grandes responsáveis pelo desenvolvimento das nações”. Na mesma linha, Nusdeo (2016, p. 314) prevê que “sempre que houve valores envolvidos e os inevitáveis conflitos entre eles, o papel do jurista se apresenta como primordial”.

Logo, é necessário Município dispor de instrumento legal de organização e financiamento do sistema de mobilidade local, em especial para os setores que geram a sobrecarga de uso do espaço público, melhorando o acesso ao empreendimento e facilitando a fluidez da mobilidade coletiva.

⁴ Anexo B.

3 POLO ATRATIVO DE TRÂNSITO

É importante, para melhor compreensão da extensão do que se pretende executar, fazer destaque acerca do que vem ser o PAT e seu conceito legal fixado em normas federais e municipal, pois do seu licenciamento e fiscalização será constituída a taxa relacionada ao exercício do poder de polícia administrativa na gestão da mobilidade urbana local.

O CTB, Lei Federal nº 9.503, de 25 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), dispõe, nos artigos 93 e 95, sobre a exigência de aprovação dos PAT, além da necessidade de atuação do poder público nos casos de obras ou eventos que causem a perturbação ou a interrupção da livre circulação de veículos e pedestres.

Art. 93. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas.

[...]

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Carvalho Filho (2013, p. 64/65) tem a seguinte visão em relação aos polos geradores previstos nesta norma:

d) POLOS GERADORES DE TRÁFEGO – Novamente o legislador, nas diretrizes gerais de política urbana, adotou o critério da infraestrutura como parâmetro para serem evitadas situações incompatíveis com o equilíbrio que deve pairar na ordem urbanística. Diz o Estatuto que deve evitar-se “a instalação de empreendimento ou atividade que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente” (art. 2º, VI, alínea “d”).

Nas cidades com maior densidade demográfica, um dos problemas mais graves no processo de urbanização reside na circulação de veículos, usualmente desordenada e incongruente com o número de vias terrestres, com a qualidade e largura das ruas e com a grande quantidade de pessoas que se deslocam nos centros urbanos. Ao planejar a política urbana que deve vigorar na cidade, deve o Poder Público atentar para esse fato urbano de relevantíssimas consequências para a população. Esse é o objetivo da situação prevista no dispositivo em foco. Só deve permitir-se uma expansão dos movimentos circulatórios de veículos se houver uma infraestrutura que comporte e acomode dentro de um equilíbrio urbanístico desejado pelos habitantes e usuários da cidade.

A Rede Ibero-americana de Estudo em Polos Geradores de Viagens (REDE, 2012) conceitua:

Os Polos Geradores de Viagens (PGVs) são locais ou instalações de distintas naturezas que têm em comum o desenvolvimento de atividades em um porte e escala capazes de exercer grande atratividade sobre a população, produzir um contingente significativo de viagens, necessitar de grandes espaços para estacionamento, carga e descarga e embarque e desembarque, promovendo, conseqüentemente, potenciais impactos. Os shopping centers, hipermercados, hospitais, universidades, estádios, terminais de carga, estações de transportes público e mesmo áreas protegidas do tráfego de passagem com múltiplas instalações produtoras de viagens são alguns tipos de PGV.

Na mesma publicação é disponibilizada a seguinte informação sobre os conceitos e definições dos Polos (REDE, 2012):

NOME/ SIGLA	CONCEITO / IMPACTOS CONSIDERADOS	REFERÊNCIAS
Polos geradores de tráfego PGT	Empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens. Seu foco consiste no tráfego motorizado, em especial os automóveis, e nos impactos no sistema viário (na circulação, no acesso e na segurança).	CET-SP (1983); Grando (1986) Denatran (2001); Portugal e Goldner (2003)
Polos atrativos de trânsito PAT	Enfatiza os estacionamentos e os impactos no tráfego das vias de acesso. Por exemplo, em 1998, segundo o Governo no Distrito Federal, são Edificações onde são desenvolvidas atividades de oferta de bens ou serviços que geram elevada rotatividade de veículos e interferem no tráfego do entorno, sendo obrigatória a construção de estacionamento obedecida à proporção mínima entre o número de vagas e a área do empreendimento.	Prefeitura Municipal de São Paulo (1992), CTB (1997), Governo do Distrito Federal (1998), Gonçalves (2012)
Empreendimento de impacto ambiental e urbano EIAU	Edificação permanente que, pelo porte, gere grande fluxo de população, com substancial interferência no tráfego do entorno e na sua estrutura ambiental e urbana.	Prefeitura Municipal de São Paulo (1992)
Empreendimentos geradores de viagens EGV	Inclui desde os impactos em curto prazo nos sistemas de transportes; aos impactos no médio e longo prazo, no uso e na ocupação do solo, da área de influência/ entorno e sua alteração no padrão e na demanda de viagens.	Kneib (2004)

NOME/ SIGLA	CONCEITO / IMPACTOS CONSIDERADOS	REFERÊNCIAS
Centros geradores de viagens CGV	Considera a interação entre a implantação de um PGV com o uso do solo adjacente, alterando as características de centralidade de determinada área.	Kneib (2004)
Polos geradores de viagens PGV	Passou a valorizar as viagens e as demais modalidades - em especial as não motorizadas e o transporte público – considerando ainda a acessibilidade e a mobilidade, bem como impactos não só na fluidez, mas na segurança de trânsito, no ambiente, no desenvolvimento socioeconômico e na qualidade de vida.	RedePGV (2005)
Polos geradores de viagens sustentáveis PGVS	Preocupa-se em localizar os empreendimentos em áreas que ofereçam condições que permitam estimular a mobilidade sustentável baseadas nos deslocamentos não motorizados e por transporte público	Holmes & Hemert (2008)
Polos geradores de desenvolvimento e qualidade de vida PGDQV	Abordagem em desenvolvimento	Em consolidação na literatura

Fonte: REDE, 2012.

O Polo Gerador, aqui identificado como PAT, está associado a locais ou instalações de distintas naturezas que têm em comum o desenvolvimento de atividades em um porte e escala capazes de produzir um contingente significativo de viagens, na visão de Portugal e Goldner (2003, p. 14). Almeida Sobrinho (2012, p. 284) complementa: “[...] são prédios ou plantas que, por sua dimensão e fluxo de veículos ou pessoas, influenciam decisivamente a qualidade do trânsito na área de seu entorno”.

O Manual de Procedimentos para o Tratamento de Polos Geradores de Tráfego do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN, 2001) conceitua que os Polos Geradores de Tráfego são empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato, e, em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda a região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres.

Em Belém podemos destacar a existência de *shoppings centers*, supermercados, hospitais, escolas como exemplos de atividades caracterizadas como

polos atrativos capazes de enquadramento legal e passíveis de licenciamento municipal, além de demandantes de serviços públicos específicos e individualizados.

4 A CAPACIDADE MUNICIPAL PARA REGULAÇÃO DO POLO ATRATIVO DE TRÂNSITO

A Constituição Federal de 1988 fixou como competência da União instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e legislar privativamente sobre trânsito e transporte, segundo os artigos 21, inciso XX e 22, inciso XI, respectivamente.

Já o art. 182 do texto constitucional atribui ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, com objetivo de ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Na redação do art. 30, incisos I, II, V e VIII, é garantida a competência do Município em legislar privativamente sobre assuntos locais, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte público de caráter essencial, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), estabelece que a ordenação e controle do uso do solo, como diretriz para o pleno desenvolvimento das cidades, deve evitar “a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente.”, conforme alínea “d”, inciso VI do seu art. 2º. E ainda, o § 3º do art. 41 do mesmo estatuto diz que as cidades devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor, que disponha de acessibilidade em locais considerados foco geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, integrados com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

Já a Lei de Mobilidade Urbana, Lei Federal 12.587, de 3 de janeiro de 2012, determina que o Plano de Mobilidade Urbana, como instrumento de efetivação da

Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá contemplar os polos geradores de viagens, conforme redação do seu art. 24, inciso VII.

No art. 2º do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é definido que as vias terrestres terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, e os incisos VI e IX do art. 24, definem que cabe ao município executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo e a competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos municípios para executar a fiscalização do cumprimento do seu art. 95.

Assim se refere Guimarães (2019, p. 266-267) ao já citado art. 93:

O CTB, contudo, é explícito quanto à *ordenação* da mobilidade quando impõe a anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via para a aprovação de projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito, exigindo também que no projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas (CTB/93). Por causa desse dispositivo, em muitas aprovações são exigidos, com espeque legal, investimentos de adequação da via com ônus para o interessado, justamente para manter a mobilidade ou mitigar os impactos da nova construção na acessibilidade.

Na publicação *Gestão da Demanda de Mobilidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Ministério do Desenvolvimento Regional* (2020, p. 83) é prevista que a regulamentação de um polo seja feita pela Municipalidade:

Os chamados Polos Geradores de Viagens (PGVs) – também conhecidos como Polos Geradores de Tráfego (PGT) – são empreendimentos que, em função de seu porte e das atividades que abrigam, geram uma quantidade de viagens que impacta o tráfego do entorno, seja esse motorizado ou não. A legislação federal atual (CTB) prevê que os empreendimentos que se configurem como PGVs, sejam regulamentados pela municipalidade, recomendando que realizem estudos de impacto, baseados em estimativas futuras de viagens que possam vir a gerar quando implantados, e que exigirão medidas de mitigação ou compensação para os efeitos negativos.

É desta forma indiscutível a capacidade municipal de regulamentar as regras de implementação, anuência, licenciamento do funcionamento e fiscalização do PAT, pelo que autoriza a instituição de tributo correspondente à atividade, tendo em vista a existência de hipótese de incidência tributária bem identificada na norma proposta, tanto pelo exercício do poder de polícia, quanto dos serviços advindos do funcionamento do empreendimento e outras atividades.

5 DA REGULAÇÃO DO POLO ATRATIVO DE TRÂNSITO NA CIDADE DE BELÉM

A Lei Orgânica do Município de Belém (BELÉM, 1990) consigna:

Art. 146. O sistema viário e os meios de transporte no Município, atenderão, prioritariamente, às necessidades sociais do cidadão, como as de deslocamento da pessoa humana no exercício da garantia constitucional da liberdade de locomoção e, no seu planejamento, organização, implantação, gerenciamento, operação, prestação e fiscalização, sendo observados os seguintes princípios:

I - segurança, higiene, saúde e conforto do usuário;

II - desenvolvimento econômico;

III - proteção do meio ambiente, do patrimônio arquitetônico e paisagístico e da topologia do Município, respeitando as diretrizes do uso do solo; [...]

