



Câmara dos Deputados

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº de 2026 (DO SR. AUREO RIBEIRO)

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar a instituição de taxas fundadas exclusivamente no trânsito, ingresso ou permanência de pessoas físicas ou veículos no território do ente tributante.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar a instituição de taxas cujo fato gerador consista exclusivamente no trânsito, ingresso ou permanência de pessoas físicas ou veículos no território do sujeito ativo.

Art. 2º O art. 77 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com seu parágrafo único renomeado para § 1º, e acrescido do seguinte § 2º:

"Art. 77.

§ 1º

§ 2º É vedada a instituição de taxas que tenham como fato gerador, exclusivamente, o trânsito, o ingresso ou a permanência de pessoas físicas ou veículos no território do sujeito ativo." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO





Câmara dos Deputados

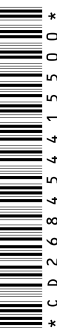
O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo aperfeiçoar as normas gerais de direito tributário previstas no Código Tributário Nacional, de modo a explicitar que o mero trânsito, ingresso ou permanência de pessoas físicas ou veículos no território de determinado ente federativo não podem constituir, por si sós, fato gerador da espécie tributária taxa.

A Constituição Federal, em seu art. 145, inciso II, autoriza a instituição de taxas apenas em razão do exercício regular do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Trata-se de espécie tributária vinculada, cuja validade depende da existência de uma atuação estatal concreta e juridicamente identificável em relação ao contribuinte.

Nos últimos anos, diversos entes federativos passaram a instituir exações denominadas “taxas de turismo”, “taxas de preservação ambiental”, “taxas de visitação” ou nomenclaturas semelhantes, frequentemente calculadas com base no simples ingresso, trânsito ou permanência de pessoas em localidades turísticas. Embora algumas dessas iniciativas tenham sido justificadas por objetivos legítimos de preservação ambiental, ordenamento territorial ou gestão do fluxo turístico, observa-se crescente controvérsia acerca da adequação constitucional da utilização desses fatos como fundamento autônomo para a incidência de taxas.

A relevância do tema tornou-se ainda mais evidente diante da recente proliferação de iniciativas dessa natureza em diversos destinos turísticos brasileiros, inclusive no Município de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro, evidenciando a necessidade de maior uniformidade na interpretação dos limites constitucionais aplicáveis à instituição de taxas.

Importa destacar que o presente projeto não pretende restringir a competência constitucional dos entes federativos para instituir taxas decorrentes do exercício regular do poder de polícia ambiental, urbanístico, sanitário ou administrativo. Tampouco busca questionar a legitimidade das ações de preservação ambiental, sustentabilidade ou ordenamento do turismo.





Câmara dos Deputados

O que se busca é afirmar, de forma clara e uniforme no âmbito das normas gerais de direito tributário, que o simples ingresso, trânsito ou permanência de pessoas ou veículos em determinado território não se enquadra, por si só, nas hipóteses constitucionais autorizadoras da cobrança de taxas.

Diversa é a realidade da taxa instituída em razão do efetivo exercício do poder de polícia. Em termos técnicos, distingue-se daquelas cobranças cujo fato gerador corresponde apenas ao ingresso de não residentes no território do ente tributante para fins turísticos. Nesses casos, a exação não se vincula a uma atividade administrativa individualizada dirigida ao contribuinte, mas à mera condição de visitante, circunstância incompatível com a natureza jurídica da taxa.

Quando a cobrança tem como fato gerador exclusivamente o ingresso, o trânsito ou a permanência de pessoas em determinada localidade, surge potencial conflito com o art. 150, inciso V, da Constituição Federal, que veda aos entes federativos estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. A vedação à limitação ao tráfego de pessoas ou bens constitui importante garantia da unidade econômica e política da Federação, preservando a liberdade de locomoção e a livre circulação de atividades econômicas em todo o território nacional.

Nesse sentido, Luís Eduardo Schoueri (2024, p. 381) destaca que essa limitação constitucional ao poder de tributar reflete “em primeiro lugar, a liberdade de ir e vir e a liberdade de comércio, apoiada também no Princípio do Federalismo”. Não se mostra compatível com tais valores constitucionais a utilização da espécie tributária taxa como instrumento de oneração do simples deslocamento ou permanência de cidadãos em determinada localidade.

Ademais, a eventual tentativa de justificar essas cobranças como contraprestação por serviços turísticos também encontra obstáculos jurídicos relevantes. Para que uma taxa de serviço seja constitucionalmente válida, é indispensável que o serviço seja efetivamente prestado ou colocado à disposição do contribuinte, possua caráter específico e divisível e possa ser





Câmara dos Deputados

individualizado em relação a cada usuário. Em regra, ações de promoção turística, manutenção de atrativos, publicidade institucional, ordenamento urbano, preservação ambiental ampla ou melhoria da infraestrutura local beneficiam a coletividade de forma indistinta, não se enquadrando no conceito constitucional de serviço público específico e divisível apto a justificar a cobrança de taxa.

A presente proposição insere-se no exercício da competência atribuída à União pelo art. 146, inciso III, da Constituição Federal para editar normas gerais em matéria tributária, especialmente quanto à definição das espécies tributárias e de seus fatos geradores. Não se trata de supressão de competências tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas de explicitação dos limites constitucionais inerentes à própria natureza jurídica das taxas.

Ao reforçar a necessária vinculação entre a cobrança de taxas e as hipóteses constitucionais previstas no art. 145, inciso II, da Constituição Federal, a proposta promove maior segurança jurídica, reduz a litigiosidade e contribui para a uniformização do sistema tributário nacional.

Diante da relevância da matéria para a proteção dos direitos dos contribuintes, para a preservação da unidade nacional e para o aperfeiçoamento das normas gerais de direito tributário, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em de de 2026

Deputado Federal AUREO RIBEIRO

Solidariedade/RJ

