



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0000410-71.2022.8.16.0000 DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA.

INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU E OUTROS.

RELATOR: DES. ARQUELAU ARAUJO RIBAS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º, INCISO XI E ARTIGO 6º-A, PARÁGRAFOS 1º, 2º, 4º, 5º E 7º, DA LEI Nº 4.641, DE 23 DE JULHO DE 2018, COM A REDAÇÃO ATRIBUÍDA PELA LEI Nº 4.822, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019, AMBAS DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. NORMATIVOS QUE AO DISCIPLINAREM A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, AUTORIZAM A COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO DAS EMPRESAS OPERADORAS EM DECORRÊNCIA DA APONTADA "EXPLORAÇÃO INTENSIVA DO VIÁRIO URBANO". EXAÇÃO QUE SE REVELA INCONSTITUCIONAL. UTILIZAÇÃO ORDINÁRIA DO SISTEMA VIÁRIO URBANO PELOS MOTORISTAS CREDENCIADOS A REFERIDAS EMPRESAS. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO DO USO PELA COLETIVIDADE OU SOBRECARGA DO BEM. EXIGÊNCIA DE REMUNERAÇÃO PELO USO DO BEM PÚBLICO DIRIGIDA UNICAMENTE A TAL CATEGORIA DE ATIVIDADE QUE MALFERE O PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRECEDENTES DO STF, DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DOS TRIBUNAIS PÁTRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS *EX NUNC*.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0000410-71.2022.8.16.0000, em que é autor o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA e são interessados a CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU e o MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.



RELATÓRIO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face do artigo 6º, inciso XI e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º e 7º do artigo 6º-A, da Lei nº 4.641, de 23 de julho de 2018, com a redação atribuída pela Lei nº 4.822, de 13 de dezembro de 2019, ambas do Município de Foz do Iguaçu, que dispõe sobre o serviço de transporte remunerado individual de passageiros no âmbito daquela municipalidade.

1.1. Ao que alegou o autor, os referidos normativos padecem de vício material de inconstitucionalidade, posto que: **a)** violaram o princípio da isonomia ao instituírem a cobrança de preço público decorrente da exploração intensiva do viário urbano; **b)** o preço público definido pelas normas objurgadas possui como hipótese de incidência a utilização da infraestrutura urbana, contudo, as vias públicas são bens de uso comum do povo e destinam-se ao uso da coletividade; **c)** a cobrança do preço público é legítima apenas em hipóteses excepcionais, que não se configuram no caso de utilização das vias pelos motoristas de aplicativo, uma vez que *"do ponto de vista qualitativo, não há utilização das vias públicas para finalidade diversa da sua essência, já que se trata de simples tráfego de veículos. No aspecto quantitativo, igualmente não se pode afirmar que haja utilização anormal"*; e **d)** assim sendo, não se justifica o tratamento desigual imposto pela norma às empresas de tecnologia. Citou precedente deste Órgão Especial e postulou a procedência do pedido, ao efeito de declarar a inconstitucionalidade dos normativos censurados, com modulação dos efeitos da decisão (mov. 1.1). Juntou documentos (movs. 1.2/1.8).

1.2. A Câmara Municipal de Foz do Iguaçu defendeu a constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados, sob o argumento de que a Constituição Federal autoriza a instituição de taxas pelos entes federados. Asseverou que compete ao Município *"[...] zelar pela proteção do seu patrimônio, nesse contexto compreendida as ruas e as avenidas urbanas, que por sinal acabam sendo intensamente utilizadas pelos operadores do serviço de transporte que fazem uso de aplicativos e plataformas de comunicação em rede"*. Acrescentou que no caso, a instituição do preço público atende ao disposto no artigo 23, VI, da CF, que consagra os deveres de proteção ao meio ambiente e combate à poluição. Pugnou pela improcedência dos pleitos veiculados na exordial (mov. 19.1).

1.3. Muito embora tenha sido devidamente notificado (movs. 13.1 e 13.2), o Prefeito municipal de Foz do Iguaçu deixou de se manifestar no feito (mov. 21.1).

1.4. A Procuradoria-Geral do Estado limitou-se a argumentar que *"o Município de Foz do Iguaçu tem competência para legislar sobre a prestação de serviços, com*



ampla possibilidade para estabelecer critérios sobre a remuneração do transporte, sem que tais determinações sejam afastadas pelos demais poderes, uma vez que os decretos impugnados não têm vícios” (mov. 26.1).