A Lei Municipal nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002 (BELÉM, 2002) estabelece:

Art. 14. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do Poder Público e sem que o projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo poderá implicar o embargo da obra até o cumprimento das obrigações normativas, independentemente das cominações legais cabíveis.

Art. 15. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres ou colocar em risco sua segurança será iniciada sem permissão prévia do Poder Público.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo punida com multa fixada em lei ou regulamento, independentemente das cominações legais cabíveis.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 80.806, de 19 de setembro de 2014 (BELÉM, 2014), onde fixou que “a aprovação de empreendimentos classificados como Empreendimentos de Impacto, no que se refere à interferência no trânsito, fica condicionada à anuência da Entidade Gestora Municipal de Trânsito”. Nos termos do mesmo Decreto Municipal é expedido para o funcionamento do PAT um “Termo de Compromisso com as medidas mitigatórias e compensatórias, internas e externas, necessárias à atenuação ou compensação do impacto a ser ocasionado pelo empreendimento”, além da Anuência Definitiva mediante Termo de Vistoria.

O Decreto Municipal nº 86.545, de 13 de setembro de 2016 (BELÉM, 2016), que instituiu o Plano de Mobilidade de Belém (PlanMob), em seu art. 2º, inciso III, tem

como um dos princípios a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços”.

Contudo, as regras ficaram limitadas somente na forma de anuência, não tratando da possibilidade de cobrança do licenciamento mediante a cobrança de taxa e nem da previsão de fiscalização periódica e permanente das medidas. Da mesma forma, ainda é ausente das normas municipais a previsão de inúmeros serviços de mobilidade que poderão ser cobrados mediante a cobrança de taxa, pelas características de obrigação da prestação, compulsoriedade e imposição de execução.

Destacam-se, nas figuras abaixo, exemplos de atividades específicas que interferem na mobilidade urbana local e suas peculiaridades:

Foto 1 – Trânsito no centro de Belém. Próximo do horário de saída e entrada de alunos das escolas localizadas na Av. Nazaré.



Fonte: Cunha (2021).

Foto 2 – Trânsito no centro de Belém, Av. Nazaré, no mesmo horário de figura 1, mas em período do ano onde não há o funcionamento dos estabelecimentos de ensino instalados ao longo da via.



Fonte: Cunha (2022).

Nas fotos 1 e 2 acima é possível ter a percepção de como um local de atração de trânsito é capaz de interferir na mobilidade de todo um entorno, um perímetro localizado na Avenida Nazaré, entre Travesse Quintino Bocaiuva e Avenida Generalíssimo Deodoro, onde estão instaladas duas escolas particulares que demandam diversos serviços de mobilidade e têm todas as características de PAT.

Foto 3 – Avenida no centro de Belém com estabelecimentos comerciais e bancários sem área de estacionamento.



Fonte: Cunha (2022)

Foto 4 – Estabelecimento comercial em Belém com ampla área interna de estacionamento, carga e descarga.



Fonte: Cunha (2022)

Na foto 3 é possível perceber que em avenida central de Belém, Avenida Presidente Vargas, existem diversos estabelecimentos comerciais sem área própria de estacionamento, o que acaba por repassar para o espaço público a necessidade de absorver a demanda dos usuários para estacionamento e parada de veículos. Diferente como ocorre na foto 4, onde o empreendimento comercial dispõe de ampla área de estacionamento interno, com carga e descarga, atendendo, no que se refere a estacionamento, à demanda de viagens que produz.

Foto 5 – Cruzamento em avenida central de Belém com cruzamento onde são localizadas três farmácias sem área de estacionamento.



Fonte: Cunha (2022)

Foto 6 – Farmácia no centro de Belém com área de estacionamento.



Fonte: Cunha (2022)

Foto 7 – Academia em área central da cidade sem estacionamento.



Fonte: Cunha (2022)

Foto 8 – Academia em área central da cidade com estacionamento.



Fonte: Cunha (2022)

As fotos 5 e 6, 7 e 8, trazem atividades empresariais iguais, farmácias e academias, mas alguns estabelecimentos fornecem estacionamento para os seus consumidores ou outros não. Sobre a política de estacionamento, Melhado e Speroni (2020) comentam:

Na cidade de São Paulo, por exemplo, estima-se que o estacionamento público ocupe cinco milhões de metros quadrados. É uma área equivalente à três parques do Ibirapuera, o parque mais famoso do Brasil. Ao invés de vagas para estocar carros, poderíamos ter melhores calçadas, faixas exclusivas de ônibus, ciclovias e tantas outras políticas públicas mais coletivas. Quando destinamos tanto espaço para o carro, quem perde são as pessoas, que se espremem em calçadas inadequadas e levam mais tempo para se locomover em transporte coletivo.

Atualmente a expedição do licenciamento para o funcionamento do PAT ocorre conforme as regras em vigor, porém, após, já com o empreendimento funcionando, nada mais caberá ao poder público municipal fiscalizar, nem mesmo o funcionamento e as condicionantes serão objeto de fiscalização periódica e regular posterior. As condicionantes poderão até deixar de existir com o tempo, porém sempre haverá serviços demandados para a atividade empresarial específica e bem identificada enquanto perdurar sua operação, gerando um privilégio privado de atendimento em detrimento das necessidades coletivas.

No projeto de lei proposto é defendido que este quadro pode sofrer uma intervenção do direito, especificamente o tributário, identificando a possibilidade de

uma melhor distribuição dos custos e recursos públicos envolvidos nos problemas da vida urbana, com destaque na afetação da mobilidade urbana causada por local específico e identificável.

6 PANORAMA DAS OUTRAS CIDADES. QUADRO DEMONSTRATIVO

Realizando pesquisa nas legislações municipais que regulamentaram o PAT em outras cidades disponíveis por meio eletrônico, foi possível notar a falta de instituição da forma de cobrança para o licenciamento da atividade mediante um tributo, no caso a taxa, conforme quadro a seguir que destaca dez municípios sediados em todas as regiões brasileiras e escolhidos pelo autor para simples exemplificação:

Quadro 1 – Legislações municipais brasileiras

Cidade	Norma	Espécie de licenciamento	Forma de cobrança	Fiscalização após a instalação e funcionamento
São Paulo/SP	Lei 15.150/2010	Certidão de Diretrizes	Não há previsão de taxa na lei	Sem previsão
Distrito Federal/DF	Lei 5.632/2016	Termo de anuência	Pagamento de contrapartida no percentual de 0,5% a 1,5% do custo estimado do empreendimento, eximindo o pagador das medidas mitigadoras	Sem previsão
Porto Velho/RO	Lei Complementar 747/2018	Termo de Recebimento e Aceitação Definitivo	Custos das melhorias até 5% do custo do empreendimento	Sem previsão
Fortaleza/CE	Lei 10.664/2018	Selo Empresa Amiga do Trânsito	Não há previsão de pagamento	Sem previsão
São Luís/MA	Lei 4052/2002	Certidão de Diretrizes	Taxa de estudo de diretrizes para Polos Geradores de Tráfego	Sem previsão
Salvador/BA	Lei 9148/2016	Relatório de Impacto no Trânsito	Não há previsão de pagamento	Sem previsão
Cuiabá/MT	Lei Complementar 389/2015	Relatório de Impacto no Trânsito	Não há previsão de pagamento	Sem previsão
Teresina/PI	Lei n° 3.603/2006	Análise Prévia	Não há previsão de pagamento	Sem previsão
Campinas/SP	Lei 8.232/1994	Alvará	Não há previsão de pagamento	Sem previsão

Cidade	Norma	Espécie de licenciamento	Forma de cobrança	Fiscalização após a instalação e funcionamento
Blumenau/SC	Lei Complementar nº748/2010	Estudo de Impacto	Não há previsão de pagamento	Sem previsão

Fonte: Sistematização do autor (2022).

Na análise das normas de outras cidades é visto que a regulação do PAT é feita por lei local, mas a forma de cobrança dos custos do licenciamento não é estipulada na mesma regra, e nem previsto que haverá posterior fiscalização periódica do empreendimento que teve seu funcionamento aprovado pelo órgão municipal, e, por consequência, inexistente a cobrança em cada exercício fiscal da atividade estatal de mobilidade. Paga-se somente pelo ato de licenciar, mas não existe previsão de fiscalização periódica e contínua.

7 DOS SERVIÇOS DE MOBILIDADE URBANA

Tem alguma lógica um grande supermercado se instalar na cidade e o Município ter que arcar com a sinalização específica que tal empreendimento irá demandar? É aceitável que diariamente se desloque pessoal para fazer a orientação de trânsito na frente de estabelecimento particular causador da alteração do tráfego local, retirando o agente de trânsito de grandes cruzamentos onde transitam centenas de pessoas por minuto? Evidentemente que não! A não ser que ocorra a prestação do serviço público com a justa remuneração do particular para atendimento da situação individualizada, ainda que temporária como uma apresentação musical ou evento esportivo, e sem prejuízo ao público em geral.

Com o funcionamento de um PAT e de outras atividades particulares que geram comprometimento à livre circulação nas vias públicas, vários serviços de mobilidade local acabam sendo demandados. Pessoal e material que poderiam servir à comunidade em geral de algum modo são canalizados para atendimento de interesse específico e causado por ação de uma pessoa identificável e determinada. Sinalização direcionada ao empreendimento é executada com verba pública. A interdição ou modificação do tráfego da via é realizada por agentes públicos, mas em decorrência de eventos privados. Logo, nasce a necessidade de melhor regulamentar a demanda da atuação estatal por serviços de mobilidade de interesse específico.

Carrazza (2021, p. 457) separa os serviços públicos de acordo com sua forma de prestação:

[...] os serviços públicos dividem-se em *gerais e específicos*. Os serviços públicos gerais, ditos também, *universais*, são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas. É o caso dos serviços de segurança pública, de diplomacia, de defesa externa do País etc. Todos eles não podem ser custeados, no Brasil, por meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas, basicamente, pelos impostos, conforme vimos no tópico anterior.

Já, os serviços públicos específicos, também chamados *singulares*, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de *divisibilidade*, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo, de fornecimento domiciliar de água potável, de gás, de energia elétrica etc. Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxas de serviço.

