EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a declaração de **inconstitucionalidade parcial, com redução de texto**, do **§ 4º do artigo 86 da Lei nº 570, de 24 de dezembro de 1984**, que *institui o Código Tributário do Município de Tramandaí/RS*, na redação conferida pela Lei Ordinária nº 4.856, de 02 de outubro de 2025, **ambas do Município de Tramandaí**, extirpando-se a segunda frase do parágrafo (...) *Aos que comprovarem domicílio eleitoral no Município, mediante*

apresentação do Título de Eleitor, será concedido desconto de 75% no valor da Licença e estendido o prazo de validade da mesma para 12 meses a contar da data de expedição, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. O dispositivo ora fustigado encontra-se a seguir transcrito, **com destaque para o trecho específico que consubstancia a mácula de inconstitucionalidade material** que se pretende expurgar do ordenamento jurídico local:

> *LEI Nº 570, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1984.*
>
> *Institui o Código Tributário do Município de Tramandaí/RS. (...)*
>
> *Art. 86 A taxa de licença para localização ou exercício de atividade será arrecadada juntamente com o imposto sobre serviços, quando for o caso, ou isoladamente: (...)*
> *§ 4º O disposto no § 1º não é válido para vendedores ambulantes pessoa física, que terão sua Licença com validade entre dezembro e março do ano seguinte.* ***Aos que comprovarem domicílio eleitoral no Município, mediante apresentação do Título de Eleitor, será concedido desconto de 75% no valor da Licença e estendido o prazo de validade da mesma para 12 meses a contar da data de expedição****.* ***(Redação acrescida pela Lei nº 4856/2025)***

2. Como se denota da leitura do dispositivo, o legislador municipal instituiu um regime diferenciado de licenciamento para vendedores ambulantes pessoas físicas, estabelecendo, como regra geral, que a respectiva licença terá validade restrita ao período de “dezembro e março do ano seguinte”.

Tal limitação temporal, por si só, reflete uma adequação do poder de polícia à realidade litorânea sazonal do Município de Tramandaí, não havendo, neste ponto, qualquer vício de inconstitucionalidade.

A mácula, contudo, reside exclusivamente na estipulação contida no segundo período do § 4º que cria uma benesse anti-isonômica, ao conceder um tratamento diferenciado com desconto tarifário de 75% (setenta e cinco por cento) e extensão de validade do período da licença àqueles que, única e exclusivamente, comprovarem possuir domicílio eleitoral no Município.

Por essa razão, a presente ação direta veicula pedido de inconstitucionalidade parcial com redução de texto, visando fulminar especificamente a segunda frase do parágrafo **“ Aos que comprovarem domicílio eleitoral no Município, mediante apresentação do Título de Eleitor, será concedido desconto de 75% no valor da Licença e estendido o prazo de validade da mesma para 12 meses a contar da data de expedição”**, preservando-se hígida a regra de validade sazonal.

3. A VIOLAÇÃO À ISONOMIA TRIBUTÁRIA

O dispositivo impugnado incorre em afronta ao princípio da isonomia tributária.

A base fundante desta Ação encontra amparo no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, o qual veda aos entes

federativos *instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*. Trata-se de limitação constitucional ao poder de tributar, de reprodução obrigatória e observância compulsória pelos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

A taxa prevista no artigo 86 do Código Tributário do Município de Tramandaí tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia consubstanciado no licenciamento para localização ou exercício de atividade. Trata-se de exação vinculada a uma atuação estatal específica voltada a fiscalizar e ordenar o exercício da atividade de comércio ambulante no território municipal.

Sendo este o fato gerador, a exigência do "domicílio eleitoral no Município, mediante apresentação do Título de Eleitor" como critério de discriminação para a concessão de expressivo desconto (75% no valor da Licença) e alteração do prazo de validade da licença, revela-se um elemento estranho à matriz da exação. O local onde o cidadão exerce o seu direito de voto não guarda pertinência, técnica ou jurídica, com o poder de polícia exercido pela municipalidade, tampouco reduz o custo da fiscalização arcado pela Administração Pública.

Vendedores ambulantes, sejam eles detentores de domicílio eleitoral em Tramandaí ou não, demandam idêntico esforço fiscalizatório por parte da máquina pública e exercem rigorosamente a mesma atividade econômica nas ruas da cidade. Logo, não há qualquer âncora constitucional que sustente a cobrança diferenciada e período de validade da taxa para contribuintes que estão em estrita equivalência fática.

O que a norma municipal faz é instituir dois regimes de cobrança para contribuintes idênticos, conferindo benefício tarifário injustificadamente favorável aos contribuintes que comprovem domicílio eleitoral no Município de Tramandaí em detrimento dos demais, afrontando o cânone da igualdade fiscal. O critério eleitoral funciona como um discrímen injustificado que converte a taxa de polícia em instrumento que atenta à isonomia

Essa compreensão - de que a estipulação de regimes tributários discrepantes, fundados em critérios alheios ao fato gerador e que atingem contribuintes em situação fática e jurídica equivalente, viola a isonomia - encontra amplo lastro na jurisprudência pátria.