1.5. Em pronunciamento de mov. 29.1, a Procuradoria-Geral de Justiça ratificou os termos da proemial e requereu a integral procedência do pedido. Na oportunidade, asseverou que a Câmara Municipal de Foz de Iguaçu não logrou apresentar argumentos capazes de infirmar a tese da inicial e destacou que *“[...] as vias públicas constituem-se em bens de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, inc. I), sujeitando-se à fruição de toda e qualquer pessoa. E, nessa perspectiva, não se evidenciando legítimo o discrimen imposto pela normativa questionada, resulta, conseqüentemente, arbitrária a exação em desfavor – apenas – dos motoristas de aplicativos (ou dos passageiros, que, no limite, suportam o respectivo encargo, embutido no preço do serviço), todos cidadãos comuns com direito ao uso das vias públicas (STF, ADPF 449, Pleno, Rel. Luiz Fux, j. 08/05/2019)”*.

É o relatório.

FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

2. Segundo narrado, a presente ação direta tem por escopo a declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso XI e do artigo 6º-A, parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º e 7º, da Lei nº 4.641, de 23 de julho de 2018, com a redação atribuída pela Lei nº 4.822, de 13 de dezembro de 2019, ambas do Município de Foz do Iguaçu.

2.1. Eis o teor dos normativos censurados:

Lei Municipal nº 4641, de 23 de julho de 2018

“Dispõe sobre o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Foz do Iguaçu.

[...]

Art. 6º Competem às empresas operadoras credenciadas no Município de Foz do Iguaçu:

[...]

XI - apurar e recolher o preço público a que se refere esta Lei. (Redação acrescida pela Lei nº 4822/2019)

[...]



Art. 6º-A Em compensação da exploração intensiva do viário urbano, que implicará, ocasionalmente, impacto ambiental deverá ser recolhido preço público.

§ 1º Os valores a serem pagos serão contabilizados de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados pelas empresas operadoras do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

§ 2º O preço público poderá ser alterado como instrumento regulatório destinado a controlar a utilização do espaço público e a ordenar a exploração adicional do viário urbano de acordo com a política de mobilidade e outras políticas de interesse municipal.

[...]

§ 4º O valor do preço público será de 1% (um por cento) sobre o valor total da corrida realizada.

§ 5º O valor devido a título de preço público deverá ser apurado mensalmente e recolhido para o FOZTRANS até o quinto dia útil de cada mês.

[...]

§ 7º Além das diretrizes previstas neste artigo, a definição do preço público poderá considerar o impacto urbano e financeiro do uso do viário urbano pela atividade privada, dentre outros:

I - no meio ambiente;

II - na fluidez do tráfego; e

III - no gasto público relacionado à infraestrutura urbana. (Redação acrescida pela Lei nº 4822/2019)"

2.2. A peça preambular indicou como parâmetro de controle o artigo 1º, inciso III, da Constituição do Estado do Paraná, que assim estabelece:

"Art. 1º. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

[...]



III- A defesa da igualdade e o consequente combate a qualquer forma de discriminação."

2.3. O pleito autoral comporta acolhimento.

2.4. A Lei Municipal nº 4641/2018, de Foz do Iguaçu, ao disciplinar a exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito daquela urbe, autorizou a cobrança de **preço público** das empresas operadoras em decorrência da alegada *"exploração intensiva do viário urbano"*, em montante equivalente a *"1% (um por cento) sobre o valor total da corrida realizada"*.

2.5. A exação, contudo, revela-se inconstitucional.

2.6. Com efeito.

2.7. Em conformidade com a expressa disposição do artigo 99, I, do Código Civil, as **ruas e estradas** são classificadas como **bens públicos de uso comum do povo**. Como tal, podem ser utilizadas indistintamente pela coletividade em geral. O uso ordinário, ademais, deve ser gratuito, justamente para evitar qualquer sorte de discriminação entre os usuários.

2.8. Ao abordar o tema relacionado aos bens de uso comum do povo, Thiago Marrara e Luciano Ferraz lecionam que:

"O uso do povo, no direito administrativo dos bens, é o uso por qualquer pessoa física, nacional ou estrangeira, assim como por pessoas jurídicas de direito privado e de direito público, incluindo o proprietário estatal do bem usado por todos. Qualquer pessoa que esteja em território nacional licitamente está autorizada se beneficiar dos bens de uso comum do povo para satisfazer suas necessidades básicas e concretizar seus direitos fundamentais.

É o que se vislumbra em relação às ruas. Poderão usá-las, por exemplo, os condutores brasileiros de veículos de uso doméstico, os turistas estrangeiros com seus veículos alugados, empresas privadas para entregar suas mercadorias e serviços ou para buscar suas matérias-primas, entidades estatais prestadoras de transporte



público e de serviços postais etc. Desse mero exemplo se extrai que o termo 'povo', presente no Código Civil (art. 99, I), deve ser interpretado de modo extensivo.