No caso aqui tratado não estamos a falar de taxar o trânsito local. O serviço semaforizado, a sinalização das vias, a fiscalização e orientação de trânsito, a engenharia do transporte e outros serviços que são prestados diariamente pela municipalidade ainda serão mantidos com as receitas oriundas dos impostos e outras receitas direcionadas ao orçamento da mobilidade pública. O projeto focou na tributação dos serviços prestados ou colocados à disposição de uma pessoa específica e bem identificada, que se privilegia da ação estatal da entidade de mobilidade.

A sinalização de trânsito realizada em razão de um empreendimento deve ser custeada por este, sem onerar a sociedade em geral. Da mesma forma, o serviço de pessoal para orientação do tráfego decorrente de atividade ou estabelecimento específico deve ser arcado por quem demanda este direcionamento, em detrimento muitas vezes do tráfego em geral.

Nada mais justo cobrar pelo serviço de engenharia de tráfego, que tem que modificar e alterar a rotina da prestação do transporte urbano ou da geometria da via, em função de uma obra ou evento que perturbe ou interfira na circulação de veículos e pedestres, pois decorre de interesse individual e determinado.

Moraes (2007, p. 21) transcreve:

Da mesma forma, Adam Smith, na sua clássica *Na Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, em 1776, também encontrou uma

diferença entre certos tributos que recaíam sobre todos os indivíduos e outros, que somente atingiram os usuários ou beneficiários da atividade pública. Segundo o último autor: “não é justo que toda a sociedade contribua para as despesas das quais só em pequena parte recolhe os frutos”.

A receita obtida pela cobrança dos serviços é justamente para bancar os custos que a atividade de interesse singular traz para a administração pública da mobilidade urbana, compensando o uso específico da ação estatal. Haverá assim, de outro modo, a preservação da utilização de recursos públicos destinados para coletividade e executados de modo contínuo para a população usuária do espaço da cidade.

Neste sentido é que o projeto irá prever diversos serviços identificáveis e divisíveis, relacionados no texto normativo, que serão prestados ou colocados à disposição de um contribuinte específico mediante o pagamento de taxa.

8 TAXA COMO UMA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O art. 3º do CTN descreve tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O termo tributo que se refere a lei é gênero e sem adentrar no debate acerca da classificação deste feita pela doutrina que estuda o direito tributário, o Sistema Tributário Nacional contido na CF, no Título VI, Capítulo I, trouxe, basicamente, uma divisão do tributo nas seguintes espécies: impostos, taxas e contribuições, além do empréstimo compulsório, este somente utilizado em casos excepcionais.

Sinteticamente, cabe aos impostos tributar fatos lícitos, sem que o seu fato gerador dependa de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, nos termos do art. 16 do CTN. A sua instituição é subordinada à competência atribuída pela CF para cada ente da federação. As contribuições são instituídas basicamente para o domínio intervenção no econômico, social, para a melhoria decorrente de obra pública, no custeio do serviço de iluminação pública, na arrecadação para manutenção de sistemas corporativos específicos, de interesse de categorias profissionais e para os regimes de previdência.

A taxa, que é o foco do trabalho, segundo o art. 145, inciso II da CF, pode ser instituída “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”.

A doutrina define, segundo Costa (2022, p. 155), a taxa como um “tributo cuja exigência é orientada pelo *princípio da retributividade*, vale dizer, ostenta *caráter contraprestacional* – paga-se a taxa por ter-se provocado o exercício do poder de polícia, em razão de ter sido prestado serviço público específico e divisível ou, ainda, por ter sido serviço dessa natureza colocado à disposição do sujeito passivo”.

Escreve Hindo (2022, p.3) que “taxa é um tributo, previsto no art. 145, II da CF, portanto, instituída unilateralmente pelo Estado, compelindo o particular a efetuar seu pagamento, quando há uma atuação específica do Estado, seja na restrição (poder de polícia) ou no acréscimo de um direito (serviço público)”. Moraes (2007, p. 154) enfatiza a divisão entre as subespécies de taxa:

Desta forma, fundamentados no fato gerador da respectiva obrigação tributária, podemos assim classificar as taxas no Direito brasileiro:

- a) *Taxa de Polícia*, quando a atividade estatal dirigida ao contribuinte se concretize no exercício do poder de polícia. Exemplo é a taxa de licença;
- b) *Taxa de Serviço*, quando a atividade estatal dirigida ao contribuinte se concretize em serviços públicos específicos e divisíveis prestados ou postos à disposição do contribuinte. Exemplo é a taxa de limpeza pública.

Em outro momento Moraes (2007, p. 221) bem esclarece que “nas taxas de serviços, contribuinte é a pessoa que utiliza, efetiva ou potencialmente, o serviço público específico e divisível. Nas taxas de polícia, contribuinte é a pessoa que depende de licença para determinado fato ou submete-se a fiscalização, exigência do poder público em função do seu poder de polícia”. Resume ainda Janczeski (2008, p. 63):

Em síntese legal: enquanto a taxa em razão do exercício do poder de polícia se dá pela atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato (CTN, art. 78), a taxa de serviços se dá pela utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (CTN, art. 77).

Interessante neste contexto trazer a distinção do direito norte-americano, citando novamente que Holmes e Sunstein (2019, p. 9) sustentam que:

Os tributos são recolhidos junto à comunidade como um todo, independentemente de quem receba os benefícios dos serviços públicos assim financiados. As taxas, por sua vez, são cobradas de beneficiários específicos na proporção exata dos serviços que recebem pessoalmente.

Temos assim na espécie taxa, do gênero tributo, uma subdivisão entre taxa decorrente de poder de polícia e as taxas pela prestação dos serviços públicos. Ambas serão utilizadas no texto normativo proposto, posto que as atividades de mobilidade municipal atendem e se enquadram nas características deste tributo. Corrobora Puglia (2018, p. 208):

[...] a taxa é a modalidade tributária que melhor evidencia a natureza retributiva a contraprestacional das exações estatais esperada pela sociedade, ante a personificação em um único momento e de forma explícita, do ente tributante a quem se paga e o valor pago pela atividade estatal desempenhada; características ausentes nos impostos, em razão da sua natureza contributiva e não vinculada à atuação estatal.

Existem serviços específicos e divisíveis na área da mobilidade que são prestados pela entidade pública municipal que devem ser remunerados por meio de taxa, já que postos e colocados à disposição do usuário/contribuinte em particular, e serão objeto de identificação na lei, atendendo ao comando do art. 79 do CTN.

As taxas do projeto proposto serão objeto de cobrança pecuniária, com seu pagamento mediante dinheiro, não comportando prestação por outro meio de recebimento do crédito fiscal. Sua cobrança será compulsória, não podendo o contribuinte devidamente identificado deixar de pagar em decorrência da existência do fato gerador. Não será sanção, pois o CTB e outras normas de mobilidade e urbanísticas já tratam das penalidades pelo não cumprimento das suas respectivas regras. Será instituída por lei local, em cumprimento ao previsto no art. 150, inciso I da CF, pois é assegurado ao contribuinte e vedado “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”, bem como será cobrada por atividade administrativa plenamente vinculada, no caso, o licenciamento e fiscalização do funcionamento do PAT, e dos serviços de mobilidade prestados pela municipalidade de modo específico.

9 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA INSTITUIÇÃO DO TRIBUTO RELACIONADO A MOBILIDADE URBANA LOCAL

A CF inicia em seu art. 1º definindo que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”, e no art. 18 fixa que “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”. O Município assim é parte da República brasileira e é detentor de autonomia, o que significa que poderá ter organização política-administrativa própria. O art. 6º, traz o transporte como direito social e o art. 182 preconiza que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo poder público municipal e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Não poderia o município ter autonomia administrativa e financeira, promover o desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar dos cidadãos sem o adequado meio de arrecadação e sustento financeiro. Sem recursos não haveria sequer o funcionamento da máquina administrativa, de servidores, material e meios para a prestação dos serviços destinados à população.

O art. 30 da CF, em seu inciso III, estabelece que compete ao município “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.”, já que é ente federativo detentor de autonomia administrativa e financeira.

Carrazza (2021, p. 159) assim se pronuncia acerca da competência tributária do município:

Em suma, o Município, no Brasil, é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local. Instituído e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas políticas.

A Lei Federal nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, traz em seu art. 23, inciso III, a possibilidade

de os entes da federação aplicarem tributos sobre modos e serviços de transporte pela utilização da infraestrutura urbana.

Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:
[...]

III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

O sistema tributário nacional contido na CF traz a descrição das espécies tributárias, ao prever a capacidade partilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de instituírem impostos, taxas e contribuições, conforme o art. 145, que segue:

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

I - impostos;

II - 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;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

A CF reservou para o Município a competência de instituição de impostos sobre propriedade predial e territorial urbana, de transmissão “inter vivos” e serviços de qualquer natureza, conforme previsto no art. 156.

Quanto à taxa, esta é de competência comum, genérica, entre os entes da federação, e no caso aqui tratado deverá ser instituída mediante lei municipal de iniciativa do Poder Executivo, sendo destinada para limitar e disciplinar as atividades de mobilidade local, regulando a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público, no caso, a ordem e o exercício das atividades econômicas decorrentes do seu licenciamento, funcionamento e fiscalização pelo poder público do PAT, além de serviços públicos prestados ou colocados à disposição.

As taxas são de competência comum e podem ser instituídas por qualquer um dos entes da federação, em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, nos termos dos artigos 77, 78, 79 e 80 do CTN, que lidam sobre a espécie tributária:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;
 - b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;
- II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;
- III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

Segundo Castro (2010, p. 298), “ao lado dos serviços públicos, o poder de polícia encarna a razão de ser do Município, isto é, essa entidade política existe para prestar serviços públicos e exercer o poder de polícia”.

Evidencia-se nesta linha, que a competência tributária na criação do tributo voltado à mobilidade urbana é Municipal, tanto pelo uso do poder de polícia, como pelos serviços prestados ou postos à disposição, tendo como sujeito passivo o proprietário, titular ou explorador a qualquer título do empreendimento identificado como polo gerador de tráfego, aqui denominado de PAT.

10 DO TEXTO LEGAL INSTITUINDO AS TAXAS DE MOBILIDADE URBANA

O projeto apresentando terá o formato de lei ordinária municipal, posto que não se trata de tema reservado à lei complementar, na forma do art. 146 da CF, uma vez que não dispõe sobre conflitos de competência entre os entes da federação, não regula limitação constitucional ao poder de tributar, nem estabelece normas gerais sobre definição de tributos, impostos ali discriminados, obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência. Obedece ao art. 150, inciso I da CF, onde prevê que somente por lei é que se pode exigir tributo.

