



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA

**MODELAGEM DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE
TRANSPORTE PÚBLICO URBANO NO MUNICÍPIO**

**PRODUTO 05 – OTIMIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO
SISTEMA DE TRANSPORTES**

**SÃO PAULO
ABRIL/2022**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Prefeitura Municipal de Ponta Grossa – PR, contratou a Fipe para a prestação de serviços de assessoria e consultoria para a estruturação e apoio na licitação da concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no município de Ponta Grossa-PR.
2. O presente relatório exhibe avaliação de alternativas de financiamento para o serviço de transporte coletivo urbano de Ponta Grossa. As alternativas avaliadas são desenvolvidas com base em soluções propostas para diversos municípios e a viabilidade jurídica-institucional da sua aplicação.
3. Serviram como referências para as alternativas propostas neste estudo as soluções desenvolvidas nos municípios de: São Paulo-SP, Campinas-SP, Cuiabá-MT, Brasília-DF, Rio de Janeiro-RJ, Jundiaí-SP, Guarulhos-SP, e outros municípios, parte deles situados no Estado do Paraná.
4. A partir da análise de soluções de referência e de viabilidade institucional, são estimadas as arrecadações de acordo com as seguintes soluções propostas e respectivas premissas:
 - a) **Modelo de preço público:** o modelo de preço público por quilômetro percorrido sobre os serviços de transporte privado individual e entregas. O modelo segue a proposta originalmente elaborada para o município de São Paulo, em que se propõe cobrança de determinados valores por quilômetros de acordo com faixas de quilometragem percorrida. O modelo proposto para Ponta Grossa se diferencia do modelo original nos valores das faixas de quilometragem, as quais são calculadas pela aplicação de fator de 2,16% nas faixas de São Paulo. Esse fator equivale à proporção entre a frota de veículos, ônibus e táxis dos municípios de Ponta Grossa e São Paulo. O valor esperado de arrecadação é calculado também pela aplicação do fator de 2,16% no valor arrecadado em São Paulo;
 - b) **Cobrança de ISS:** a cobrança de ISS sobre o valor total dos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas. O potencial de arrecadação desta cobrança é estimado a partir do faturamento da Uber no Brasil, proporcionalizada para Ponta Grossa com base na participação do Município no PIB nacional e frota de veículos;

- c) **Estacionamento Rotativo:** arrecadação por meio do serviço de estacionamento rotativo. Atualizando-se as tarifas praticadas no município de Ponta Grossa pelo IPCA, obtém-se a arrecadação total do serviço corrigida monetariamente. Então, são pressupostas possíveis alíquotas de repasse para o financiamento do sistema.
5. A partir das premissas descritas acima, calcula-se a arrecadação esperada para o município de acordo com cada alternativa, bem como a expectativa em caso de aplicação conjunta das propostas. A tabela a seguir resume os cenários analisados.

Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C	Soma das Alternativas A+B+C
Preço Público	ISS de 5%	Estacionamento Rotativo e repasse de 20% do valor arrecadado	Arrecadação Conjunta
R\$ 5,52 milhões	R\$ 2,36 milhões	R\$ 2,13 milhões	R\$ 10,01 milhões

Fonte: Elaboração própria.

6. Conforme se verifica na tabela acima, são previstos os seguintes cenários de arrecadação anual: R\$ 5,52 milhões da proposta de preço público, R\$ 2,36 milhões da proposta de cobrança de ISS, R\$ 2,13 milhões da arrecadação de estacionamento rotativo, e R\$ 10,01 milhões de eventual aplicação conjunta das propostas. Os resultados acima são mensurados pressupondo alíquota de 5% de ISS e repasse de 20% do valor arrecadado de toda cobrança de estacionamento rotativo.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	POSSIBILIDADES DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS ALTERNATIVAS	2
2.1	ASPECTOS LEGAIS DA OFERTA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO	2
2.2	SOLUÇÕES DE REFERÊNCIA APLICADAS EM OUTROS MUNICÍPIOS	4
2.2.1	São Paulo	9
2.2.2	Campinas	14
2.2.3	Cuiabá	18
2.2.4	Distrito Federal	21
2.2.5	Rio de Janeiro	23
2.2.6	Jundiaí	27
2.2.7	Guarulhos	28
2.2.8	Experiências em outros Municípios	31
2.3	AVALIAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS POSSIBILIDADES DE ARRECADAÇÃO ALTERNATIVAS	33
2.3.1	Preço Público por Quilômetro Percorrido dos Aplicativos de Transporte Individual de Passageiros e Entregas	34
2.3.2	ISS sobre Valor das Corridas dos Aplicativos de Transporte Individual de Passageiros e Entregas	35
2.3.3	Estacionamento Rotativo	39
2.3.4	Conclusão sobre as Alternativas Consideradas Viáveis do Aspecto Jurídico-Institucional	42
3.	SIMULAÇÃO DE ARRECADAÇÃO DAS ALTERNATIVAS	44
3.1	ARRECADAÇÃO POR MEIO DE PREÇO PÚBLICO POR QUILOMETRO PERCORRIDO	45
3.2	ARRECADAÇÃO POR MEIO DE ISS	45
3.3	ARRECADAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO	47
3.4	ARRECADAÇÃO CONJUNTA DOS RECURSOS ALTERNATIVOS	48
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
5.	ANEXOS	51