*Essa característica ainda não esgota a definição legal. Não é suficiente afirmar que o uso desses bens públicos seja realizado pelo povo. **É preciso que o uso seja comum e isso significa que está sujeito aos mandamentos da isonomia, da generalidade, da ausência de restrições, salvo quando algum interesse público primário as permitir ou exigir. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello definem os bens de uso comum do povo como aqueles abertos ao uso indistinto de todos. A ideia de uso 'indistinto' incorpora a de generalidade.***

*Por efeito das características fundamentais apontadas, o papel do proprietário estatal em relação aos bens de uso comum é bastante diminuto. Em primeiro lugar, o uso primário desses bens não deve beneficiar imediatamente esta entidade, mas principalmente terceiros, ou melhor, quaisquer do povo. Em segundo lugar, ainda que seja dona, **não cabe à entidade proprietária criar restrições imotivadas ao uso por qualquer indivíduo, salvo quando houver interesse público para tanto.** É o que ocorre nas hipóteses de reparo do bem, como ruas e avenidas, de exigência de autorização de uso extraordinário e de instituição de cobrança de uso, por exemplo, em parques públicos. Em casos assim, a utilização poderá ser limitada ou vedada àquele que não cumpra certos requisitos." (grifou-se)*

(Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade [livro eletrônico] / Thiago Marrara, Luciano Ferraz. - 3. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. - Tratado de direito administrativo; v. 3 / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, coordenação)

2.9. Sobre a utilização de referida classe de bens públicos, Marçal Justen

Filho ensina que:

"Em princípio, a utilização de um bem de uso comum é gratuita. Todos podem circular pelas ruas os limites impostos à autonomia privada são aqueles derivados do exercício do poder de polícia. Ou seja, podem ser estabelecidos limites destinados a assegurar a possibilidade de todos os demais sujeitos usufruírem dos bens em igualdade de condições.

*Como ensina Hely Lopes Meirelles, os usuários do bem comum do povo 'são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – uti universi –, razão pela qual ninguém tem o direito de uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem'. Em tais casos, costuma-se aludir ao **uso ordinário do bem público.***



Corresponde à fruição das utilidades propiciadas pelo bem em igualdade de condições com todos os demais cidadãos, sem a exclusão de idêntico benefício ser obtido por outrem e sem a obtenção de vantagens econômicas apropriáveis egoisticamente.

No entanto, há hipóteses em que se admite a fruição privativa por um sujeito, com exclusão da possibilidade de outros sujeitos obterem idêntico benefício. Costuma-se utilizar a expressão 'uso extraordinário' do bem público de uso comum do povo para indicar esses casos, hipótese que será examinada adiante.

[...]

A terminologia uso anormal ou extraordinário abarca amplamente todos os casos em que a fruição por um ou mais particulares apresentar características qualitativas ou quantitativas que escapem ao padrão usual.” (grifou-se)

(Curso de direito administrativo [livro eletrônico] / Marçal Justen Filho. - 5. ed. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2018.)

2.10. O autor tece, outrossim, as seguintes considerações acerca da remuneração pelo uso do bem público de uso comum do povo:

*“Em princípio, a fruição pelo particular do bem público pode fazer-se gratuitamente, especialmente quando se tratar de bem de uso comum. **Na medida em que tais bens são intrinsecamente destinados ao uso de todos, não teria cabimento condicionar a sua fruição a algum pagamento.***

No entanto, essa solução nem sempre é aplicável, sendo usual subordinar a uma remuneração a fruição do bem público por um sujeito determinado, sempre que tal seja um meio para a obtenção de algum benefício peculiar e diferenciado.

[...]

A remuneração pode ser destinada a compensar o Estado ou quem lhe faça as vezes pelas despesas necessárias à implantação ou manutenção dos bens públicos.

Esse entendimento se aplicará nos casos em que a fruição individual pelo particular (mesmo mantida dentro dos padrões de normalidade) acarretar despesas estatais indispensáveis à manutenção da integridade do bem. A remuneração visará a assegurar a recuperação das despesas produzidas pela própria fruição do bem pelo particular. Assim se passa, por exemplo,



no caso de cobrança de um preço para ingresso num parque público, o qual necessita de manutenção, limpeza etc.

[...]

Há hipóteses em que a remuneração deriva, no entanto, de uso anormal do bem público. São aqueles casos em que o sujeito se vale da via pública para promover o transporte de bens que acarretam desgaste extraordinário. Cabe ao usuário desembolsar valor correspondente aos custos de manutenção gerados por ele próprio.” (grifou-se)

2.11. Acrescenta o doutrinador, por fim, que *“a exigência de remuneração pelo uso de bem público deve ser compatível com os princípios jurídicos da isonomia, proporcionalidade e legalidade, dentre outros”*.