A elaboração da minuta da regulamentação apresentada segue as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que trata sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF (BRASIL, 1988), e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Preliminarmente, o texto traz em sua parte inicial a descrição da ementa enunciando o objeto e indicação de sua implicação no ambiente normativo local, o que no caso será a instituição das Taxas de Serviços e de Fiscalização de Mobilidade Urbana no Município de Belém, além de outras providências, como a alteração de outras leis, modificações necessárias para melhor harmonizar o novo tributo com o sistema tributário municipal.

A norma é de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, conforme dicção do art. 75 da Lei Orgânica do Município de Belém (BELÉM, 1990):

Art. 75. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - [...]
V - matéria tributária, abertura de crédito, fixação dos serviços públicos e aumento das despesas públicas.

Em seu artigo primeiro indica o objeto da lei: estabelecer a melhor distribuição dos custos e recursos públicos envolvidos na mobilidade urbana, criando ferramentas de arrecadação fiscal que viabilizem a execução de atividades que promovam o bem-estar no espaço urbano, benefício ao meio ambiente, locomoção, condições ao desenvolvimento socioeconômico e o bom funcionamento da cidade.

Segue com a descrição específica do que será considerado Polo Atrativo de Trânsito-PAT no Município de Belém, sua definição e caracterização, além da

instituição competente para a prática dos atos legais a serem aprovados, o que no caso será a Superintendência de Mobilidade Urbana do Município de Belém-SEMOB.

Na parte normativa, seguindo a Lei Complementar nº 95, o projeto apresentado traz o conteúdo substantivo relacionado com a matéria regulada pelo projeto, introduzindo no ambiente legal tributário do município as seguintes subespécies de Taxa de Mobilidade:

- **Taxa de Serviços de Mobilidade Urbana-TSMOB**, que terá fato gerador a prestação dos serviços de mobilidades descritos na Lista de Serviços que constará no anexo do projeto de lei;
- **Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana - TFMOB**, cujo fato gerador será o exercício do Poder de Polícia legalmente atribuído à SEMOB na aprovação e fiscalização do PAT no Município de Belém, mediante legislação específica.

A Taxa de Serviços de Mobilidade Urbana – TSMOB será destinada para a prestação dos serviços de mobilidades descritos numa Lista de Serviços que estará no anexo do projeto de lei.

A base de cálculo da TSMOB será o custo integral estimado do serviço e seu lançamento será feito no momento do requerimento do serviço a ser prestado ou de ofício pela SEMOB, quando colocado à disposição do contribuinte.

Pode-se exemplificar o caso da sinalização destinada para estabelecimento específico, identificado e fora da sinalização pública em geral. Neste caso a lei impõe o pagamento pelos serviços executados em prol de um interesse isolado por iniciativa do próprio interessado ou de modo compulsório, mediante lançamento de ofício da SEMOB, já que o serviço será executado por intermédio de recurso público somente e em razão da instalação e/ou funcionamento do empreendimento. A sinalização será obrigatória, pois é necessária para a segurança do público em geral, porém custeada pela pessoa que produziu a necessidade de ação estatal.

Outra ocorrência bem comum é a destinação de pessoal para orientação do tráfego causado por interesse específico, como eventos esportivos em via pública, escolas particulares e comércios. A SEMOB neste caso, muitas vezes, acaba retirando pessoal que deveria trabalhar na via pública, organizando o tráfego em geral, para atender demanda criada por um setor restrito, individual, muitas vezes particular e com interesse econômico.

Quanto a Taxa de Fiscalização de Mobilidade Urbana (TFMOB) o fato gerador será o exercício do Poder de Polícia legalmente atribuído à SEMOB na aprovação e fiscalização do PAT no Município de Belém, mediante legislação específica.

A anuência para o funcionamento do PAT gera adoção de soluções expedidas pela Engenharia de Tráfego e nas diversas interferências da circulação viária do Município, levando que a entidade de mobilidade destine fiscalização específica e direcionada para um local determinado em razão da saturação permanente ou momentânea da via e do entorno, aumento de geração de viagens e operações de cargas, diminuição do fluxo e velocidade no deslocamento de veículos e pedestres, incremento na sinalização e fiscalização, manutenção da pavimentação, intercorrência e acidentes entre veículos e pedestres, manutenção e semafórica, realinhamento da geometria da via e definição de espaços de estacionamento e locomoção segura de pedestres.

É ainda previsto que a identificação do PAT poderá ainda ocorrer a partir da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), caso exigido para o funcionamento da atividade. Neste caso, será o EIV admitido como parte integrante do processo de licenciamento do PAT, mediante regulamentação específica.

A cobrança da taxa ocorrerá no momento do pedido de anuência para o funcionamento do PAT, atingindo os que já obtiveram, e os que se encontrem em operação, que irão passar por uma reanálise específica, bem como para os futuros contribuintes no momento da implantação do polo, com renovação anual.

É pertinente frisar que o pagamento da taxa não gera a automática aprovação e anuência do PAT. Segundo bem esclarece Becho (2015, p. 246) “é importante ressaltar que a cobrança do tributo é feita pela prestação do serviço público que indica o exercício do poder de polícia. Com a cobrança da taxa, o Estado não se vincula à autorização propriamente dita, vinculando-se apenas pelo exercício do poder fiscalizatório”.

O lançamento seguirá o estabelecido no art. 142 do CTN, no qual à autoridade administrativa, verificando a ocorrência do fato gerador, determinará a matéria tributável, calculando o montante do tributo devido com a identificação do sujeito passivo. Serão considerados contribuintes da TFMOB, os proprietários, titulares ou exploradores a qualquer título de empreendimento ou atividade, pública ou particular, classificados como PAT no Município de Belém, que necessite de prévia anuência de operação, eventual ou permanente, emitida pela SEMOB.

Para facilitar o procedimento de arrecadação, imprimindo melhor eficiência, celeridade e economicidade, a cobrança da TFMOB poderá ser isolada ou em conjunto com a Taxa de Licença para Localização e Funcionamento-TLPL.

A base de cálculo do tributo será fixada de acordo com elementos que possam elevar ou diminuir o *quantum* final atribuído na aprovação ou renovação do licenciamento do PAT, como: a atividade do empreendimento; seu porte; modal de geração de viagem e sua respectiva geração de CO₂ e outros gases poluentes; índice de sobrecarga na via; existência de estacionamento; localização; medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

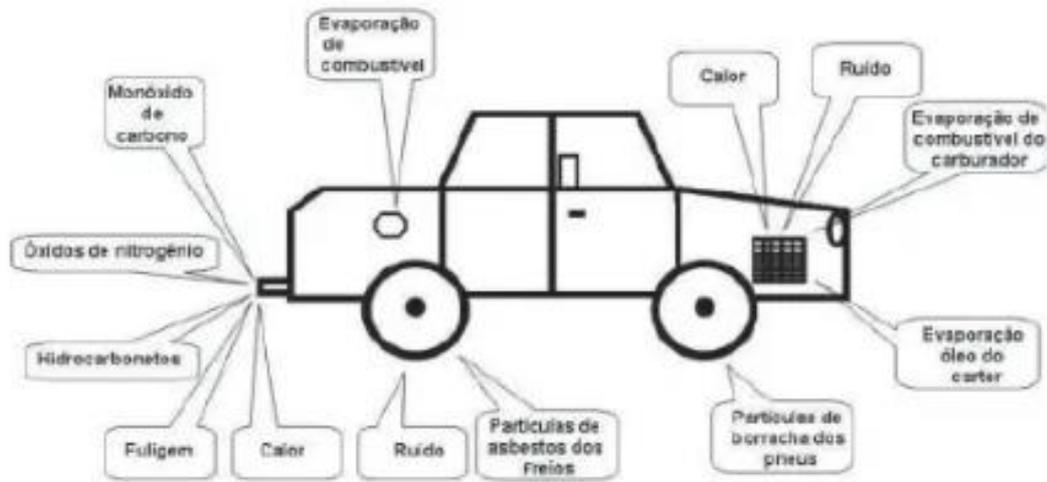
O valor do tributo a ser lançado segue a definição que o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, fez em seu voto no julgamento do ARE 1.245.097:

“[...]é necessário traçar uma distinção entre a base de cálculo e a base calculada. A base de cálculo de um imposto, também chamada de base normativa ou em abstrato, é a grandeza econômica que se pretende tributar (e.g. , o valor venal), e se encontra prevista em lei. Já a base calculada ou em concreto se refere ao montante tributável obtido por meio do lançamento – atividade eminentemente administrativa. Isto é, nenhum imposto tem o seu valor em concreto veiculado em lei, a quantificação da base calculada cabe à atividade administrativa de lançamento.”

Pelo modelo proposto, deverá ser considerado o tipo de viagem e a influência antrópica que o empreendimento causa. Será verificado como o público acessa o estabelecimento do contribuinte. Por veículo automotor individual, por transporte coletivo, por veículo não motorizado ou a pé? O interesse no modo, ou na matriz modal de transporte, decorre da necessidade de aferir o volume de CO₂, o gás carbônico produzido pela queima do combustível fóssil do veículo, e outros poluentes estimados pelo tráfego setorizado gerado e assim criar padrões de agravamento ou redução do valor final cobrado do PAT. Um empreendimento que atrai o seu público predominante por transporte coletivo, a pé ou por veículo não automotor, terá uma tributação menor daquele que gera mais viagens por veículo motorizado individual.

A figura abaixo mostra de forma simbólica as emissões de poluentes emitidos por um veículo automotor particular:

Figura 1 – Poluição do veículo automotor:



Fonte: KATIUSSIA, Joelle; DIAS, Luiz de Jesus; CASTRO, Edna, 2012

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB, 2023) expõe:

A poluição do ar é um dos maiores problemas ambientais da atualidade, comprometendo a saúde e a qualidade de vida das populações. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que mais 4 milhões de pessoas morrem prematuramente no mundo em decorrência da poluição do ar. Cerca de 90% da população mundial está exposta a níveis de concentração de poluentes acima dos recomendados pela OMS.

Nas regiões metropolitanas, as emissões dos veículos rodoviários, tais como automóveis, ônibus, caminhões e motocicletas, se constituem nas principais fontes de poluição. Essas emissões são compostas por diversas substâncias tóxicas que, absorvidas pelo sistema respiratório, produzem efeitos negativos sobre a saúde. Essa emissão é composta de gases como: monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrogênio (NOx), hidrocarbonetos (HC), óxidos de enxofre (SOx), material particulado (MP), etc.