6.	APÊNDICE	53
6.1	METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DO PREÇO PÚBLICO EM PONTA GROSSA	53

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1:	Experiências em outros municípios	31
Tabela 2:	Cenários de alternativas de arrecadação consideradas	44
Tabela 3:	Arrecadação ISS, em moeda de março de 2022	46
Tabela 4:	Arrecadação Estacionamento Rotativo	47
Tabela 5:	Arrecadação Conjunta (R\$ milhões)	48
Tabela 6:	Faixas de preço público em São Paulo - SP	54
Tabela 7:	Proporção de frotas entre São Paulo e Ponta Grossa	54
Tabela 8:	Tabela Final de Proporcionalidade entre São Paulo e Ponta Grossa	55

1. INTRODUÇÃO

A Prefeitura Municipal de Ponta Grossa-PR, contratou a Fipe para a prestação de serviços de assessoria e consultoria para a estruturação dos estudos e apoio na licitação da concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no município de Ponta Grossa-PR.

O projeto em questão envolve a elaboração de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídico-institucional relacionada aos serviços de transporte coletivo de passageiros do município de Ponta Grossa – PR.

O presente documento consiste no quinto relatório da Fipe (Produto 5) e apresenta as propostas de financiamento do sistema de transporte coletivo do Município. A partir de análise de soluções de referência aplicadas em outros municípios e sua viabilidade jurídica-institucional, são estimados os potenciais de arrecadação dessas alternativas individualmente e em conjunto.

Para tanto, este documento apresenta, além desta introdução, as seguintes seções:

- Seção 2: Apresenta as possibilidades de receitas alternativas para o financiamento do sistema, a partir da avaliação de soluções de referência aplicadas em outros municípios e viabilidade institucional de sua implementação;
- Seção 3: Apresenta a dimensão econômica das arrecadações, estimadas a partir de simulações, no município de Ponta Grossa;
- Seção 4: Apresenta as considerações finais;
- Seção 5: Apresenta a relação de anexos; e
- Seção 6: Apresenta o Apêndice, que detalha a metodologia utilizada para a construção da arrecadação por preço público em Ponta Grossa.

2. POSSIBILIDADES DE ARRECAÇÃO DE RECEITAS ALTERNATIVAS

Esta seção apresenta as propostas de arrecadação de receitas alternativas para o financiamento do sistema de transporte coletivo do município de Ponta Grossa. A análise consiste no estudo das soluções de referência implementadas em outros municípios e avaliação jurídico-institucional de cada uma delas.

Com base nas informações detalhadas nesta seção, compreende-se quais são as possíveis formas de arrecadação alternativas que podem ser implementadas no município de Ponta Grossa.

Para tanto, a seção é organizada da seguinte forma:

- Subseção 2.1: Descreve os aspectos legais relevantes a oferta do serviço de transporte coletivo urbano municipal;
- Subseção 2.2: Apresenta as Leis e Decretos propostas em outros municípios para a implantação de arrecadação alternativa para a oferta deste serviço; e
- Subseção 2.3: Apresenta a viabilidade jurídico-institucional das possibilidades de arrecadação alternativas.

2.1 ASPECTOS LEGAIS DA OFERTA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO

O direito ao transporte foi elevado ao patamar constitucional, na forma de um dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90, 2015¹, que teve origem em proposta (PEC 90/2011) apresentada pela Deputada Luiza Erundina.

Na Justificação da PEC 90/2011², a Parlamentar assim fundamentou sua propositura:

“Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

² Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>

qualquer país se fundamenta na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte.

Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.

Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua posição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição”.

Com efeito, nos grandes centros urbanos, como é o caso de Ponta Grossa, o acesso ao transporte público é elemento garantidor da mobilidade das pessoas e de seu acesso aos bens e serviços existentes na cidade, cumprindo função social vital para a população menos assistida, que não dispõe de veículo próprio para seu deslocamento.