2.12. Fixadas tais premissas, observa-se que a utilização do sistema viário urbano equivale ao uso normal do bem público. É dizer. O uso das vias de tráfego de veículos pelos motoristas credenciados às empresas operadoras do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros ocorre em conformidade com a destinação própria e natural do bem.

2.13. Além disso, o uso da malha viária por tais motoristas não afeta o tráfego dos demais veículos e não importa em restrição da mesma utilização pela coletividade e tampouco em sobrecarga do bem.

2.14. Ao contrário, conforme constatou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o tema 967 da repercussão geral, *“[...] a oferta de Uber e assemelhados no mercado de transporte urbano diminuiu o número de carros nas ruas, porque menos gente passou a sair com o seu próprio automóvel”*. Destacou-se, ademais,

“[...] o impacto positivo sobre o meio ambiente: pesquisa do Massachusetts Institute of Technology - MIT, divulgada em 16 de janeiro de 2018, atesta que o transporte compartilhado por meio de aplicativos contribui para a diminuição da quantidade de veículos em circulação, melhoria do trânsito nas cidades e na redução da emissão de poluentes” (grifou-se - RE 1054110, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019).



2.15. Feitas essas considerações, não é difícil concluir que as empresas operadoras do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros não fazem uso especial do sistema viário urbano do Município de Foz do Iguaçu, razão pela qual a **exigência do pagamento do preço público** unicamente de tal categoria, sem que a mesma imposição seja dirigida a atividades correlatas, **malfeire o princípio da isonomia**.

2.16. Nessa linha, é elucidativo o argumento tecido pela Procuradoria-Geral de Justiça, ao destacar que inexistente uso anormal ou excepcional das vias públicas a justificar a cobrança do preço público:

"Do ponto de vista qualitativo, não há utilização das vias públicas para finalidade diversa da sua essência, já que se trata de simples tráfego de veículos. No aspecto quantitativo, igualmente não se pode afirmar que haja utilização anormal. É que o advento dos aplicativos de transporte individual de passageiros não acarretou aumento do número de carros nas ruas; pelo contrário, há estudos a indicar que houve a diminuição do trânsito, porque pessoas que utilizavam seus próprios carros deixaram de fazê-lo, em razão das facilidades introduzidas pelo novo modal. Ainda nesse tema, deve-se recordar que se trata de serviço de transporte de passageiros, ou seja, de pessoas, de cidadãos comuns, que também têm o direito de usar as vias públicas, ainda que por intermédio de um transportador que faz disso uma atividade econômica." (p. 10 – mov. 1.1)

2.17. A propósito, recentemente este C. Órgão Especial reconheceu a inconstitucionalidade de norma do Município de Londrina que previa a cobrança de preço público das empresas de tecnologia de transporte pela utilização da infraestrutura urbana. Eis a ementa do julgado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 358/2019 DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. REGULAÇÃO DO TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REJEIÇÃO. PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DETÉM LEGITIMAÇÃO UNIVERSAL PARA A PROPOSITURA DE AÇÕES DIRETAS NESTA E. CORTE DE JUSTIÇA. PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DA AÇÃO EM FACE DE DECRETO. REJEIÇÃO. É ADMISSÍVEL O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS AUTÔNOMOS. PRECEDENTES. MÉRITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.111/SP, JULGADO PELA CORTE SUPREMA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL, COM A FIXAÇÃO DE TESES SOBRE O ESPAÇO REGULATÓRIO DESTINADO AOS MUNICÍPIOS ACERCA DA MATÉRIA EM EPÍGRAFE (TEMA 967). 1. INCONSTITUCIONALIDADE



FORMAL E MATERIAL. OCORRÊNCIA. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE MOTORISTAS, EXIGÊNCIA DE RESIDÊNCIA DO CONDUTOR NA URBE, OBRIGAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE SEDE FÍSICA DA EMPRESA DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE NO MUNICÍPIO, COMPARTILHAMENTO DE DADOS, VEDAÇÃO DE VIAGENS COMPARTILHADAS E DE ALTERAÇÃO NOS PONTOS DE EMBARQUE E DE DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS E COMPROVAÇÃO DE POSSE LÍCITA DO VEÍCULO. ORA PRESENÇA DE VÍCIOS FORMAIS ORA MATERIAIS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA DA CARTA FEDERAL VULNERADAS. LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, PROPORCIONALIDADE E COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS DESTA ESTIRPE. **2. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO PELO USO DA INFRAESTRUTURA URBANA DE LONDRINA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. OCORRÊNCIA. DEVER PECUNIÁRIO DIRECIONADO UNICAMENTE ÀS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE, AS QUAIS FAZEM USO NORMAL DO REFERIDO BEM DE USO COMUM, SEM IMPLICAR SOBRECARGA OU LIMITAÇÃO DA UTILIZAÇÃO PELOS DEMAIS USUÁRIOS. COBRANÇA INJUSTIFICÁVEL. EXIGÊNCIA, ADEMAIS, QUE CONTRASTA COM O SUPRACITADO TEMA Nº 967 DA CORTE SUPREMA. PRECEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EFICÁCIA "EX NUNC" DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ALUSIVA AO PREÇO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**" (grifou-se)

