



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5001770-95.2017.4.04.0000/SC

AGRAVANTE: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE BOMBINHAS/SC

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento proposto pela Defensoria Pública da União em face de decisão que indeferiu pedido de tutela de urgência em ação civil pública promovida contra o MUNICÍPIO DE BOMBINHAS visando a cessação da cobrança da denominada “Taxa de Preservação Ambiental - TPA” de estrangeiros do MERCOSUL.

Afirma que a Lei Complementar Municipal nº 185 de 2013 criou um pedágio denominado Taxa de Preservação Ambiental - TPA, cujos valores seriam destinados à atividade de preservação ambiental. A definição da constitucionalidade desse ato vem sendo discutida pelo pleno do E. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. A Defensoria impugna o fato de que apenas os veículos estrangeiros estão sendo parados pela fiscalização do Município e obrigados a realizar o pagamento imediato, diferentemente do que ocorre em relação aos veículos de origem brasileira, que não são abordados pela fiscalização municipal e não precisam fazer o pagamento imediato, podendo realizá-lo posteriormente. A recorrente afirma que essa diferença de tratamento entre brasileiros e estrangeiros afronta o Decreto nº 2.067, de 12 de novembro de 1996, que promulgou o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Las Leñas), que expressamente equipara os nacionais do MERCOSUL. O tributo é inconstitucional e, ainda que não fosse, não se justifica o tratamento distinto entre nacionais e estrangeiros.

Requer a concessão da antecipação da tutela recursal.

É o relatório. Decido.

Em primeiro lugar, firmo a competência da 2ª Seção para o processamento do presente recurso, não obstante a ação civil pública, em sua questão de fundo, tratar sobre cobrança de Taxa de Preservação Ambiental - TPA. Acontece que o objeto não consiste em discussão tributária, "mas sim no suposto ferimento do Decreto nº 2.067, de 12 de Novembro de 1996, que promulgou o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Las Leñas), em razão de alegada atuação discriminatória por parte do Município réu em relação aos estrangeiros que ingressam em seu território."

A ação originária versa, assim, sobre discussão eminentemente administrativa, ou seja, a aplicação da isonomia entre nacionais e estrangeiros. Não se está questionando a legalidade ou não da exação, matéria que seria da competência da Justiça Estadual, mas sim a igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, com suporte em princípios constitucionais e tratados internacionais e, neste contexto, competente para seu processamento a 2ª Seção (aliás, conforme extrai-se dos autos, a constitucionalidade do tributo é matéria pendente de discussão no TJ/SC).

Quanto à matéria de fundo, merece manutenção a decisão agravada, pois, tal qual afirmou o Juiz de Primeiro Grau, há razões fáticas e jurídicas a justificar a necessidade de adoção de um procedimento diferenciado no caso em pauta. Transcrevo parte da fundamentação, subscrevendo suas razões para indeferir o pedido de antecipação da tutela recursal:

" (...)

Todo ato emanado do Estado deve ser visto sob o prisma da proporcionalidade, compreendida, conforme a doutrina predominante, segundo o tripé: adequação (ou utilidade), necessidade (ou exigibilidade) e proporcionalidade em sentido estrito. Pela adequação, deve-se aferir se há uma compatibilidade entre o fim pretendido pela Administração Pública (cobrança da taxa) e os meios por ela utilizados para atingir seus objetivos (cobrança no local dos fatos), o que parece indubitável no caso concreto. Pela necessidade, deve-se averiguar se a escolha dos meios é indispensável à preservação dos objetivos do ato da administração e se dentre as medidas postas à disposição do Estado houve a eleição daquela que causa menos sacrifícios ou limitações aos administrados. Neste particular, a descrição do Município quanto ao modo de cobrança da taxa é clara em apontar que, de início, buscou-se o meio menos gravoso para satisfação da necessidade arrecadatória, mas que, diante de sua ineficácia, optou-se pela cobrança dos estrangeiros no momento e local da ocorrência do fato gerador. Não se pode negar que, pelo menos de modo aparente, está presente o requisito da necessidade de cobrança por um meio eficaz. Por último, caba analisar o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, que traz um sistema de valoração segundo o qual a medida adotada deve apresentar vantagens superiores aos sacrifícios. Nesse aspecto, a cobrança da referida taxa dos estrangeiros quando do ingresso nas fronteiras municipais de Bombinhas parece não traduzir um ônus excessivo ou desproporcional, pois estabelece uma sistemática muito semelhante àquela adotada nas rodovias concedidas pelo poder público e administradas por concessionárias de pedágio, sendo que os turistas (brasileiros e estrangeiros) há muito estão familiarizados com a exigência de pagamento imediato, no local da fiscalização. Em resumo, a política arrecadatória adotada em relação aos estrangeiros traz a vantagem de garantir a arrecadação integral e imediata do tributo, com a desvantagem de impor ao turista estrangeiro a obrigação de parar o veículo e proceder ao pagamento imediato.