Contudo, no mais das vezes, o custo do transporte coletivo pode vir a inibir o acesso das classes sociais menos favorecidas a esse importante serviço público. Para contornar esse obstáculo, os municípios brasileiros, inclusive Ponta Grossa, fazem uso de diversas formas de subsídio à população e às empresas concessionárias, a fim de democratizar o acesso ao transporte.

No caso do município de Ponta Grossa, de acordo com o Departamento de Transporte Municipal³, existem diversos benefícios e isenções que são oferecidas diretamente à população, tais como:

- Idosos de baixa renda com 60 a 65 anos: isenção do pagamento de tarifa para os cidadãos com idade entre 60 e 65 anos e que possuem renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio;
- Idosos com mais de 65 anos: isenção do pagamento de tarifa para os cidadãos com idade igual ou superior a 65 anos, desde que devidamente identificado;

³ Disponível em: <https://amtt.pontagrossa.pr.gov.br/transportes/transporte-coletivo/>

- Aposentados por invalidez: isenção do pagamento de tarifa àqueles que possuem o extrato de benefício do INSS com renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio;
- Pessoas com Deficiência: são isentos do pagamento de tarifas pessoas com as seguintes deficiências:
 - Deficiência e doença mental com comprometimento de locomoção;
 - Deficiência física com comprometimento de locomoção;
 - Deficiência física sem comprometimento de locomoção;
 - Deficiência visual com comprometimento e locomoção;
 - Deficiência auditiva com até 12 (doze) anos de idade e com comprometimento de locomoção; e
 - Deficiência auditiva com idade igual ou superior a 12 (doze) anos.
- Pessoas portadoras de comprometimento mental: isenção do pagamento de tarifa às pessoas que são portadoras de deficiência e doença mental com comprometimento de locomoção;
- Passe Livre escolar: isenção do pagamento de tarifa aos estudantes que moram à partir de 2 quilômetros de distância da instituição de ensino, com comprovação de inexistência de vaga próxima ou cadastrado no CadÚnico, apenas nos dias letivos; e
- Estudantes em geral: estudantes têm direito ao desconto de 50% no valor da tarifa.

A questão que se coloca é que essas gratuidades, embora extremamente meritórias do ponto de vista social, possuem um peso significativo no orçamento municipal. Assim, a busca por fontes de custeio alternativas para o sistema de transporte coletivo acaba por se tornar uma atividade essencial para a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

2.2 SOLUÇÕES DE REFERÊNCIA APLICADAS EM OUTROS MUNICÍPIOS

Nesta subseção são apresentadas algumas fontes alternativas de receita que os municípios vêm utilizando como forma de custear os subsídios fornecidos ao sistema de transporte público. Conforme se observa, a principal delas é a cobrança de preço público ou taxa do

chamado “transporte remunerado privado individual de passageiros”. No entanto, essa medida vem sofrendo fortes questionamentos junto ao Poder Judiciário.

Para formular possíveis sugestões de arrecadações alternativas para o financiamento do transporte coletivo urbano de um município, é necessário compreender os aspectos legais relevantes à natureza deste serviço, sua forma de operação e sua remuneração. Esta subseção esclarece esses conceitos e apresenta o arcabouço legal que norteia as possibilidades de arrecadação alternativas, a partir de Leis e Decretos propostos a outros municípios.

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, define que este é um instrumento de desenvolvimento urbano, que objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território dos municípios.

Para os fins dos estudos conduzidos para o município de Ponta Grossa, há dois conceitos criados pela lei que merecem ser destacados e que são fundamentais para a criação de novas formas de arrecadação, descritos nos parágrafos seguintes.

O primeiro deles é o de transporte público coletivo, de natureza pública, como tal é considerado o serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público. Trata-se do Serviço de Transporte de Passageiros do Município de Ponta Grossa, sendo disciplinado pela Lei nº 7.018, de 15 de novembro de 2002 e legislação correlata.

O outro conceito importante é o de transporte remunerado privado individual de passageiros, de natureza privada, que é o serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. É o serviço prestado pelos motoristas individuais, pessoas físicas, cadastrados em plataformas como o Uber e o 99.

A mesma Lei nº 12.587, de 2012, estabelece que a Política Nacional de Mobilidade Urbana deve ser orientada com vistas a garantir a sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a

universalidade e a modicidade tarifária do serviço (art. 6º, VII); que a política tarifária do serviço de transporte público coletivo deve prever a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços, além da modicidade da tarifa para o usuário (art. 8º, IV e VI); e que os entes federativos poderão aplicar tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei (art. 23, III).