(TJPR - Órgão Especial - 0029257-54.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR RAMON DE MEDEIROS NOGUEIRA - J. 18.10.2021)

2.18. Cumpre ressaltar que o **Pretório Excelso** já se debruçou sobre a temática, ao analisar recurso interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que considerou ilegal a cobrança de preço público decorrente da utilização das vias públicas por empresas exploradoras do serviço de transporte privado individual de passageiros^[1], em julgado que restou assim ementado:

"DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **TRANSPORTE DE PASSAGEIRO. APLICATIVO. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. PARÂMETROS FIXADOS PELO LEGISLADOR FEDERAL. TEMA 967 DA REPERCUSSÃO GERAL. SÚMULAS 279/STF E 280/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar o Tema 967 da sistemática da repercussão geral, fixou a seguinte tese: "1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência;**e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de



passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)". 2. Hipótese em que dissentir da conclusão do Tribunal de origem demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional. Incidência das Súmulas 279/STF e 280/STF. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC /2015." (grifou-se)

(STF, RE 1271620 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020)

2.19. Semelhante posicionamento foi adotado por órgão fracionário deste Tribunal de Justiça ao analisar, no âmbito de sua competência, as mesmas normas que são objeto desta ação direta:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS DE APLICATIVO. CONCESSÃO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, A FIM DE QUE AS RECORRIDAS CUMPRAM COM AS NORMAS LOCAIS DE APURAÇÃO E RECOLHIMENTO DE PREÇO PÚBLICO. ARTIGOS 6º., INCISO XI E 6º.-A, §§4º. E 5º. DA LEI MUNICIPAL N.º 4.641/18. IMPOSSIBILIDADE. REGRAS APARENTEMENTE INCONSTITUCIONAIS. SISTEMA ESTABELECIDO PELA LEI FEDERAL N.º 13.640/18 QUE NÃO CONTEMPLA A COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 1.054.110/SP, SOB REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DESPROVIDO." (grifou-se)

(TJPR - 4ª Cívél - 0052276-89.2020.8.16.0000 - Foz do Iguaçu - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 04.05.2021)

2.20. Na mesma trilha, citam-se, a título exemplificativo, os seguintes precedentes dos Tribunais pátrios:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 11.185/2019 - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL



PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - LEI FEDERAL N. 12.587/2012 - ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 13.640 - COMPETÊNCIA DOS ENTES MUNICIPAIS PARA FISCALIZAR E REGULAMENTAR O SERVIÇO - §§1º E 2º DO ARTIGO 8º, INCISO II E PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 11, INCISOS I E V DO ARTIGO 12 - RESTRIÇÕES QUE CONTRARIAM AS DIRETRIZES DA NORMA FEDERAL - VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. **Compete ao Município regulamentar e fiscalizar o transporte remunerado privado individual de passageiros em âmbito local, sendo-lhe vedado estabelecer condições e requisitos para a prestação do serviço em contrariedade ao que determina a Lei de Mobilidade Urbana.** A implementação de referidas condições e requisitos por legislação local, além de ocasionar a inconstitucionalidade formal da norma, também evidenciaria vício material, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Os §§1º e 2º do artigo 8º, o inciso II e o parágrafo único do artigo 11, bem como os incisos I e V do artigo 12, todos da Lei n. 11.185/2019, do Município de Belo Horizonte, impõe restrições que contrariam as diretrizes da norma federal, bem como representam violação à livre iniciativa, o que impõe a declaração da sua inconstitucionalidade. V. v.: Os municípios têm competência legislativa para disciplinar o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo, cuja fiscalização e regulamentação estão adstritas ao âmbito de atuação local, condicionada aos princípios constitucionais da razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor, bem como às diretrizes fixadas na Lei Nacional de Mobilidade Urbana, com as alterações introduzidas pela Lei federal nº 13.640/2018, e ao precedente do STF contido no RE nº 1.054.110/SP, em repercussão geral. A submissão do serviço de agenciamento entre usuários e motoristas à prévia autorização estatal impõe uma limitação ao ingresso de novos agentes, de novas plataformas digitais no mercado ("barreira de entrada"), por eventualmente propiciar a criação de "monopólios de fato" ou oligopólios, cartéis, trustes ou outras formas de concentração do poder econômico ("reservas de mercado"), no setor de intermediação via "aplicativos", o que viola frontalmente os princípios da razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de escolha dos usuários consumidores e da liberdade profissional dos próprios motoristas. **É inconstitucional a cobrança de preço público pelo uso normal de bem de uso comum do povo, por prestadores ou intermediadores do serviço de transporte privado individual de passageiros, quando não há individualização do bem utilizado nem restrição de acesso da coletividade ao seu uso, por violar os princípios da razoabilidade, da isonomia, da impessoalidade, da liberdade de iniciativa e do exercício de atividade profissional.**" (grifou-se)