O quadro abaixo demonstra a possibilidade de como o tributo pode ter em um dos seus elementos de composição final do seu valor, a matriz de transporte que o PAT absorve.

Quadro 2 – Tributações por Modal de Transporte.

Matriz Modal de Transporte	Índice de aplicação
Potencial (Viagens/veículos automotores individuais > 60%)	+ 10%
Adequada (Viagens/veículos automotores individuais > = 40% e < = 60%)	0%
Reduzida (Viagens/veículos automotores individuais < 40%)	- 10%

Fonte: Cunha (2022).

Ilustramos aqui uma outra situação na estimativa da base de cálculo da taxa, que pode sofrer interferência pela aplicação do elemento “existência de estacionamento” no momento de apuração do valor de lançamento: Se tivermos dois empreendimentos com as mesmas características (X e Y), mas um (X) tem ampla área de estacionamento e outro (Y) não tem, o primeiro (X), mesmo sendo gerador de demanda de viagens, um PAT, pagará ao final um valor menor de taxa, em razão de um redutor legal (existência de estacionamento). O segundo empreendimento (Y), que não tem estacionamento para atender as viagens que atrai em razão do seu negócio, pagará uma taxa maior, majorada na apuração do valor final, pois na prática este repassa para a gestão da mobilidade do espaço público o ônus de ter que absorver, em via pública, a carga de veículos que transportam os usuários que procuram sua atividade econômica particular.

O valor final da taxa será obtido mediante a apuração do custo estatal da mobilidade municipal considerado no orçamento público aprovado na lei orçamentária anual para a atividade correspondente, mais a frota local de veículos automotores da cidade e a malha viária existente e trafegável no município, utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Custo Mobilidade } CM = \frac{OA/FB}{MV}$$

Na elaboração do cálculo serão utilizados os seguintes dados assim representados:

Dados	Sigla
Orçamento Anual SEMOB (R\$):	OA
Frota Belém:	FB
Malha Viária Belém (km):	MV

O resultado será chamado de “custo de mobilidade” (CM), pois irá mensurar aproximadamente o custo de circulação de veículos nas vias da cidade alicerçado no orçamento estatal previsto na lei orçamentária municipal, obrigatório por força do art. 165, inciso III da CF. A título de ilustração, teríamos com base nos dados apurados e disponíveis no trabalho o seguinte valor base do custo de mobilidade:

Orçamento Anual SEMOB (R\$)	91.242.160,00
Frota Belém	511.753
Malha Viária Belém (km)	1.852,00
VALOR BASE DO CM (R\$)	0,096

Apurando este valor, poderemos atribuir o número de viagens estimadas causadas pelo contribuinte em decorrência do funcionamento do seu empreendimento, conforme metodologia definida pelo Decreto Municipal nº 80.806/2014, que estabeleceu “...procedimentos para análise e anuência dos Empreendimentos de Impacto, no que se refere à interferência no trânsito, também denominados Polos Atrativos de Trânsito, no âmbito do Município de Belém...”, ou outra regra que vier a vigorar.

Como visto, o cálculo para o lançamento tributário irá iniciar com a identificação do “custo de mobilidade”, aplicando ao valor as variáveis relacionadas ao porte do empreendimento, os modais de transporte das viagens, a sobrecarga na via, o estacionamento existente no local, a localização e se as medidas mitigadoras e/ou compensatórias foram ou estão sendo cumpridas, para que, ao final, ocorra a obtenção mediante o lançamento com base no número de viagens produzidas e estimadas na classificação do PAT.

Na renovação do licenciamento haverá redução percentual relativa ao valor inicial de instalação, pelo que a atividade econômica não será demasiadamente onerada.

Existe a previsão de isenções e reduções do tributo, como em casos de cumprimento integral e de manutenção das medidas mitigadoras e/ou compensatórias estabelecidas no licenciamento, bem como de acréscimo pela localização em áreas que possuem legislações especiais, como de proteção urbanística, ambientais e vias de circulação específica do transporte coletivo urbano. Após a inclusão dos dados relativos ao empreendimento é que teremos no lançamento o valor final da taxa a ser cobrada para o licenciamento do PAT, com próxima equivalência entre os gastos estatais e a demanda gerada pelo contribuinte das viagens que seu empreendimento produz.

Segundo Schoueri (2022, p. 194) “a ideia é que, se um gasto estatal se refere a um contribuinte, não há razão para exigir que toda a coletividade o suporte. Daí a racionalidade da taxa estar na equivalência.”. Sobre a equivalência, o mesmo autor

diz (2022, p. 195): “na equivalência, o contribuinte é considerado responsável por determinado gasto estatal, devendo responder pelo que gerou”.

O texto ainda preserva a cobrança dos serviços e atividades por preço e tarifa fixados pela SEMOB, mediante resolução, pois existem ainda uma gama destes que não têm as características de um tributo, em especial ao caráter compulsório.

A SEMOB também ficará encarregada de regulamentar a lei, expedindo os atos necessários, já que instituída na forma de autarquia especial e detém nos termos da Lei Municipal nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002 (BELÉM, 2002), as competências e atribuições próprias do poder público municipal, nos termos do CTB. Neste caso, a SEMOB deverá no prazo fixado em lei instalar o Cadastro Municipal de Polos Atrativos de Trânsito – CMPAT, editar as regras necessárias à cobrança dos tributos instituídos e os demais atos necessários para operacionalização do exercício do poder de polícia administrativo e dos serviços criados.

E lei deverá trazer uma melhor estruturação financeira, operacional e de pessoal para a SEMOB, já que é necessário que o Município de Belém seja dotado de entidade pública estruturada para exercer a capacidade ativa tributária, conforme decidido pelo STF no julgamento do RE 588322, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE 588322, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-164 DIVULG 02-09-2010 PUBLIC 03-09-2010 EMENT VOL-02413-04 PP-00885 RTJ VOL-00224-01 PP-00614 RIP v. 12, n. 63, 2010, p. 243-255 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 149-157).

O referido julgamento produziu o Tema 217, cuja tese afirma ser “constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício”.

Fica também garantido na lei o exercício do direito de ampla defesa e do contraditório, em especial o processo administrativo e litígio fiscal, aplicando ao tributo a legislação fiscal e tributária municipal já existente e estruturada em duas instâncias, com acesso a apresentação de impugnação, defesa e recurso por qualquer questionamento acerca da taxa.

Para que não ocorra nenhum questionamento acerca da capacidade de pagamento e de surpresa da exigência do novo tributo que será lançado, é previsto no texto a cobrança gradativa da taxa, sendo que somente ao final de cinco exercícios é que o valor total será cobrado integralmente, garantindo assim ao setor produtivo um melhor planejamento no desembolso financeiro.

Na parte final, tratou das medidas necessárias para implementação da norma, respeitando o princípio da anterioridade contido no art. 150, inciso III, da CF que impede a cobrança do tributo no mesmo exercício financeiro na publicação da lei e antes de noventa dias da data que o instituiu.

11 DA EXTRAFISCALIDADE DAS TAXAS DE MOBILIDADE URBANA

No produto construído, a instituição do tributo da mobilidade pode ganhar contornos de extrafiscalidade, indo além da questão puramente arrecadatória, na medida em que, com sua instituição, haverá incremento das medidas destinadas à regulação dos impactos da influência do PAT na locomoção de toda a população que transita no local afetado e não tão somente na relação entre contribuinte e fisco.

Cita-se novamente o Decreto Municipal nº 86.545, de 13 de setembro de 2016 (BELÉM, 2016), já que traz algumas diretrizes para o PlanMob que podem ser absorvidas na implantação do tributo em estudo:

Art. 3º O PlanMob é orientado pelas seguintes diretrizes no sentido de mantê-lo centrado nos princípios fundamentais:

[...]

III - desestimular a instalação de novas atividades consideradas Polos Geradores de Tráfego – PGT's (também denominados empreendimentos de

impacto no trânsito e empreendimentos geradores de interferência no tráfego) no Centro Principal, assim como a ampliação das já instaladas;

[...]

XII - promover a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, de forma a tornar a mobilidade urbana um fator de inclusão social;

[...]

XV - garantir a prevenção, mitigação ou compensação dos impactos de atividades a serem instaladas nos corredores de transporte e em sua área de influência direta, a partir da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) ou Memorial Justificativo de Impacto no Trânsito – MJIT, independente do porte do empreendimento; [...]

Afirma Souza (2019, p. 121) que “o Legislador possui o desafio de valorar as condutas humanas e o de fazer com que suas determinações sejam aceitas e devidamente cumpridas pelos seus destinatários”. Logo, há também a intenção de que a medida legal proposta traga positiva influência na população local na medida em que, possivelmente, melhorará a prestação de serviços de mobilidade urbana com a obtenção de recursos para área.

Na taxa de fiscalização a extrafiscalidade é intrínseca ao poder de polícia, já que irá condicionar e induzir o funcionamento de uma atividade às exigências das regras de mobilidade local. Quanto aos serviços, estes serão remunerados quando destinados para um público específico e individualizado, que deverá pagar pela ação estatal direcionada para sua atividade, sem comprometimento da utilização dos recursos vinculados aos serviços públicos benéficos aos cidadãos em geral.

No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4785, 4786 e 4787, o STF manteve as taxas e controle, monitoramento e fiscalização das atividades mineradoras instituídas pelos estados de Minas Gerais, Pará e Amapá, sendo que, na ADI 4785, o relator, ministro Edson Fachin, argumentou que a taxa tem natureza extrafiscal, porque desincentiva atividades degradantes e permite ao estado que se planeje para evitar desastres ambientais.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.591/2011. ESTADO DO PARÁ. TAXA DE CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS MINERÁRIOS. 1. A instituição de taxa em razão do exercício de poder de polícia por Estado-Membro, respeitadas as características essenciais do tributo, não afronta o art. 145, II, da Constituição Federal. 2. É admissível a utilização, a título de elemento para a quantificação tributária, do volume de minério extraído, porquanto razoável a conclusão de que, quanto maior a quantidade, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento e, assim, maior deve ser o grau de controle e de fiscalização do poder público. 3. A observância do princípio da proporcionalidade impõe não equivalência

estrita, mas, sim, equivalência razoável entre o valor da taxa e os custos da atividade estatal. Surge aceitável, portanto, alguma folga orçamentária, a fim de que o custeio da fiscalização de atividade desenvolvida com fins lucrativos puramente particulares não seja arcado pela sociedade como um todo. 4. Pedido julgado improcedente, julgando-se constitucional a Lei n. 7.591, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Pará e prejudicado o pedido atinente à inconstitucionalidade, por arrastamento, dos arts. 13 e seguintes, daquela norma legal e do Decreto n. 386/2012. (ADI 4786, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 13-10-2022 PUBLIC 14-10-2022)

O Ministro Lux Fux em seu voto adentrou no tema:

Hodiernamente, doutrina e jurisprudência albergam sob a denominação de “extrafiscalidade” as exigências financeiras que induzem ou desincentivam comportamento dos cidadãos, antes reconhecidas como uma tradução econômica do poder de polícia. Mostra-se aceitável que um tributo dotado de extrafiscalidade exorbite algumas restrições constitucionais ao poder de tributar, desde que justificada a política administrativa adotada (inclusive exercida por meio do poder de polícia).