Ainda na análise dos principais pontos da lei, cumpre mencionar que, caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário no transporte coletivo de passageiros, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extra tarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante (art. 9º, § 5º).

Com base nessas premissas, muitos municípios têm tentado instituir formas de contribuição incidente sobre o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, como forma de angariar recursos para o custeio do transporte público coletivo.

As denominações dessa “contribuição” variam de município para município, alguns a chamando de taxa, outros de preço público ou mesmo não definindo de maneira expressa sua natureza jurídica. Entretanto, o Poder Judiciário, salvo uma única exceção (São Paulo), vem refutando essas cobranças e as considerando inconstitucionais.

Tais julgamentos na maioria das vezes são fundamentados na Constituição Federal (princípios da livre iniciativa e da livre concorrência) e na Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, que *“Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros”*.

Essa lei, que ficou conhecida como a “Lei do Uber”, se por um lado autorizou o funcionamento do transporte privado individual de passageiros, de outro limitou

significativamente a atuação dos Municípios e do Distrito Federal na regulamentação e fiscalização desse serviço, que acabaram restritas a (parágrafo único do art. 11-A, da Lei nº 12.578/2012, com a redação da Lei nº 13.640/2018):

- i. Efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;
- ii. Exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);
- iii. Exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Em relação ao motorista do aplicativo, a fiscalização ficou restrita a (art. 11-B, da Lei nº 12.578/2012, com a redação da Lei nº 13.640/2018):

- i. Possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;
- ii. Conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;
- iii. Emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);
- iv. Apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Para fins de possibilidade de arrecadação potencial, destaca-se o inciso I, do parágrafo único do art. 11-A, da Lei nº 12.578/2012, com a redação da Lei nº 13.640/2018, que de certa forma limitou a cobrança pelo poder público aos tributos municipais devidos pela prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, o que, em tese, limita qualquer exação ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e à Taxa de Fiscalização dos veículos utilizados no transporte, ambos de competência municipal.

Em outras palavras, o Poder Judiciário tem, de uma maneira geral, entendido que a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços de transporte público coletivo, a que alude o art. 8º, IV da Lei de Mobilidade Urbana, não pode ser aplicada aos serviços de transporte por aplicativos.

A propósito, recentemente, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.054.110, o Supremo Tribunal Federal fixou as seguintes teses de julgamento:

“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; 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)”, como se colhe da ementa do julgado a seguir transcrita:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO. LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA.

1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas cadastrados em aplicativos como Uber, Cabify e 99.

2. A questão constitucional suscitada no recurso diz respeito à licitude da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado em mercado até então explorados por taxistas.

3. As normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreve a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros; (ii) é contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada.

4. A admissão de uma modalidade de transporte individual submetida a uma menor intensidade de regulação, mas complementar ao serviço de táxi afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da

atividade inovadora no setor. Trata-se, afinal, de uma opção que: (i) privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; (ii) incentiva a inovação; (iii) tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; (iv) protege o consumidor; e (v) é apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio “de fato”.

5. A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal.

6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento:

“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)”.

Seguem juntados como Anexo I deste Relatório a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, conforme alterada, e os acórdãos do Supremo Tribunal Federal referentes ao julgamento do RE nº 1.054.110 e ADPF nº 449.

2.2.1 São Paulo

Com a finalidade de regular os dispositivos dos artigos 12 e 18, inc. I, da Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei Geral de Mobilidade Urbana), o Município de São Paulo, expediu, há aproximadamente cinco anos, Decreto Municipal nº 56.981/2016 dispondo sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para a exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros (com motorista), o serviço de carona solidária (aplicativos de custo compartilhado de transporte individual sem previsão de lucro) e o compartilhamento de veículos sem condutor (veículos de rua para aluguel de curto prazo).

Tendo a Lei Geral de Mobilidade Urbana estabelecido expressamente, em seu artigo 12,⁴ que os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros são competência dos Municípios e do Distrito Federal, inclusive com fixação de valores máximos das tarifas a serem cobradas, decretos municipais, como o de São Paulo, passaram a prever o planejamento, a execução e a avaliação das políticas locais de mobilidade urbana.

Nessa perspectiva, o Decreto paulistano nº 56.981/2016, valendo-se da gama de possibilidades legais, passou a prever:

“(...) Art. 8º. A exploração intensiva da malha viária pelos serviços de transporte individual remunerado e utilidade pública é condicionada à utilização de créditos de quilômetros pelas operadoras de tecnologias de transporte credenciadas (OTTCs).