(**TJMG - Ação Direta Inconst** 1.0000.19.151719-2/000, Relator(a): Des. (a) Geraldo Augusto , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , **ÓRGÃO ESPECIAL**, julgamento em 15/07/2021, publicação da súmula em 20/08/2021)



"INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente suscitado nos autos de Agravo de Instrumento interposto em mandado de segurança promovido por empresa intermediadora de serviços de transporte individual de passageiros, mediante aplicativo – Arguição de inconstitucionalidade de "dispositivos da Lei nº 15.539/2017, em especial seu artigo 7º e parágrafo único, do Município de Campinas" – Lei que "dispõe sobre o serviço remunerado para transporte individual de passageiros oferecido e solicitado exclusivamente por aplicativos, sítios ou plataformas tecnológicas ligados à rede mundial de computadores" – **Artigo 7º, caput, dispondo que "o uso do Sistema Viário Urbano para exploração de atividade econômica de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros fica condicionado ao pagamento pelas empresas prestadoras de serviços de intermediação até o quinto dia útil de cada mês do valor correspondente a um por cento do valor total das viagens, recebido em decorrência dos serviços prestados no município", e que (parágrafo único do mesmo artigo) "as empresas que não possuam sede fiscal no município ficam condicionadas ao pagamento correspondente a dois inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do valor das viagens, recebido em decorrência dos serviços prestados no município".** SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – Normas gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, cujos artigos 12 e 18 atribuem ao Município, o primeiro, a organização, disciplinamento e fiscalização, e o segundo, entre outras, "promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano" – Lei 15.539/2017, do Município de Campinas que, destinada a disciplinar a exploração dos serviços de que se trata, criou no artigo 7º e seu parágrafo único, direito novo e cogente, desautorizada pela lei federal de regência do sistema, e à margem da Constituição Federal – Precedente do C. Órgão Especial afirmativo da limitação do poder regulamentar exercido pelos Municípios, na forma da lei federal mencionada. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – Lei Municipal que promove exigência exorbitante do sistema e cobra das empresas que administram os aplicativos destinados à prestação do serviço, valor como verdadeira taxa fosse, sem estabelecer clara e expressamente a que título procede à exigência, nem a define como tal – Poder de tributar que deve atender às limitações constitucionais (art. 145), podendo os entes federados instituir, dentre outros tributos, "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" (inciso II) – Norma questionada que não refere qualquer serviço posto pelo Município à disposição dos prestadores diretos do serviço, das empresas que gerem o aplicativo por eles e pelos usuários utilizados – Inconstitucionalidade configurada. **TRIBUTAÇÃO – Cobrança (das empresas) imposta pelo uso do sistema viário urbano do Município – Percentual incidente que tem por base de cálculo o**



valor total das viagens, o que não guarda nenhuma relação com o efetivo uso desse bem comum do povo – Cobrança que, para as empresas, resulta, por via reflexa, quando não direta, dupla exigência de pagamento, uma pelo uso do sistema viário, outra proveniente do "integral e atualizado [valor] do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN", este imposto por lei municipal específica – Sistema viário urbano não objeto de tributação específica de qualquer natureza – Artigo 156 da Constituição Federal que não inclui entre as competências dos Municípios instituir imposto sobre o uso do sistema viário urbano – Inconstitucionalidade configurada. COBRANÇA – Estabelecimento de diferenciação entre empresas sediadas no Município e as que lá não têm sede, exigindo destas o pagamento de percentual maior que o previsto para as primeiras, percentuais incidentes sobre a mesma base de cálculo – Preceito que malfeire o princípio da isonomia (artigo 5º, caput, da CF) – Inconstitucionalidade configurada. COBRANÇA – Exigência de pagamento pelo uso do sistema viário urbano para exploração de serviço de transporte individual privado de passageiros – Norma que viola também o princípio da livre iniciativa ou da livre concorrência, pois constitui obstáculo ilegítimo e discriminatório a determinado setor da economia, o das empresas prestadoras de serviços de intermediação – Inconstitucionalidade. Incidente de inconstitucionalidade acolhido.”
(grifou-se)