Com objetivo de bem esclarecer a argumentação, faço constar que a utilização, para fins de aferição da proporcionalidade em sentido estrito, do comparativo com o modo de cobrança utilizado pelas concessionárias de pedágio não tem por objetivo equiparar, sob qualquer aspecto, a natureza jurídica das obrigações em questão, sendo uma de natureza indiscutivelmente tributária, ao passo em que a outra, para muitos juristas, tem natureza contratual. O emprego do comparativo serve apenas para destacar que o modelo de exigência de pagamento no local de nascimento da obrigação, mediante abordagem individualizada, com liberação apenas após a quitação, não traduz novidade criada pelo Município réu, pois tal sistemática já é utilizada para outras relações jurídicas.

Partindo do pressuposto de que a sistemática de arrecadação consistente na abordagem individual para pagamento à vista não se afigura aprioristicamente ilegítima ou irrazoável, cabe refletir sobre a viabilidade jurídica da adoção de tratamento diferenciado especificamente em relação aos estrangeiros, em razão das inquestionáveis diferenças que marcam o patrimônio jurídico do estrangeiro, resumidamente traduzidas como barreiras consideráveis para a cobrança dos eventuais inadimplentes. Não se pode ignorar que os caminhos jurídicos disponíveis para a cobrança de tributos de um estrangeiro residente no exterior não são singelos, sendo o mais intuitivo deles um complexo e moroso processo judicial internacional, cujos custos operacionais serão naturalmente muito superiores ao do tributo devido. Por outro lado, parece razoável sustentar que o ente tributante possui o direito de adotar os meios necessários para fazer valer as leis que legitimamente foram aprovadas pela respectiva casa legislativa e que, até o momento, não foram extirpadas do ordenamento jurídico sob qualquer fundamento, mesmo em natureza cautelar, estando em plena vigência.

Com base nessas premissas, pode-se concluir que, em relação aos estrangeiros, ou o Município promove a exigência do tributo no momento e local do fato gerador, ou fica à mercê de algo próximo a um voluntarismo deste turista em fazer o pagamento na forma diferida, pois, na prática, a cobrança formal do tributo inadimplido, seja por meios administrativos ou judiciais, deverá enfrentar as contingências decorrentes da limitação da soberania brasileira.

Convém destacar que as aludidas contingências para a cobrança administrativa ou judicial do tributo inadimplido não existem, na mesma medida, quando se trata de um contribuinte brasileiro, pois a administração tributária municipal tem à sua disposição inúmeros expedientes administrativos e judiciais para compelir o cidadão brasileiro à satisfação do crédito tributário.

Tudo parece sinalizar para o fato de que a providência adotada pela municipalidade representou medida razoável para o cumprimento da legislação vigente. Naturalmente, a atuação fiscal encontra-se rigorosamente pautada pelo princípio da legalidade, sendo imprescindível que tal postura arrecadatória encontre adequada base normativa, aspecto probatório que ainda não restou devidamente esclarecido nos autos e deverá ser enfrentado em juízo de cognição exauriente.

Assim, da análise que faço neste momento processual, parece-me que existem razões fáticas e jurídicas razoavelmente sólidas a justificar a necessidade de adoção de um procedimento diferenciado em relação ao estrangeiro, sem que isso venha a implicar a violação do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Las Leñas), cujo artigo 4º - não é demais repetir - dispõe: "Nenhuma caução ou depósito, qualquer que seja sua denominação, poderá ser imposto em razão da qualidade de cidadão ou residente permanente de outro Estado Parte."

Aliás, não se pode perder de vista que o dispositivo em questão traz proibição expressa apenas exigência de "caução ou depósito", institutos jurídicos que possuem contornos bem delimitados e, salvo melhor juízo, não se confundem com a cobrança regular de tributo cujo fato gerador encontra-se perfectibilizado, com lançamento regular e autorização de cobrança imediata pela legislação de regência. Ainda a estremar tais noções, vale destacar que os valores decorrentes da cobrança tributária consistem em receitas públicas derivadas do império legal, cujo ingresso se dá em caráter definitivo, ao passo em que cauções e depósitos são conceitualmente instrumentos de garantia e não constituem típicas receitas públicas, mas mero fluxo de caixa, de natureza transitória.

Parece oportuno referir, ainda, um caso que guarda certa semelhança com a discussão posta nestes autos, guardadas as devidas diferenças.

Em 2013, chegou ao E. STJ o Recurso Especial 1.173.960 - RS, onde o MPF discutia, por entender incabível, a possibilidade de as autoridades brasileiras procederem à retenção de veículos estrangeiros com vistas ao pagamento de multas de trânsito. Eis a conclusão a que chegou a Corte Superior:

*ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. MULTAS. VEÍCULO LICENCIADO FORA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. 1. (...). 2. Conforme a moldura fática delineada pela corte a quo, a multa de trânsito na Argentina, no Paraguai e no Uruguai é cobrada no ato da fiscalização, com a retenção do veículo do infrator. 3. A redação do artigo 119 do Código de Trânsito Brasileiro é clara ao permitir a retenção no território brasileiro de veículos licenciados no exterior sem a quitação de débitos de multa por infrações de trânsito, desde que tal conduta também seja adotada pelo outro país em relação aos veículos licenciados no Brasil, isto é, seja respeitado o princípio da reciprocidade. No mesmo sentido, fixa o artigo 260, §4º, desse mesmo diploma. 4. **Nesse contexto, absolutamente legal a exigência no sentido de que haja quitação da multa de trânsito para o retorno do veículo estrangeiro ao país de origem, sobretudo diante não só do direito, mas do dever de o Estado zelar pela sua ordem pública, dada a sua soberania, que se manifesta no poder sobre os indivíduos que se encontram no seu território, bem como diante do artigo II, 4, do Acordo sobre Regulamentação Unificada de Trânsito entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, segundo o qual "o motorista de um veículo que circule por um país está obrigado a cumprir as leis e regulamentos nele vigentes".** 5. O artigo 26, §1º, da Lei n. 6.815/1980 trata de ato jurídico completamente diverso, qual seja, o impedimento da reentrada do estrangeiro que se retirou do território brasileiro sem recolher a multa aplicada em virtude dessa mesma lei, ato esse extensível ao seu grupo familiar. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.(REsp 1173960/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJe 13/05/2013)*

Deste julgado pode ser inferido que: a) a cobrança coercitiva de um crédito público através de um determinado modo, ainda que exigindo a retenção do estrangeiro por breve momento, pode ser tida como um exercício legítimo da soberania Estatal, em sintonia com o dever do Estado de zelar pela sua ordem pública; e b) as leis e regulamentos vigentes no Brasil devem ser aplicados, obedecidos e cumpridos por todos que estejam em seu território, ainda que para o seu cumprimento seja necessária a adoção de uma discriminação justificada pelas circunstâncias concretas.

De acordo com o precedente acima, foi declarada legítima a abordagem e retenção do proprietário de veículo estrangeiro autuado no Brasil até o pagamento do débito, mesmo que tal postura das autoridades de fiscalização do trânsito não fosse permitida em relação aos veículos nacionais, que seguiram autorizados a quitar os seus débitos decorrentes de infrações de trânsito pelos meios convencionais, ou seja, posteriormente, no ato da renovação do licenciamento do veículo.

Como se vê no precedente em exame, o Superior Tribunal de Justiça admitiu a adoção de critérios diferenciados para a cobrança relativa a infrações de trânsito conforme a nacionalidade do veículo, e o fez sem considerar que tal discriminação seja ofensiva ao princípio da isonomia.

Por fim, não posso deixar de consignar, conforme já delineado no raciocínio acima, que o pedido da parte autora, tal como posto (cessação da cobrança da taxa de estrangeiros do MERCOSUL), implica indisfarçável ordem judicial de discriminação em detrimento dos brasileiros. Com efeito, a inicial não se dedica a pleitear a cessação da cobrança em relação aos brasileiros (tema que sequer

caberia a este juízo e já se encontra no foro competente), tampouco pede que os brasileiros passem a ser cobrados da mesma forma que os estrangeiros, ou seja, mediante abordagem presencial. A inicial requer unicamente, repito, a cessação da cobrança em relação aos estrangeiros, de modo que a lei tributária seja incidente apenas sobre os brasileiros.

Entendo que tal pretensão não pode ser acolhida. Atualmente, apesar da diferença no método de arrecadação, o ônus fiscal é distribuído de maneira uniforme, pois todos, nacionais e estrangeiros, estão alcançados pela obrigação tributária. Aos contribuintes que transitam com veículos nacionais é concedida uma forma diferenciada de pagamento em razão das características inerentes ao estatuto jurídico do cidadão residente no país, como a facilidade de cobrança e o acesso a dados constantes nos registros do poder público. Aos estrangeiros é exigido apenas que parem seus veículos e procedam à quitação, o que, conforme já fundamentado acima, e guardadas as limitações do juízo de cognição sumária, parece-nos um critério razoável de cobrança, em razão das circunstâncias do caso concreto.

Vale aduzir que o Decreto nº 2.067, de 12 de Novembro de 1996, que promulgou o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Las Leñas), visou a evitar atuação discriminatória dos nacionais do Mercosul nas esferas judiciais dos Países Membros como se pode ver do preâmbulo do Protocolo, sendo um dos objetivos o que "contribuirá para o tratamento equitativo dos cidadãos e residentes permanentes dos Estados Partes do Tratado de Assunção e lhes facilitará o livre acesso à jurisdição nos referidos Estados para a defesa de seus direitos e interesses", sendo o manejo dos interesses dos estrangeiros, neste feito, exemplo da efetividade de tal Protocolo, o qual, em nenhum momento decidiu pela igualdade de direitos de todos os países para todos os nacionais do Mercosul.

Ante o exposto, indefiro o pedido de antecipação da tutela recursal.

Intimem-se, sendo a parte agravada para apresentar contrarrazões, nos termos do artigo 1.019, inciso II do CPC.

Documento eletrônico assinado por **ALCIDES VETTORAZZI, Juiz Federal Convocado**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000117732v2** e do código CRC **1ff26da9**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ALCIDES VETTORAZZI
Data e Hora: 31/01/2017 19:10:58