§1º. A utilização de créditos de quilômetros pelas OTTCs implicará em outorga onerosa e pagamento de preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano.

§2º. Os créditos de quilômetros serão contabilizados de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados pela OTTC.

Art. 9º. A utilização do sistema de créditos de quilômetros para uso intensivo do viário na prestação dos serviços de transporte individual remunerado de utilidade pública é restrita às OTTCs credenciadas.

§ 1º. O preço público da outorga 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”.

Já em 2016, a operadora Uber do Brasil Tecnologia ajuizou ação ordinária, visando a nulidade da Resolução nº 12/2016 do Comitê Municipal de Uso do Viário (CMUV), da Secretaria Municipal de Transportes, que estabeleceu a sistemática de “meta de utilização intensiva do viário”, questionando a cobrança de preços progressivos como diretriz para regular o uso do espaço urbano nos serviços intermediados pelas Operadoras de Tecnologia de Transportes Credenciadas (OTTCs). Na ação anulatória, a operadora

⁴ Com redação determinada pela Lei Federal nº 12.865/13.

argumentou que a alteração do preço público dos créditos de quilômetros do regime de uso intensivo do viário carecia de motivação adequada e que a Municipalidade estaria excedendo os limites do poder normativo municipal.

A ação foi julgada procedente, mas a sentença foi reformada pela 11ª Câmara de Direito Público do TJSP Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

“ATO ADMINISTRATIVO – Anulação. Resolução CMUV nº 12/2016 que alterou o preço público dos créditos de quilômetros do regime de uso intensivo do viário urbano para exploração da atividade econômica de transporte remunerado privado de passageiros. Inocorrência de violação ao princípio da motivação dos atos administrativos, caráter discriminatório, desrespeito aos princípios da proporcionalidade e isonomia, exorbitância dos limites do poder normativo municipal, violação à liberdade de escolha do consumidor e de concorrência, desvio de finalidade e de função extrafiscal do preço público. O preço público fixado serve de instrumento para cumprimento do sistema de metas estabelecido pela Resolução CMUV nº 02/2016, na forma em que previsto no inciso V do artigo 6º da Resolução CMUV nº 01/2016 que regulamentou o credenciamento das OTTCs. Destarte, o ato administrativo está jungido à inibição da superexploração da malha viária, atendendo as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, previstas no Capítulo V, da Lei Federal nº 12.587/2012, em consonância com o artigo 30, da Constituição Federal, por se tratar de norma de interesse local. Ato administrativo que formal e materialmente não evidencia direcionamento da norma, com o objetivo discriminatório, escuso e voltado a inviabilizar o exercício das atividades da parte autora, notadamente considerando que a mesma regra deverá ser observada (dado o caráter genérico e impessoal que evidencia a observância aos princípios da proporcionalidade e da isonomia) pelas demais Operadoras de Tecnologia de Transporte Individual de Passageiros. Sentença reformada para julgar improcedente o pedido inicial. RECURSO PROVIDO.

(TJ-SP - AC: 10475912020168260053 SP 1047591-20.2016.8.26.0053, Relator: Jarbas Gomes, Data de Julgamento: 20/08/2019, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/08/2019)”

Posteriormente, o CMUV editou a Resolução nº 26, de 23 de novembro de 2020, ampliando o rigor nas informações e documentação repassadas à unidade pelos

condutores ou veículos, permitindo a suspensão imediata das respectivas certificações quando for detectada qualquer inconsistência documental.

Após quatro anos da vigência do Decreto, a operadora credenciada Uber Brasil Tecnologia Ltda. insurgiu-se contra as cobranças efetuadas pelo uso intensivo medido em quilometragem rodada, impetrando, desta vez, por meio de mandado de segurança (Processo nº 1055959-76.2020.8.26.0053) em face do Secretário Municipal de Mobilidade e Transporte do Município de São Paulo, aduzindo, em síntese, que tais cobranças não teriam natureza de “preço público” ou de “taxa” e que, portanto, a Municipalidade estaria vulnerando as limitações constitucionais do poder de tributar.

A pretexto de se insurgir contra a cobrança propriamente dita, a operadora de transporte por aplicativo atacou o ato normativo em si, sustentando a tese de que “bem de uso comum do povo” como o viário urbano não seria suscetível de outorga onerosa para fins de cobrança preço público. O Mandado de Segurança atacou também a base da cobrança administrativa, isto é, a quilometragem rodada.

