

Ofício nº /GP.

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar-lhe, no uso da prerrogativa que me é conferida pelo inc. VII do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, o anexo Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a cobrança da tarifa de congestionamento.

A justificativa que acompanha o Expediente evidencia as razões e a finalidade da presente proposta.

Atenciosamente,

Nelson Marchezan Júnior,  
Prefeito de Porto Alegre.

Excelentíssimo Senhor Vereador Reginaldo Pujol,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº /2020.**

**Dispõe sobre a cobrança da tarifa de congestionamento.**

**Art. 1º** Fica instituída a cobrança da tarifa de congestionamento para veículos emplacados fora do Município de Porto Alegre que ingressem pelas vias e nos horários especificados no decreto.

**Parágrafo único.** O valor da tarifa de congestionamento será igual a uma tarifa de ônibus na data de entrada em vigência desta lei e será corrigida pela variação do custo total do sistema, a ser definido via decreto, e não será cobrada nos sábados, domingos e feriados.

**Art. 2º** São objetivos da tarifa de congestionamento:

- I – melhora na fluidez do tráfego urbano, evitando excessivos engarrafamentos;
- II – custeio e melhorias no transporte coletivo municipal; e
- III – elevação na qualidade do ar e efetivação do desenvolvimento sustentável.

**Art. 3º** Os recursos com a arrecadação da cobrança da tarifa de congestionamento serão destinados exclusivamente ao custeio do transporte coletivo municipal.

**Art. 4º** O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

**Art. 5º** As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

**Art. 6º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA:

Primeiramente, cabe salientar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reservou privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, inc. XI). E, no exercício de tal competência, foi editado o Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Contudo, a competência da União se encerra em assuntos que reflitam em todo o território nacional, podendo os Estados-membros e o Município legislar sobre o assunto para atender suas peculiaridades regionais e locais, respectivamente, desde que não conflitem com as normas gerais de observância obrigatória.

Nesse contexto, impende consignar os ensinamentos do clássico administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> ao tratar sobre o caso em comento:

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – Federal, Estadual e Municipal, conforme a ‘natureza e âmbito do assunto a prover.

(...).

De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, inc. I e V).

(...).

A circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população, entre outras. O tráfego sujeita-se aos mesmos princípios enunciados para o trânsito no que concerne à competência para sua regulamentação: cabe à União legislar sobre tráfego interestadual; cabe ao Estado-membro prover o tráfego regional; e compete ao Município dispor sobre o tráfego local, especialmente o urbano.

Há que se distinguir, no entanto, entre normas de trânsito, insertas no CTB, sobre as quais o Município não tem competência para legislar, sob pena de extrapolar os limites do predominante interesse local, das normas de organização do serviço de trânsito.

Nesse sentido, colaciona-se a respeito à lição do doutrinador José Nilo de Castro<sup>2</sup>:

---

1 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2008, p. 453/6.

2 DE CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**. Ed. Del Rey, 2ª ed., p. 207/208.

Dentre os serviços públicos municipais (...) arrolam-se os seguintes: arruamento, alinhamento e nivelamento, promoção do adequado ordenamento territorial urbano (art. 30, inc. VIII, CF); águas e esgotos; iluminação pública; pavimentação e calçamento; galerias de águas pluviais; trânsito e tráfego (...)  sinalização de vias urbanas e das estradas municipais, sua regulamentação e fiscalização, arrecadando-se as multas relativas às infrações cometidas em seu território (...) **Merecem explicitação os serviços de trânsito e tráfego, de competência do Município.** Não se confundem com os do Estado. (Grifos e ênfase acrescidos).

De outro lado, importante esclarecer que os serviços públicos municipais podem ser remunerados por tarifas (preços públicos). O que poderia gerar, a princípio, uma confusão conceitual entre as taxas de serviço e os preços públicos. Ambos possuem caráter contraprestacional, remunerando uma atividade prestada pelo Estado<sup>3</sup>.

As taxas, por sua vez, são cobradas 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. Existem, portanto, taxas de polícia e taxas de serviço.

Ocorre que o regime jurídico a que estão submetidas as taxas é o tributário, tipicamente de direito público. Já as tarifas estão sujeitas a regime contratual, ineludivelmente de direito privado. Dessa diferença fundamental decorrem as demais.

Destarte, como qualquer oferta de serviços, o espaço viário está sujeito a variações na demanda em determinados locais ou horários. A alta demanda por esse modal tem consequências visíveis e palpáveis nas nossas cidades: **os congestionamentos**<sup>4</sup>.

Há uma tendência no Brasil de considerar que aquilo que já é pago por tributos, como a implementação do espaço viário, teria de ser oferecido gratuitamente. No entanto, tal gratuidade gera distorções, de modo que os próprios motoristas não assumem o ônus da sobrecarga do sistema viário, gerando externalidades negativas para outros usuários.

Com efeito, na mobilidade urbana, os congestionamentos, os acidentes e a poluição causados pelo uso intensivo dos automóveis são exemplos de externalidades negativas, pois os motoristas não internalizam os custos sociais gerados pelas suas decisões de usarem seus automóveis em determinados locais da cidade ou horários do dia. Por sua vez, o transporte coletivo é gerador de externalidades positivas, devido aos efeitos positivos resultantes do seu uso

---

3 ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11 ed.. Ed. JusPodivm: Salvador, 2017, p. 73/74.