Na decisão da ADI 4787, em 01.08.2022, do STF, já como relator, o Ministro Luiz Fux tratou da taxa sobre a atividade de exploração mineral do estado do Amapá, admitindo em parte da ementa do acórdão que “a taxa exigível pelo exercício regular do poder de polícia impõe ao particular o financiamento da atividade estatal que lhe limita direitos, mas que beneficia toda a coletividade. O ônus é aceito em virtude dos ganhos obtidos com a exploração da atividade fiscalizada”.

Ocorreu deste modo pelo STF o reconhecimento da extrafiscalidade da taxa, algo que era até pouco tempo somente inerente aos impostos, como forma de induzir ou desincentivar condutas do contribuinte.

A mesma Corte, na decisão do julgamento do processo RE 1258934 (BRASIL, 2020), manteve decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que em decisão de 2º grau no processo Nº 5001265-77.2018.4.04.7208/S, mencionou doutrina especializada:

De acordo com os ensinamentos de Ricardo Lobo Torres, uma taxa decorrente do exercício regular do poder de polícia, como é o caso da taxa impugnada, pode ter motivação extrafiscal, a despeito de sua motivação fiscal:

9.2. Taxa extrafiscal de polícia

Às vezes a taxa incide sobre o exercício do poder de polícia, mas a sua motivação não é simplesmente fiscal, senão que também se apoia em considerações extrafiscais. Em outras palavras, a taxa incide sobre atos de polícia como emanção simultânea do poder tributário e do poder de polícia: o poder de polícia aparece como fato gerador e como finalidade extrafiscal (TORRES, 2007, p. 403).

Aponta Schoueri (2022, p.174):

Há quem classifique os tributos a partir da extrafiscalidade, havendo os arrecadatórios e os regulatórios.

A classificação merece crítica porque todos os tributos têm efeito arrecadatório e regulatório, em maior ou menor grau. Por isso mesmo, normas tributárias indutoras podem ser veiculadas em qualquer tributo.

Acentua Pereira (2009, p. 61-62) que “as taxas podem ser usadas como corolário de uma política tributária, de forma a obstaculizar e regular as condutas dos cidadãos que sejam prejudiciais ao interesse público”. Sobre o caráter extrafiscal, Moraes (2007, p. 93) se posiciona no sentido de que “a taxa, como tributo, constitui instrumento jurídico do Estado para obtenção tanto de fins fiscais (recursos financeiros) como extrafiscais (resultados econômicos, sociais ou políticos), que o bom desempenho das funções estatais exige”.

Contudo, o possível efeito da extrafiscalidade do tributo a ser instituído não será de desestímulo e não tem a intenção de criar um sobrepreço às atividades econômicas locais, evitando assim uma cidade cara, de grande custo para a instalação de empreendimentos produtivos, não se confundindo com as chamadas “taxas pigouvianas”. Sobre o assunto transcrevemos citação feita no voto do relator Ministro Luiz Fux no julgamento da já mencionada ADI 4787:

Em artigo sobre a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, a juíza do TJMG, Lisandre Borges Fortes da Costa Figueira, bem estabelece a relação entre a tributação ambiental e os estudos de Pigou (FIGUEIRA, Lisandre, Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – O Princípio da Proporcionalidade e Tributação Ambiental – A Experiência Brasileira com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, Revista de Estudos Tributários, Porto Alegre: v. 5, n. 27, Set/Out 2002): *Arthur Cecil Pigou formulou na década de 20 a teoria da taxa pigouviana. Segundo ele, a utilização de recursos naturais por agentes econômicos podem gerar danos intra e intertemporais, que representam custos suportados por toda a sociedade. Contudo, esses custos não integram os preços de mercado, i. e., os custos decorrentes do uso de recursos ambientais não refletem seu valor econômico ou social. Seria necessário, portanto, alterar o preço da utilização dos recursos ambientais internalizando as externalidades e, assim, afetando seu nível de utilização. Com isso também se alteraria o nível do dano ambiental associado. **Dessa forma, propõe o autor que as políticas ambientais criem instrumentos que imponham um sobrepreço ao uso do recurso natural, à semelhança do que determina o princípio do “poluidor/pagador”. Nesse sentido, quanto mais o agente faça uso do recurso natural, mais terá de pagar por ele.*** (grifos nossos).

Na visão de Tomkowski (2016, p. 497):

Importante lembrar que as funções clássicas limitavam o Estado a mero arrecadador de tributos. No entanto, também é necessária mudança nesse pensamento, passando a atribuir ao Estado o papel de agir de forma positiva, sendo indutor de condutas virtuosas e inibidor de condutas prejudiciais.

No caso, a norma apresentada, mesmo não tendo finalidade precípua de alcance extrafiscal, pode atender às expectativas da população e dos contribuintes na relação com o Município, gerando influência na comunidade local de que a taxa pretendida irá trazer ao definir a forma de custeio do PAT, a fiscalização dos compromissos assumidos no momento de seu licenciamento de funcionamento e uma positiva contraprestação de serviços específicos, premeditando, assim, a melhoria do bem-estar urbano ao regular uma atividade que afeta a locomoção das pessoas, passando a tributação a ser uma ação válida, eficaz, indutora e incentivadora de resoluções de várias demandas de mobilidade.

12 DEBATES QUE PODERÃO SURTIR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE LEI

É possível fazer uma prévia de alguns pontos que podem trazer algum questionamento mais crítico acerca do tributo proposto. A instituição de um novo tributo sempre causa debate acerca da sua viabilidade, onerosidade, necessidade e motivação. Mesmo chegando à conclusão de que é viável a instituição do tributo objeto do estudo, não é despendendo avaliar possíveis enfrentamentos que poderão surgir.

Não haverá bitributação com a cobrança da taxa de estabelecimentos licenciados pelo Município de Belém, a Taxa de Licença para Localização e Funcionamento-TLPL, instituída pela Lei Municipal nº 7.056, de 30 de dezembro de 1977 (BELÉM, 1977), já que tem fato gerador distinto e nem todo estabelecimento licenciado para funcionar será caracterizado como gerador de atração de trânsito, demandante de atuação específica pela municipalidade.

A referida taxa municipal de licenciamento decorre da disciplina de prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à saúde, à ordem, aos costumes, à localização de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviço, ao exercício de atividades dependentes da concessão ou autorização do poder público, à disciplina das

construções e do desenvolvimento urbanístico, à estética da cidade, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, não tratando, portanto, do licenciamento de empreendimentos caracterizados como PAT, que deve ter anuência própria e específica, como ocorre, por exemplo, nas atividades de saúde e alimentação que necessitam de licenciamento da vigilância sanitária.

A constituição e a fiscalização das Taxas de Mobilidade serão feitas pelos servidores efetivos da SEMOB e não pelos agentes do fisco municipal, já que inerentes ao regular poder de polícia da instituição de autorizar e fiscalizar o funcionamento do empreendimento enquadrado como PAT, além de que os serviços serão postos à disposição dos contribuintes mediante atividade administrativa exercida pela mesma entidade pública.

O projeto tem como foco a demanda de trânsito e o impacto produzido na mobilidade pelo empreendimento e observa a proporcionalidade e a razoabilidade na cobrança dos custos da atividade exercida pela entidade de mobilidade local, seguindo a linha definida pelo STF no julgamento da ADI 5374, que fixou a Tese que “viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização” (BRASIL, 2021).

Existe ainda, no texto da proposta de lei, a separação da cobrança dos serviços por taxa e daqueles que podem ser cobrados por preço. No caso a distinção se faz nitidamente pela compulsoriedade de cada cobrança, sendo que na taxa os serviços prestados ou colocados à disposição devem ser pagos sem que o sujeito atingido, contribuinte, tenha expressado sua vontade na ocorrência do fato gerador, ao passo de que no preço, há a expressão da vontade na prestação do serviço ou por ter solicitado a prática de um ato.

Para melhor compreensão, transcrevemos o *caput* do art. 2º do CTB, que define o que são vias:

Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

O parágrafo único do mesmo dispositivo considera:

Parágrafo único. Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública, as vias internas pertencentes

aos condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo.

Nota-se que o CTB alcança vias de áreas públicas, como avenidas, ruas e passagens e as ainda vias internas de condomínios e estacionamentos em áreas privadas. Pelo projeto proposto, serviço como o de “elaboração de projeto de sinalização” para a implantação de sinalização de trânsito, em locais de áreas internas e particulares de condomínios e estacionamentos privados de uso coletivo, como shoppings e supermercados, a SEMOB poderá ter a faculdade de prestar este serviço mediante pedido e solicitação do interessado, que certamente garantirá um padrão de qualidade em razão da expertise dos profissionais da área de trânsito da entidade. O mesmo serviço, como é área privada, poderá também ser executado por empresa particular apta no mercado. Esta sinalização em ambiente não público, não se confunde com a sinalização prestada nas vias públicas das cidades pelos órgão de trânsito.

De outra forma, o empreendimento que gera a necessidade de implantação de sinalização em via pública pela sua atividade instalada, deve arcar, pelo projeto proposto, obrigatoriamente, com o custo mediante o pagamento de taxa de serviço de projeto e implantação da sinalização, pois o serviço público será realizado em razão de atividade específica e identificável do contribuinte. E mais, mesmo não pagando voluntariamente pelo serviço, este será prestado em decorrência da necessidade de sinalização da via pública, mas será cobrado compulsoriamente, mediante o lançamento tributário correspondente.