Na sentença, o Juízo denegou a segurança, sustentando, além da impropriedade da via processual para atacar ato normativo de efeitos gerais, que a cobrança administrativa lastreada na quilometragem seria critério factível, já que está diretamente associada ao *uso intensivo* do sistema viário urbano. De acordo com a sentença, não há inconstitucionalidade na adoção do critério “quilometragem rodada”, diferentemente do que se verificou nos julgados trazidos nos autos como parâmetro de argumentação em favor da tese da autora.

No caso de Campinas, exemplo trazido pela impetrante, a inconstitucionalidade da cobrança administrativa foi declarada, não em razão do critério dos créditos de quilômetros, mas sim por ter sido calculada sobre o *faturamento* das operadoras, isto é, por vincular-se à base de cálculo própria do Imposto Sobre Serviços (ISS).

No caso da Resolução nº 12/2016, o Poder Judiciário acabou entendendo pela constitucionalidade da fixação de preço público como instrumento próprio da regulação municipal, reforçando a competência desta instância federativa para legislar e regular, nos seguintes termos:

“Como se vê, o preço público fixado serve de instrumento para cumprimento do sistema de metas estabelecido pela Resolução CMUV n° 02/2016, na forma em que previsto no inciso V do artigo 6° da Resolução CMUV n° 01/2016 que regulamentou o credenciamento das OTTCs e não para, ao contrário do que se sustenta, tratar de direito econômico ou inviabilizar a livre concorrência ou a livre iniciativa. O ato administrativo combatido na inicial (Resolução CMUV n° 12/2016) está jungido, isto sim, à inibição da superexploração da malha viária, atendendo as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, previstas no Capítulo V, da Lei Federal n° 12.587/2012. Neste sentido, o Tribunal Pleno do Pretório Excelso, em sede de ADI n° 2.349/ES, em voto de relatoria do Ministro Eros Grau, julgado em 31/08/2005, afirmou que “a prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço de transporte local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios”.

Por fim, ao indeferir a segurança impetrada contra a autoridade municipal, o Poder Judiciário entendeu que, ao se credenciar junto à impetrada nos termos estabelecidos, a operadora teria tomado ciência de todos os termos e condições, anuindo com a cobrança administrativa e tendo exercido por quatro anos suas atividades econômicas sem óbice. Além disso, destacou:

“(...)a Corte Bandeirante tem sido vanguardista no sentido de reconhecer o direito à livre iniciativa, permitindo às diversas plataformas digitais investirem em inovação, tecnologia e otimização de recursos para a melhor gestão do transporte na Capital. Todavia, tal insurgência não é razoável, na medida em que o seu acolhimento acabaria por provocar uma distorção na própria livre concorrência, ao isentar a impetrante de contribuição - devida a todas as plataformas digitais que trabalham integradas ao transporte, traria indubitavelmente vantagem ilegal à impetrante. Desta forma, resta caracterizada a regular relação jurídica que fundamenta a devida cobrança e, diante da ausência de ato coator ilegal ou direito e líquido e certo, de rigor a denegação da ordem. POSTO ISSO, com fulcro no art. 487, inciso I do Código de Processo Civil de 2015, julgo improcedente a presente ação de Mandado de Segurança ajuizada por Uber DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. em face do SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP, restando denegada a segurança pleiteada”.

Em conclusão, a procedência de questionamentos judiciais em torno da cobrança administrativa das operadoras de transporte de passageiros por aplicativo tem decorrido da caracterização equivocada do modelo de cobrança adotado por alguns Municípios, mas não da instituição do preço público em si. De fato, a previsão de contrapartida pelo uso do sistema viário, bem como a competência do ente municipal para regulamentá-la, estão bem delineadas na Lei Geral de Mobilidade Urbana.

O cuidado a ser tomado na expedição da normativa local é evitar que a base de cálculo utilizada se dissocie do uso qualificado e intensivo do sistema viário em atividade empresarial e se confunda com fatos geradores ou bases de cálculo próprias de outras obrigações tributárias já incidentes sobre os serviços, com o ISS.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que, sendo o sistema viário bem de uso comum do povo, pode ser objeto de outorga onerosa pelo Poder Público local desde que bem caracterizado o seu uso intensivo e qualificado para atividade empresarial pelas operadoras de tecnologia de transporte credenciadas.

Seguem juntados como Anexo II deste Relatório o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016; Lei nº 17.524, de 26 de julho de 2021; as Resoluções do Comitê Municipal de Uso do Viário – CMUV nº 01/2016, 02/2016, 03/2016, 04/2016, 09/2016, 12/2016, 13/2016, 14/2017, 16/2017 e 26/2020; Nota Técnica – Progressividade e uso do viário urbano produzida pela SP Negócios S.A.; sentença proferida no julgamento do Mandado de Segurança nº 1055959-76.2020.8.26.0053, pela 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital; e acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido no julgamento da Apelação Cível nº 1047591-20.2016.8.26.0053.