4 LING, Anthony. **Guia de gestão urbana** – São Paulo: BEI, 2017, p.106-110.

– em termos da redução da poluição do ar e dos congestionamentos de trânsito –, um dos motivos para justificar subvenções ao setor<sup>5</sup>.

Para amenizar essa distorção, propõe-se a implantação por meio desse Projeto de Lei Complementar de uma tarifa de congestionamento, popularmente chamada de “pedágio urbano”, que seria um preço público por utilização de uma determinada via nos horários de pique.

Segundo a teoria econômica que justifica a cobrança de tarifa de congestionamento, o objetivo desta política é conseguir que os usuários sejam mais cientes dos custos que eles se impõem entre si quando usam o bem público durante os picos de demanda, de modo que são obrigados a pagar pelo engarrafamento adicional que eles mesmos criaram.

A tarifa de congestionamento funciona como uma barreira econômica para desencorajar o consumo do bem na hora do *rush*. E assim induzir uma distribuição espacial e temporal desse excesso de demanda, ou, incentivar o consumo de um bem substituto que não produz as mesmas externalidades, como por exemplo, viajar para o trabalho por um meio de transporte público em vez de utilizar o automóvel familiar.

Essa tarifa já é cobrada em diversos centros de grandes cidades do mundo, como Londres, Singapura e Estocolmo. Nessas cidades, o acesso à região central por automóveis particulares é condicionado ao pagamento de uma tarifa de congestionamento para responder à demanda por trafegar por aqueles espaços.

Os avanços tecnológicos em matéria de cobrança eletrônica de pedágio para controlar o acesso de veículos aos centros ou áreas congestionadas da zona urbana, têm sido consideráveis, como por exemplo, através de dispositivos eletrônicos de matrícula (DEM, como usa a Via Verde em Portugal) ou por processamento de imagem através de câmaras de vídeo.

Em Londres e Estocolmo, um perímetro foi definido em torno do centro e câmeras controlam a entrada dos veículos. Um *software* faz o reconhecimento das placas e confere num sistema *online* se o usuário fez o pagamento prévio da tarifa. Em Singapura, o preço da tarifação é dinâmico, sendo mais alto em locais e horários com maior demanda de utilização e, conseqüentemente, onde ocorreria a maior parte dos congestionamentos.

Embora ainda não exista um estudo abrangente para avaliar os resultados de médio e longo prazo do pedágio ou portagem de congestionamento, relatórios das cidades que já implantaram mostram reduções no tráfego entrando na área restrita entre 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento), junto com reduções importantes na poluição ambiental.

---

5 Cidade e movimento: **mobilidades e interações no desenvolvimento urbano** / Organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília: Ipea: ITDP, 2016, p. 304.

Ademais, a tarifa de congestionamento tem como objetivo central a cobrança por um espaço viário limitado, que atualmente é apropriado por automóveis particulares. Com efeito, os recursos provenientes desse preço público serão revertidos em investimentos para o transporte coletivo, melhorando ainda mais a vida daqueles que não têm a opção do automóvel particular ou que decidem deixá-lo em casa.

Nessa senda, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, ressaltou que no Brasil, a operação dos serviços de ônibus urbanos é financiada quase que exclusivamente pela arrecadação tarifária. De mais a mais, São Paulo é uma exceção em termos de financiamento extratarifário, com cerca de 25% (vinte e cinco por cento) da sua receita do sistema composta de subvenções públicas e receitas diversas. Entretanto, o percentual de 75% (setenta e cinco por cento) da arrecadação tarifária nas receitas dos sistemas de ônibus urbano ainda é considerado muito grande<sup>6</sup>.

Portanto, com a criação dessa tarifa será aumentada a capacidade e a qualidade dos transportes públicos, bem como podendo até diminuir ou ao menos manter as suas tarifas atuais. Para que, então, possa ser recebida a demanda de passageiros que, por ventura, desistam ou diminuam a utilização do transporte individual automotivo.

Ressalte-se, por fim, que a propositura desse Projeto de Lei Complementar tem como um dos seus objetivos a melhoria da qualidade do ar e do meio ambiente.

Assim, a matéria de fundo versada (preservação do meio ambiente), e nem por isso de somenos importância, representa uma das maiores preocupações da atualidade. A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado foi alçado à categoria de princípio constitucional, impondo ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (arts. 225 e 23, inc. VI, da CF), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por oportuno, informa-se a necessidade de existência de prévia dotação orçamentária, haja vista implicar despesas na fiscalização e arrecadação dessa tarifa.

São estas, Senhor Presidente, as considerações que faço, ao mesmo tempo em que submeto o Projeto de Lei Complementar à apreciação desta casa, aguardando breve tramitação legislativa e a imperiosa aprovação da matéria.

---

<sup>6</sup> Cidade e movimento: **mobilidades e interações no desenvolvimento urbano** / Organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília: Ipea: ITDP, 2016, p. 317.