Um supermercado, por exemplo, ao funcionar, deve pagar, mediante taxa, o projeto de sinalização que a SEMOB irá implantar na via pública em decorrência de sua atividade. Já o serviço de sinalização interna, pode ser projetado pela SEMOB, com a contratação de um serviço a ser pago com base em tabelamento de preços a ser fixado por ato administrativo decorrente de permissão contida na lei. Na vigência do projeto proposto existirá a seguinte diferença na forma e natureza da cobrança:

<p>Serviço: Projeto de sinalização de vias terrestres urbanas e rurais nas ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias</p>	<p>Serviço: Projeto de sinalização de vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo</p>
---	--

Intervenção da SEMOB: Obrigatória e compulsória	Intervenção da SEMOB: Facultativa e voluntária
Pagamento: Mediante TAXA	Pagamento: Mediante PREÇO

Atualmente é através somente de Preço Público que a SEMOB cobra por todos seus serviços, fixado por ato administrativo da própria entidade, o que fragiliza a arrecadação dada a impossibilidade de exigir o pagamento de modo compulsório de quem usufrui do serviço prestado e gera dispêndio de recurso público.

Reitera-se, a cobrança por meio de preço público torna facultativo o pagamento do serviço pelo usuário, ao contrário da taxa, cujo pagamento é compulsório, independentemente do interesse do contribuinte, desde que prestado ou colocado à disposição.

Afirma Becho (2015, p. 250) que a “distinção é muito importante. Como já visto, se o Estado puder instituir uma taxa, o administrado terá que recolhê-la usando ou não o serviço. O mesmo não ocorre com o sistema dos preços públicos, os quais só serão cobrados se houver o uso do serviço público”.

A distinção entre preço e taxa é bem clara no posicionamento do STF (STF, 1969) contido na Súmula nº 545, que:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

Da mesma forma no julgamento do RE 556854, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, onde foi destacado que:

1. Taxa e preço público diferem quanto à compulsoriedade de seu pagamento. A taxa é cobrada em razão de uma obrigação legal enquanto o preço público é de pagamento facultativo por quem pretende se beneficiar de um serviço prestado.

Ou seja, é evidente que grande parte dos serviços prestados pela SEMOB deve ser cobrado mediante taxa, instituída no projeto proposto.

Não incorre no impedimento descrito no art. 150, inciso V, da CF, que estabelece:

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

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

Inicialmente pelo fato de que não se trata de tributação por impostos interestaduais ou intermunicipais e, depois, o produto não cria qualquer limitação ao tráfego de pessoas ou bens, pois sua instituição, ao invés de limitar o tráfego, visa melhorar sua fluidez, garantindo o direito de circulação das pessoas e bens pelas vias públicas da cidade. Sequer desestimula o tráfego em si, mas traz a possibilidade de ocorrer a justa distribuição dos ônus gerados pelos serviços de mobilidade executados em prol de um contribuinte específico.

Por fim, não se trata de pedágio, este previsto no mesmo inciso V do art. 150 da CF, que pode ser cobrado pela “pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”, já que isto não será o fato gerador e o sujeito passivo não será o condutor do veículo automotor. A instituição do pedágio no Brasil é somente autorizada constitucionalmente para custear a conservação das vias públicas, que vem sendo bem utilizado em rodovias, o que não é o caso do produto, com viés urbano, aqui formulado.

A questão do “pedágio urbano”, utilizado em outras cidades mundo a fora, necessita de uma outra definição específica na CF, além de um melhor aprofundamento institucional pelos municípios e debate com a sociedade atingida, pois implementado por outros motivos que vão além do custeio da manutenção da via pública, diferentes também das razões que geraram a necessidade de implementação das taxas voltadas às atividades da mobilidade urbana local trabalhadas neste projeto.

No pedágio urbano, o que se busca taxar é o custo de congestionamento em determinada região da cidade, já bem assoberbada pelo tráfego de veículo automotor de uso individual, visando a redução do fluxo e redirecionamento do condutor do carro para o serviço público de transporte coletivo. Assim é explicado o conceito de pedágio urbano (ESTADÃO/SUMMIT MOBILIDADE, 2019):

Com o aumento do custo financeiro, é gerada uma redução da demanda, e a ideia é taxar o motorista não somente pelo uso da via mas também pelo prejuízo que ele causa ao tirar o carro da garagem.

Trata-se de uma forma relativamente eficiente de combater os congestionamentos: desestimular o uso do carro e garantir arrecadação para o governo, além de benefícios para o meio ambiente.

A medida faz sentido em termos econômicos, afinal o espaço na via congestionada é um recurso escasso: se um carro o utiliza, outro não pode fazê-lo. O pedágio urbano elimina os níveis de congestionamento que

ocasionam perda de tempo, aumento de acidentes e de emissão de poluentes. Assim, a implantação da medida resulta em uma melhoria na fluidez do tráfego.

A implementação do pedágio urbano até poderia ser eficiente no futuro próximo em nossa cidade, mas para que ocorra, além da alteração do texto constitucional para ampliação das possibilidades do uso do pedágio, haverá de existir um maciço investimento no serviço público de transporte coletivo, para que este venha abrigar a parcela da população que deixará de utilizar seu veículo particular como forma de locomoção diária, atendendo aos padrões de qualidade, eficiência de atendimento, amplitude e alcance de interesses, modicidade de tarifa, segurança e conforto, ainda não observados no sistema público atual.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo acima descrito, a instituição da taxa, como espécie tributária, prevista em lei municipal, é uma forma do poder público local arrecadar recursos das atividades inerentes da mobilidade urbana que dependem de anuência, licenciamento e fiscalização para o funcionamento.

A licença para operação e funcionamento do empreendimento poderá ser renovada e vinculada à cobrança de taxa anual pelo exercício do regular poder de polícia administrativa, já que há necessidade de constante fiscalização específica das atividades desempenhadas em locais caracterizados como Polos Atrativos de Trânsito (PAT), na manutenção dos termos do projeto aprovado, de área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas e sinalizadas.

Os serviços prestados ou colocados à disposição, demandados por ação do empreendimento, também deverão ser pagos por meio da mesma espécie tributária para a entidade pública municipal de trânsito local, conforme competência prevista nos artigos 24, 93 e 95 do CTB, Lei nº. 9.503, de 25 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), legislação específica em vigor e lei municipal a ser editada.

Na prestação de serviços de mobilidade urbana, de modo específico e divisível, prestados de maneira efetiva ou potencial para uma pessoa identificada, a instituição do tributo pelo serviço na forma de taxa tem sustentação no art. 145, inciso II da CF e artigos 77 e 79 do CTN.

A taxa atingirá locais específicos, demasiadamente afetados, que geram reorientação de tráfego e transtornos à mobilidade, sendo requerido ao poder público destinação de pessoal e serviços, como a implantação de sinalização própria, peculiar e inerente à atividade, mudança de geometria da via e do itinerário do transporte coletivo, remanejamento de equipamentos urbanos e ações voltadas a minimizar os impactos na fluidez da via pública, dentre outros que serão identificados na norma de cobrança tributária.

É necessário regular o financiamento de atividades de mobilidade urbana, com propósito de gerar clareza para o cidadão acerca da apropriação do espaço urbano por demanda específica, divisível e identificável, comprometimento na fluidez das vias públicas, utilização de serviços e para o incremento da arrecadação da entidade de gerenciamento do tráfego urbano.

Com os esclarecimentos postos, inobstante a possibilidade de questionamentos, é possível verificar que no caso do tributo de mobilidade proposto, a estratégia de implantação está cercada de todos os elementos para a legal constituição da taxa. Atende aos limites e permissões normativas, tem transparência nos propósitos, simplicidade na cobrança, um alcance extrafiscal positivo, traz justa distribuição dos ônus, identificação dos envolvidos e definição clara da forma de abordagem do tema junto aos contribuintes, tudo para que ocorra assim o seu adimplemento voluntário e alcance das intenções projetadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA SOBRINHO, José. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense. 2012.

BECHO, Renato Lopes. **Lições de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

BELÉM (PA). **Aspectos do Município de Belém**. 2020. Disponível em: <https://anuario.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Aspectos-do-Municipio-1.pdf>. Acesso em 10 out. 2022.

BELÉM (PA). **Lei Orgânica do Município**. 1990. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8227&ano=2002&tipo=1 tura Municipal de Belém - Leis e Decretos Municipais (belem.pa.gov.br). Acesso em: 23 nov. 2021.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.056**, de 30 de dezembro de 1977. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7056&ano=1977&tipo=1. Acesso em: 20 nov. 2021.

BELÉM (PA). **Lei nº 8.227**, de 30 de dezembro de 2002. Transforma a Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém - AMUB em Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém - SEMOB, e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8227&ano=2002&tipo=1 pais (belem.pa.gov.br). Acesso em: 23 nov. 2021.

BELÉM (PA). **Decreto Municipal nº 80.806 – PMB**, de 19 de setembro de 2014. Regulamenta o art. 14, da Lei Municipal nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002, e o art. 55, da lei complementar nº 02, de 19 de julho de 1999, estabelecendo os procedimentos para análise e anuência dos Empreendimentos de Impacto, no que se refere à interferência no trânsito, também denominados Polos Atrativos de Trânsito, no âmbito do Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: <http://belem.pa.gov.br/semob/site/wp-content/uploads/2014/12/Decreto.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BELÉM (PA). **Decreto Municipal nº 86.545 – PMB**, de 13 de setembro de 2016, que instituiu o Plano de Mobilidade de Belém (PlanMob). Publicado no Diário Oficial do Município nº 13.128, 2º caderno de 15/09/2016. Disponível em: <https://pgm.belem.pa.gov.br/diario-oficial-do-municipio/br/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BELÉM (PA). **Lei Orçamentária do Município de Belém nº 9.878**, de 28 de dezembro de 2022. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém, para o exercício de 2023. Disponível em: <https://pgm.belem.pa.gov.br/diario-oficial-do-municipio/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BID; MDR. **Gestão da demanda de mobilidade**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (autores). Global Environment Facility – GEF (financiador) – Brasília: Editora IABS, 2020,

Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/GestodaDemandadeMobilidade_compressed.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

BOARETO, R. **Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades**. RBC. Ribeirão Preto, jan. 2020. Disponível em: <http://sengeba.org.br/os-desafios-de-uma-politica-de-mobilidade-urbana-transformadora-das-cidades/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503Compilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95**, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em 23 nov. 2021.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [Lcp101 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.636**, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e dá outras providências. Brasília, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.587**, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Mobilidade Urbana - Cartilha da Lei nº 12.587/12**. 2012. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. ADI 2908/SE - SERGIPE, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 11/10/2019, publicado em 06/11/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422367/false>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. RE 556854/AM – AMAZÔNAS, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 10/10/2011, publicado em 11/10/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199829/false>. Acesso em: 22 jan.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. RE 1258934/SC - SANTA CATARINA, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 16/09/2020, publicado em 29/10/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5862288> Federal (stf.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. ARE 1245097/PR – PARANÁ. Relator LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgamento iniciado em 10/02/2023, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5813878>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. ADI 4787/AP – AMAPÁ. Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, publicado em 14/10/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470898/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. ADI 5374/PA - PARÁ, Relator Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 24/02/2021, publicado em 12/03/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441979/false> jurisprudência - STF. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 545**. Sessão Plenária, 03/12/1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula545/false>. Acesso em: 20 set. 2021.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. Tradução; Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed., rev. ampl. e atual./até a Emenda Constitucional n. 109/2021 – São Paulo: Malheiros, 2021.