2.2.2 Campinas

Diferente de São Paulo, a tentativa de cobrança pelo uso intensivo do viário urbano em Campinas não foi exitosa até o momento.

A cobrança foi instituída pela Lei nº 15.539, de 15 de dezembro de 2017, que *“dispõe sobre o serviço remunerado para transporte individual de passageiros oferecido e solicitado exclusivamente por aplicativos, sítios ou plataformas tecnológicas ligadas à rede mundial de computadores”*. A regulamentação veio como o Decreto nº 19.779, de 8

de fevereiro de 2018, regulamentou a lei. Nenhum dos dois diplomas normativos especificou se o pagamento seria feito a título de taxa ou de preço público.

O artigo 7º da lei, abaixo transcrito, estabelece que o uso do sistema viário urbano em Campinas, para o transporte remunerado privado individual de passageiros, na terminologia da Lei de Mobilidade Urbana, condiciona-se ao pagamento pelas empresas intermediadoras, de 1% do valor total das viagens ocorridas no mês anterior e, caso a empresa não seja sediada em Campinas, o preço é majorado para 2,25%:

“Art. 7º 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.

Parágrafo único. 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”.

Diferente de São Paulo, que estruturou sua cobrança do preço público em valor fixo por quilômetro rodado (Resoluções nº 3 e 12/2016 do CMUV), tendo por base a meta de utilização intensiva do viário, Campinas optou por cobrar um percentual sobre o valor das viagens realizadas em seu território, de 1% ou 2,25%, conforme a localização da sede da empresa prestadora de serviço de intermediação. Tal opção, contudo, foi fortemente explorada nos questionamentos judiciais movidos pelas referidas empresas, que alegavam que o Município “queria ser sócio” no negócio e assim violava os princípios constitucionais da livre iniciativa ou livre concorrência.

A legalidade da referida cobrança foi questionada no Poder Judiciário pela empresa *Cabify Agência de Serviços de Transportes de Passageiros Ltda.*, que era uma empresa prestadora de serviço de intermediação e deixou de operar no Brasil neste ano.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0051842-92.2018.8.26.0000, processo relatado pelo Desembargador João Carlos Saletti, declarou inconstitucional o artigo 7º e seu parágrafo

único, da Lei nº 15.539/2017 do Município de Campinas. O julgamento foi assim ementado:

“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 à 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 malfez 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”.

Da análise do julgamento, destacam-se alguns pontos que devem ser considerados pelo Município de Ponta Grossa, caso decida instituir alguma forma de cobrança pelo uso intensivo do viário pelo serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

O primeiro, e mais grave, é o entendimento de que a exigência de pagamento pelo uso do sistema viário urbano para exploração de serviço de transporte individual privado de passageiros violaria 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. Essa discussão ganhou mais relevância pelo fato de Campinas ter optado pela cobrança de 1,0% ou 2,25% sobre o valor da viagem, o que no entender do Órgão Especial não guardaria nenhuma relação com o efetivo uso do viário público pelos veículos.

A questão, entretanto, pode ser endereçada por meio da adoção do modelo exitoso de São Paulo, criando-se um modelo de cobrança que tenha vinculação direta com o uso anormal e intensivo das vias públicas municipais.

O segundo, e não menos gravoso, é no sentido de que a legislação de Campinas não indicou com clareza a que título a cobrança estaria sendo implementada, se imposto, taxa, preço público ou algum outro tipo de exação possível. Assim, o julgamento acabou focando no fato de que o artigo 156 da Constituição Federal não inclui dentre as competências dos Municípios a instituição de tributo sobre o uso do sistema viário urbano. Esta questão também pode ser potencialmente endereçada com uma previsão clara e expressa na legislação de Ponta Grossa que a cobrança se refere a um preço público, conforme visto acima.

Seguem juntados como Anexo III deste Relatório o Projeto de Lei nº 336/2017, convertido na Lei nº 15.539, de 15 de dezembro de 2017, o Decreto nº 19.779, de 8 de fevereiro de 2018, e o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0051842-92.2018.8.26.0000.

2.2.3 Cuiabá

Na Cidade de Cuiabá a cobrança pelo uso intensivo do viário urbano pelo sistema de transporte remunerado privado individual de passageiros foi instituída pela Lei nº 6.376, de 9 de abril de 2019, que *“dispõe sobre a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Cuiabá e dá outras providências”*, e pela Lei Complementar nº 463, também de 9 de abril de 2019, que *“altera a Lei*

Complementar nº 043, de 23 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Cuiabá, e dá outras providências”.