Embora julgados em contextos de tributos estaduais, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de repudiar a concessão de benefícios e regimes fiscais favorecidos ancorados exclusivamente no domicílio ou na origem do contribuinte, caracterizando a discriminação tributária espacial.

Nesse sentido, colaciona-se aresto da Suprema Corte aplicável à espécie:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. GUERRA FISCAL. REQUISITO DE FRUIÇÃO DE REGIME FAVORECIDO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO . CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. SUBSÍDIOS FISCAIS E ECONÔMICOS. DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA EM RAZÃO DA ORIGEM . DESIGUALDADES REGIONAIS. DESENVOLVIMENTO NACIONAL. FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO E DE EQUILÍBRIO. DESESTABILIZAÇÃO CONCORRENCIAL . LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE DE CONTRATAR. 1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatário determináveis não retira o caráter abstrato e geral de seus mandamentos normativos, nem acarreta em sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2 .137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02 .04.2004. 2. Não há inconstitucionalidade formal, porquanto a lei impugnada não veicula temática trabalhista ou de transporte . O objeto hostilizado representa legítima manifestação da competência legislativa concorrente sobre direito financeiro, tributário e econômico, nos termos do art. 24, I, do Texto Constitucional. 3.* ***Ofende a vedação à discriminação tributária de natureza espacial a fixação de reserva de mercado a prestadores domiciliados em determinado Estado-membro como requisito para a fruição de regime tributário favorecido e de acesso a investimentos públicos*** *. 4. Não é justificável a discriminação em razão da origem ou do destino com base na redução das desigualdades regionais, porquanto arrosta o mercado único e indiferenciado do ponto de vista tributário, reflexo da própria soberania nacional e da unidade política e econômica da República. 5. A cotização do percentual mínimo de prestadores de serviço de transporte e a atribuição de encargos incompatíveis à iniciativa privada representam ofensa direta às liberdades fundamentais da empresa, pois não guarda correção jurídica a atribuição de deveres*

> *instrumentais que praticamente equiparam o agente econômico privado à Administração Pública, com mera finalidade de persecução de política financeira estadual em contexto de guerra fiscal . 6. Há desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas. No caso, atentam contra a livre concorrência os requisitos para fruição dos subsídios financeiros e econômicos criados por ente federativo às sociedades empresárias do ramo automobilístico sediadas em seu território. 7 . Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência.*
> (STF - ADI: 5472 GO, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 01/08/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/08/2018)

4. A AFRONTA À REFERIBILIDADE DAS TAXAS DECORRENTES DO PODER DE POLÍCIA

Além de vulnerar a isonomia tributária, a concessão com base no domicílio eleitoral desnatura a própria essência jurídica da espécie tributária exigida, rompendo o princípio da referibilidade (artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o artigo 140, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual).

Como é cediço, o sistema constitucional tributário confere aos Municípios competência para instituir taxas em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. Em qualquer dessas hipóteses, a taxa ostenta natureza marcadamente retributiva e vinculada, consubstanciando verdadeira contraprestação a uma atuação estatal direcionada ao sujeito passivo.

A esse respeito, a doutrina pátria há muito assenta que as taxas representam uma técnica de compensação das despesas públicas provocadas pelo particular ou postas em seu benefício, **exigindo-se estrita correlação entre o gravame imposto e o custo da atividade estatal**. Sobre a conceituação e a causa jurídica da taxa, colhe-se a lição clássica de Aliomar Baleeiro[1], atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi:

> *Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.*
>
> *(...)*
>
> *Taxa é sempre uma técnica fiscal de repartição da despesa com um serviço público especial e mensurável pelo grupo restrito das pessoas que se aproveitam de tal serviço, ou o provocaram ou o têm ao seu dispor.*
>
> *(...)*
>
> *A taxa tem, pois, como 'causa' jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial dum serviço específico ao contribuinte, ou a compensação deste à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, despesa também especial e mensurável.*

[1] BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 541/3.

Na mesma linha, Humberto Ávila[2] bem elucida o caráter retributivo da taxa e a sua absoluta dissociação em relação a critérios estranhos à atividade fiscalizatória ou prestacional do Estado:

> *As taxas são tributos que podem ser cobrados em razão de serviços prestados ou colocados à disposição do contribuinte ou do exercício do poder de polícia (art. 145, II). A definição constitucional e doutrinariamente estabelecida demonstra que o aspecto material da hipótese de incidência pressupõe uma relação entre serviço e sujeito passivo. Daí dizer que as taxas representam uma contraprestação pela vantagem que o contribuinte recebeu do Estado e, por isso mesmo, tem relação com a atuação estatal e não com os índices de capacidade econômica do contribuinte (renda, patrimônio e consumo). O Supremo Tribunal Federal decidiu que a hipótese de incidência das taxas não possui qualquer relação com o patrimônio, a renda ou outras eventuais bases de cálculo próprias de impostos, mas apenas com o serviço ou com a atividade de polícia exercida relativamente ao contribuinte.*

Dessas lições extrai-se postulado inafastável: o valor exigido a título de taxa de polícia deve guardar direta e objetiva correlação com o custo real ou estimado da fiscalização deflagrada pelo Poder Público municipal.