CARVALHO, C. H. R. de. **Texto para Discussão 2198**. DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA DO BRASIL. Brasília/Rio de Janeiro : IPEA, 1990, Brasília, maio de 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, J. N. de. Direito Municipal Positivo. *IN: Rev. Atual*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CETESB. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Emissão Veicular – 2023**, Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/veicular/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

COHEN, C. *et. al.* Novos modelos de negócios em economia compartilhada e o desenvolvimento da mobilidade urbana com o objetivo de tornar cidades mais sustentáveis. *In: Ensaio Energético*, 03 maio. 2021. Disponível em: <https://ensaioenergetico.com.br/novos-modelos-de-negocios-em-economia-compartilhada-e-o-desenvolvimento-da-mobilidade-urbana-com-o-objetivo-de-tornar-cidades-mais-sustentaveis/>. Acesso em: 08 set. 2021.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CUNHA, M. G. B. Quadros e Fotografias autorais. 2021/2022.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego**. Brasília: DENATRAN/FGV, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/arquivos-denatran/educacao/publicacoes/polosgeradores.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Áreas Urbanas no Brasil em 2015**. Disponível em: https://geoinfo.cnpm.embrapa.br/layers/geonode:areas_urbanas_br_15. Acesso em: 10 dez. 2022.

ESTADÃO/SUMMIT MOBILIDADE. **Pedágio urbano**: entenda o conceito e como funciona a medida. Aprenda a partir de diversos exemplos aplicados no mundo todo. 30 de setembro de 2019. Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/ir-e-vir-no-mundo/pedagio-urbano-entenda-o-conceito-e-como-funciona-a-medida/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GONÇALVES, Fabio dos Santos *et al.* Caracterização dos Polos Geradores de Viagens. *In: PORTUGAL, Licínio da Silva [org.]. Polos geradores de viagens*

orientadas à qualidade de vida e ambiental: Modelos e taxas de geração de viagens. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12** essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HINDO, Michelle Dibo Nacer. Taxa e tarifa nos serviços públicos essenciais e consequências jurídicas face ao Código de Defesa do Consumidor. *In: Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 57, 1 jul. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2966>. Acesso em: 8 mar. 2022.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **O custo dos direitos:** porque a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla – São Paulo: Martins Fontes, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35954-brasil-tem-207-8-milhoes-de-habitantes-mostra-previa-do-censo-2022>. Acesso em: 2 jan. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História & fotos**. 2012. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/historico> . Acesso em: 02 jan. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisas**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/pesquisa/22/28120?tipo=grafico>. Acesso em: 02 jan. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 02 jan. 2023.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. SUM. **Sistema Único de Mobilidade**. 2022. Disponível em: <https://idec.org.br/sum>. Acesso em: 26 dez. 2022.

ITDP. Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. **Desafios e soluções para a gestão equitativa da mobilidade no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/desafios-e-solucoes-para-a-gestao-equitativa-da-mobilidade-no-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2022.

JANCZESKI, Célio Armando. **Taxas**. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

JONES, T., Günther, H., Brownill, S., Keivani, R., d’Orsi, E., Spencer, B., Vargas, J. & Watson, G. **Brasil/Reino Unido Mobilidade Urbana Saudável:** Resumo dos principais resultados e recomendações. Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://www.ufrgs.br/ciencia/wp-content/uploads/2019/10/MUS_Final_Report_PORT.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

MELHADO, João; SPERONI, Paulo. **Desestacionando a cidade:** mudando a política de estacionamento. 2020. Disponível em:

<https://caosplanejado.com/desestacionando-a-cidade-mudando-a-politica-de-estacionamento/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MOBILIZE BRASIL. 2019. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/11851/cresce-o-custo-dos-congestionamentos-no-brasil.html>. Acesso em: 02 jan. 2023.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e Prática das taxas.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11> . Acesso em: 10 dez. 2021.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

O LIBERAL, **Mundo.** Redação Integrada com informações da AP, 2021. Disponível em: <https://www.oliberal.com/mundo/video-proprietario-paga-r-2-milhoes-para-transportar-casa-pelas-ruas-1.357819>. Acesso em: 10 dez. 2022.

PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. **Taxas e Preços.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009.

PINTO, LÚCIO FLÁVIO. **O grande apagão.** A Amazônia segundo Lúcio Flávio Pinto. 2020. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/o-grande-apagao/>. Acesso em 13. dev. 2023.

PORTUGAL, L. S.; GOLDNER, L. G. **Estudos de pólos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transporte.** São Paulo: Edgar Blucher Ltda, 2003.

PUGLIA, B. R. **Taxa ou preço público – Dos critérios aplicáveis e suas repercussões.** In: CUNHA, C. R.; CAMPELLO, G. T. J. (Coord.). Tributos municipais em debate. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 187-208.

REDE. **Rede Íbero-Americana de Estudo em Pólos Geradores de Viagens.** Disponível em: <http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/pt-BR/conceitos/o-que-e-um-pgv>. 2012. Acesso em: 03 set. 2021.

ROLLI, C. **Cresce o custo das cidades travadas pelo trânsito no Brasil.** Tempo gasto no trajeto casa-trabalho-casa resulta em prejuízo de mais de R\$ 111 bilhões. 3º Seminário Mobilidade e Inovação. In: **Folha de S. Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2019/11/cresce-o-custo-das-cidades-travadas-pelo-transito-no-brasil.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2020

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

SEMOB, Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém. Coordenadoria Financeira e Contábil – CFCP. **Tabela de Serviços 2021.** Disponível

em: <https://semob.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/TABELA-PRECO-SERVICOS-2021.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SPADOTTO, Anselmo Jose. Fundamentos da metodologia científica na área jurídica. *In: Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3824, 20 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26198>. Acesso em: 8 set. 2021.

SOUZA, Danielle Nascimento Nogueira de. **Neurodireito, psicologia e economia comportamental no combate à evasão fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. A Tributação Extrafiscal e as Teorias da Decisão como Indutores de Comportamentos Sustentáveis. *IN: Revista Jurídica Luso Brasileira*, v. 1, p. 483-502, 2016.

TORRES, Heleno Taveiro. **Direito tributário e segurança jurídica**: metódica da segurança jurídica do sistema constitucional tributário. 3. ed. ver. Atual e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VASCONCELOS, E. A. de. **Transporte e meio ambiente**: conceitos e informações para análise de impactos. São Paulo : Ed. do Autor, 2006.

VIANA, Anderson Boás et. al. **Temas atuais de legislação de trânsito**. V. I, organização Julyver Modesto de Araújo. São Paulo: Ceat, 2021.

Ilustrações:

Figura 1. KATIUSSIA, Joelle; DIAS, Luiz de Jesus; CASTRO, Edna. Consumo e mudanças climáticas: um olhar sobre o setor de transporte em Belém do Pará. In: SILVA, Luiz de Jesus Dias da; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes (org.). Urbanização e ambiente: experiências de pesquisa na Amazônia Oriental. Belém: Paka-Tatu, 2011. p. 155-179. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/545>. Acesso em: 13 fev. 2023.

Fotos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9. Fonte do autor CUNHA, M. G. C. B. **Trânsito no centro de Belém.** 2021 e 2022.

Imagem 1. GOOGLE EARTH 9.180.0.0 *Home page*. Mapa 1. Região de Belém, PA. Coordenadas 1°25'16"S 48°26'12"W. Disponível em: https://earth.google.com/web/search/br+316/@-1.42138199,-48.43678354,17.47879223a,26883.76054047d,35y,0h,0t,0r/data=CigiJgokCUz7LGwihfW_EWD4xwLH9ve_GXjO4gaJlkjAIYby6QRITUjA. Acesso em 24 jan. 2023.

Imagens 2, 3, 4. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Fotos.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/historico>. Acesso em: 14 nov. 2022.

Imagem 5. O LIBERAL, **Mundo.** Redação Integrada com informações da AP. Disponível em: <https://www.oliberal.com/mundo/video-proprietario-paga-r-2-milhoes-para-transportar-casa-pelas-ruas-1.357819>. Acesso em: 10 dez. 2022.

Imagens 6 e 7. GLOBO, Reportagem fala sobre filas duplas e disputa entre veículos no Largo do Redondo em Belém. Belém, 30 de jan. 2023. Disponível em (<https://globoplay.globo.com/v/11326099/>) ou (<https://g1.globo.com/pa/para/edicao/2023/01/31/videos-bom-dia-para-de-terca-feira-31-de-janeiro-de-2023.ghtml>).

Gráfico 1. IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/pesquisa/22/28120?localidade1=0&tipo=grafico>. Acesso em: 30 set. 2022

Gráfico 2. FOLHA DE S. PAULO. **Seminários folha.** 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2019/11/cresce-o-custo-das-cidades-travadas-pelo-transito-no-brasil.shtml>. Acesso em: 29 ago. 2021.



Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas
 Prefeitura Municipal de Belém - Belém/PA
 Informações sobre infraestruturas

2021

Informação	Valor	Unidade
1 - Documentação técnica		
IE001 Existe Plano Diretor de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas no município?	Não	
IE012 Existe cadastro técnico de obras lineares no município?	Não	
IE013 Existe projeto básico, executivo ou "as built" de unidades operacionais de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas?	Não	
IE016 Qual é o tipo de sistema de Drenagem Urbana?	Unitário (quando 100% do sistema de drenagem recebe águas pluviais e esgotos)	
IE069 Qual a proporção do sistema exclusivo em relação ao total?	-	
IE070 Qual a proporção do sistema unitário em relação ao total?	-	
2 - Informações sobre Infraestruturas Instaladas		
2.1 - Vias urbanas		
IE017 Extensão total de vias públicas urbanas do município:	1.852,00	km
IE018 Extensão total de vias públicas urbanas implantadas no município no ano de referência:	30,07	km

ANEXOS:

Anexo A - Informações obtidas na SESAN.