(**TJSP**; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0051842-92.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: **Órgão Especial**; Foro de Campinas - 2ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 14/05/2019)

"APELAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. **COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO PARA SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS.** MUNICÍPIO DE OSASCO. VIA DO MANDADO DE SEGURANÇA. LIMITAÇÃO TEMPORAL. Adequada a via do mandado de segurança contra efeitos concretos da lei sobre a atividade desenvolvida pelo impetrante. Não se discute lei em tese, mas seus efeitos concretos. Concessão da ordem em primeiro grau, com limitação de efeitos ao período compreendido entre a impetração e a prolação da sentença. Limitação indevida. Possibilidade de efeitos para além dos limites temporais da demanda, sem que o mandado de segurança faça as vezes de ação direta de inconstitucionalidade. MÉRITO. Pretensão à suspensão da cobrança com base na LM nº 4.850/17, bem como de todas as obrigações acessórias e sanções decorrentes do não pagamento. Possibilidade. **O c. Órgão Especial do TJSP reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei do Município de Campinas que tratava de caso análogo, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0051842-92.2018.8.26.0000. Precedentes. do STF. Impossível enquadramento do cobrança como preço**



público. Uso normal das vias de circulação do município, bem de uso comum do povo, adequado à sua finalidade, e ausência de individualização. Outras disposições da lei municipal que não são objeto da impetração e não se sofrem efeitos da decisão. RECURSO DO IMPETRANTE PROVIDO. RECURSO DO MUNICÍPIO DESPROVIDO.” (grifou-se)

(TJSP; Apelação Cível 1018723-04.2020.8.26.0405; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Osasco - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 23/08/2021; Data de Registro: 25/08/2021)

"DIREITO ADMINISTRATIVO, TRIBUTÁRIO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DE SEGURANÇA. UBER. CABIMENTO. COBRANÇA. ATO CONCRETO. PREÇO PÚBLICO EXIGIDO SOBRE CADA VIAGEM INTERMEDIADA POR APLICATIVOS DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. EXAÇÃO INDEVIDA. NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CARACTERIZADORES. USO DE VIAS PÚBLICAS EM SUA DESTINAÇÃO NORMAL E IRRESTRITO AO RESTANTE DA COLETIVIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. No particular, não há qualquer pedido relativo a mecanismo de controle abstrato da validade constitucional de leis nem de atos normativos infralegais correlacionados. O objeto desta pretensão recai sobre a discussão incidental da ilegalidade/inconstitucionalidade de ato administrativo concreto - a saber: cobrança de preço público no valor de 1% (um por cento) sobre cada viagem intermediada por aplicativos de transporte privado individual de passageiros no âmbito distrital - cuja prática reputada indevida é atribuída às autoridades impetradas. Nesse cenário, o presente mandado de segurança nem visa impugnar lei em tese, tampouco foi utilizado como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. **PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO WRIT POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA INACOLHIDA.** 2. A partir das circunstâncias fático-jurídicas despontadas dos autos, apura-se que a impetrante atua no mercado por meio de uma plataforma digital de intermediação de serviço remunerado privado individual de passageiros, regulado pela Lei Federal nº 13.640/2018. **3. O ente federado distrital cobra da impetrante preço público calculado em porcentagem equivalente a 1% (um por cento) sobre o valor de todas as corridas intermediadas pela impetrada, em função do uso da infraestrutura de mobilidade urbana local. Por outro lado, isenta de cobrança similar particulares, transportadores e outros serviços de transportes, os quais também utilizam as mesmas vias urbanas ordinariamente, sem qualquer contraprestação de igual natureza.** 4. O fato gerador de preço público em liça guarda relação com a distância percorrida durante a prestação dos serviços de transporte individual privado de passageiros, calculado por meio de créditos contabilizados por quilômetros rodados, conforme disposições estabelecidas no art.14 da Lei Distrital nº 5.691