No caso em tela, o Município de Tramandaí estipulou como taxa a contraprestação pelo exercício do poder de polícia de localização e fiscalização da atividade de comércio ambulante. Contudo, ao conferir um desconto e alterar o prazo de sua validade a demonstração de título de eleitor local, o legislador municipal **elegeu**

[2] ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 381/2.

um critério de quantificação e alteração do período de validade absolutamente desconectado do custo da atividade estatal.

Inexiste qualquer suporte fático ou financeiro capaz de demonstrar que a fiscalização de um vendedor ambulante com domicílio eleitoral em Tramandaí seja menos onerosa para os cofres municipais do que a fiscalização desempenhada sobre o vendedor ambulante com domicílio eleitoral diverso. **Os atos materiais de fiscalização - conferência das condições sanitárias, verificação da regularidade dos produtos e averiguação da ocupação do solo e do sossego público - demandam exatamente a mesma estrutura administrativa, idêntica carga horária de fiscais e o mesmo dispêndio operacional, independentemente de onde o fiscalizado exerça a sua cidadania política.**

Ao instituir uma diferenciação tarifária lastreada em critério estranho ao custo da fiscalização, a norma padece de vício insanável: ou o valor integral exigido dos ambulantes em geral é desmedido e desproporcional ao custo da atuação do poder de polícia, ou o valor reduzido concedido aos contribuintes com domicílio eleitoral local é insuficiente para remunerar a máquina fiscalizatória, desvirtuando a taxa e convertendo o tributo contraprestacional em instrumento de favorecimento pessoal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal é categórica ao exigir a necessária equivalência e referibilidade entre o custo da atuação estatal e o *quantum* fixado para a taxa.

(...) 7. ***A instituição de taxa sem razoável equivalência recíproca entre o valor exigido do contribuinte e o efetivo custo da atividade estatal referida acarreta grave violação dos princípios da proporcionalidade e da comutatividade****. 8. Tal como instituída, no caso, a taxa revela-se inconstitucional, pois o estabelecimento de um valor fixo para realização de perícias e diligências sem levar em consideração a complexidade, o lapso temporal para sua execução, os valores envolvidos na apuração do crédito fiscal e o custo efetivo do serviço público evidenciam a desproporcionalidade e desconexão da comutatividade ou referibilidade. 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente.* (STF - ADI: 6145 CE, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 14/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 21-10-2022 PUBLIC 24-10-2022)

COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente. TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. ***Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica*** . (STF - ADI: 6211 AP, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 04/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/05/2020)

5. DA SÍNTESE DAS INCONSTITUCIONALIDADES

Nesse contexto, tem-se por inconstitucional a expressão questionada, contida no § 4º do artigo 86 do Código Tributário do Município de Tramandaí, na medida em que:

a) ofende o princípio da isonomia tributária (artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual), ao instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em idêntica situação fática e jurídica, elegendo o domicílio eleitoral como critério arbitrário para a concessão de privilégio, em descompasso com a capacidade contributiva e com a natureza da atividade econômica exercida; e

b) viola o princípio da referibilidade inerente às taxas decorrentes do poder de polícia (artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o artigo 140, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual), por estipular um benefício tarifário desvinculado do custo da atividade estatal de fiscalização, bem como alterar a validade da licença tendo por norte o domicílio eleitoral, desnaturando o caráter sinalagmático e retributivo próprio dessa espécie tributária, visto que o exercício do poder de polícia sobre o comércio ambulante demanda o mesmo dispêndio da Administração Pública independentemente do local de votação do contribuinte.

6. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa dos dispositivos legais impugnados, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do **§ 4º do artigo 86 da Lei nº 570, de 24 de dezembro de 1984**, na redação conferida pela Lei Ordinária nº 4.856, de 02 de outubro de 2025, **ambas do Município de Tramandaí**, extirpando-se a segunda frase do parágrafo (...) *Aos que comprovarem domicílio eleitoral no Município, mediante apresentação do Título de Eleitor, será concedido desconto de 75% no valor da Licença e estendido o prazo de validade da mesma para 12 meses a contar da data de expedição*, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 140, § 1º, inciso II, da

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como aos artigos 145, inciso II, e 150, inciso II, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 16 de setembro de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AABSC