/2016, nos arts. 4º, 22 e 23 do Decreto Distrital nº 38.258/2017 e nos arts. 1º, 2º e 3º da Portaria nº 56/2017. **5. A utilização da infraestrutura de mobilidade urbana distrital pelos motoristas credenciados à impetrante, em sua destinação normal, sem restringir igual uso ao resto da coletividade, afasta indubitavelmente a possibilidade de exação em questão, porquanto não há elementos a caracterize como preço público, eis que tal instituto tem como principais diferenciais o regime contratual como os administrados e o pagamento facultativo.** **6. A instituição de preço público pela utilização normal de bem de uso comum e sua exação compulsória motivada pela exploração de atividade econômica, neste caso concreto, se revela indevida, dando ensejo à concessão da segurança para se fazer cessar a cobrança realizada em desfavor da impetrante, até para não vulnerar, dentre uma série de normas cogentes e multidisciplinares, o princípio da isonomia (CF, art. 5º, caput) ou, mais especificamente, o da impessoalidade (CF, art. 37, caput), que constitui um dos pilares do Direito Administrativo hodiernamente vigente na ordem jurídica brasileira.** 7. Precedentes: TJDF, Acórdão 1099950, 07023727920188070000, Relator: ESDRAS NEVES, 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 21/5/2018, publicado no DJE: 6/6/2018; STJ, AgInt no REsp 1789233/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2020, DJe 02/03/2020; STF, RE 1271620 AgR, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020. 8. PRELIMINAR REJEITADA. DE SEGURANÇA CONHECIDO. ORDEM DE SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.” (grifou-se)

(**TJDF** Acórdão 1341682, 07178618820208070000, Relator: ALFEU MACHADO, 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 24/5/2021, publicado no DJE: 28/5/2021.)

2.21. Destarte, a jurisprudência confirma que o artigo 6º, inciso XI e o artigo 6º-A, parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º e 7º, do diploma combatido, incorrem em vícios de inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da isonomia.

2.22. Quanto à eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade, entende-se que estão presentes razões de segurança jurídica e boa-fé que recomendam a modulação dos efeitos temporais da presente decisão, a fim de preservar os efeitos pretéritos já constituídos pelas normas contestadas e evitar que o ente público seja compelido a repetir as quantias já despendidas pelas empresas a título de preço público.



2.23. No ponto, muito bem ponderou o e. Desembargador Ramon de Medeiros Nogueira, por ocasião do já mencionado julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0029257-54.2020.8.16.0000:

*"[...] o art. 10 do Decreto nº 358, de 21 de março de 2019, disciplinou que as receitas arrecadadas com o preço público são vinculadas à melhoria da infraestrutura urbana destinada ao transporte coletivo, até mesmo na modicidade da tarifa; por conseguinte, **considerando que referido Decreto produz efeitos há mais de 2 (dois) anos, a obrigatória repetição de valores já adimplidos pelas Empresas de Tecnologia de Transporte pode ensejar severo dano à segurança jurídica e ao interesse social com a retirada de recursos em uma área tão cara para a população de Londrina, podendo até mesmo implicar majoração da tarifa do transporte coletivo.**" (grifou-se)*

3. Diante do exposto, vota-se por julgar procedente o pedido, ao efeito de declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso XI e do artigo 6º-A, parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º e 7º, da Lei nº 4.641, de 23 de julho de 2018, com a redação atribuída pela Lei nº 4.822, de 13 de dezembro de 2019, ambas do Município de Foz do Iguaçu, com a produção de efeitos *ex nunc*, a partir da data da publicação do presente acórdão.

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO o recurso de Procurador-Geral de Justiça.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador José Laurindo De Souza Netto, com voto, e dele participaram Desembargador Arquelau Araujo Ribas (relator), Desembargador Antonio Renato Strapasson, Desembargador Hamilton Mussi Corrêa, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, Desembargador Luiz Cezar Nicolau, Desembargador Clayton De Albuquerque Maranhão, Desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia, Desembargadora Ana Lúcia Lourenço, Desembargador Fernando Ferreira De Moraes, Desembargador Marco Antonio Antoniassi, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargadora Maria José De Toledo Marcondes Teixeira, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira e Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos.

07 de outubro de 2022



DES. ARQUELAU ARAUJO RIBAS

Relator

[1] "MANDADO DE SEGURANÇA. CABIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE. ATO ADMINISTRATIVO DE EFICÁCIA CONCRETA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. SISTEMA DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS BASEADO EM TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO EM REDE NO DISTRITO FEDERAL. ILEGALIDADE. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. USO NORMAL DE BEM DE USO COMUM DO POVO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO DE ACESSO DA COLETIVIDADE. GRATUIDADE. Rejeita-se a preliminar de não cabimento do mandado de segurança, quando a impugnação recai não sobre lei em tese, mas em ato administrativo de efeitos concretos. É ilegal a cobrança de preço público pelo uso normal de bem público de uso comum do povo, por sociedade empresária na prestação de serviço de transporte privado individual de passageiros, quando não há individualização do bem utilizado nem restrição de acesso da coletividade ao uso."

(Acórdão 1099950, 07023727920188070000, Relator: ESDRAS NEVES, 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 21/5/2018, publicado no DJE: 6/6/2018.)