No caso de Cuiabá, a cobrança foi estabelecida na forma de taxa, nas modalidades Taxa de Fiscalização de Transporte Remunerado Privado Individual de Passageiros e Taxa de Licença de Funcionamento de Operadoras de Plataformas Digitais de Intermediação de Serviços.

A Taxa de Fiscalização de Transporte Remunerado Privado Individual de Passageiros tem como fato gerador o exercício regular e permanente pelo Poder Público, da fiscalização de transporte remunerado privado de passageiros, devidamente cadastrados no Município, e o contribuinte é a pessoa física que explore a atividade de transporte remunerado privado de passageiros dentro do território do Município (arts. 299-A e 299-B da LC 43/1997). O valor da taxa é de R\$ 155,00 por ano.

A Taxa de Licença de Funcionamento de Operadoras de Plataformas Digitais de Intermediação de Serviços tem como fato gerador a viabilização/intermediação de serviços, por meio de plataformas digitais (aplicativos eletrônicos), entre o demandante e o ofertante da prestação de serviço de transporte, e o sujeito passivo é a pessoa jurídica operadora/administradora da plataforma digital que viabiliza a prestação do serviço de transporte (arts. 302-I e 302-J da LC 43/1997). O valor da taxa é de R\$ 0,05 por quilômetro rodado.

A rigor, caberiam no caso de Cuiabá os mesmos apontamentos efetuados pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em relação à legislação de Campinas, qual seja, de que as taxas, por mandamento constitucional (art. 145), somente podem ser instituídas *“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 à sua disposição”*. Além disso, também o argumento de que nenhum serviço público está sendo prestado ou posto à disposição dos contribuintes seria válido.

Há notícias na internet de que o juiz da 2ª Vara Especializada da Fazenda Pública de Cuiabá teria acatado pedido da Uber do Brasil Tecnologia Ltda. e suspenso

parcialmente a cobrança da taxa devida pela empresa⁵. Contudo, não foi possível localizar o número do processo e, assim, ter acesso integral aos autos.

Pelo que consta na notícia, algumas lições podem ser extraídas, buscando evitar que Ponta Grossa cometa os mesmos “erros” que Cuiabá em caso de instituição de cobrança semelhante. Cuiabá, conforme visto, optou por instituir não um preço público, mas uma taxa, de natureza tributária.

A taxa cobrada dos motoristas teria sua legitimidade baseada no fato de remunerar o exercício do poder de polícia municipal na fiscalização dos serviços. Já a taxa cobrada dos aplicativos não conta com clareza sobre qual o seu fato gerador, ou seja, se decorre do exercício do poder de polícia ou da prestação de algum serviço público.

Pelo que foi noticiado, a liminar suspendeu uma série de questões que não estão diretamente vinculadas ao modelo de cobrança, como a condição de inscrição no Cadastro Mobiliário da Secretaria de Fazenda e credenciamento junto à Semob para exercício da atividade, compartilhamento de dados operacionais e informações em tempo real, estabelecimento de sede ou filial em Cuiabá, etc.

Quanto à cobrança em si, parece que somente foi suspensa a taxa de R\$ 0,05 por quilômetro rodado, ou seja, a *Taxa de Licença de Funcionamento de Operadoras de Plataformas Digitais de Intermediação de Serviços*. Salvo melhor juízo, a cobrada dos motoristas, qual seja, a *Taxa de Fiscalização de Transporte Remunerado Privado Individual de Passageiros*, não foi objeto da suspensão.

Possível concluir, então, que para o magistrado somente a taxa cobrada dos aplicativos por quilômetro rodado não era compatível com a Constituição, vez que não possui como fato gerador nem a prestação de um serviço público, nem o exercício de poder de polícia. Já no caso da taxa cobrada dos motoristas, em valor fixo de R\$ 155,00 por ano e que decorre do exercício regular e permanente, pelo Poder Público, da fiscalização de transporte remunerado privado de passageiros, parece que a cobrança foi considerada

⁵ Disponível em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/judiciario/juiz-manda-prefeitura-suspender-cobranas-de-taxas-a-uber/606420>

Disponível em: <https://www.midianews.com.br/judiciario/juiz-acata-pedido-da-uber-e-derruba-cobranca-de-taxa-em-cuiaba/369329>

juridicamente viável, por se tratar de uma taxa cobrada pelo exercício do poder de polícia municipal na fiscalização dos serviços.

Seguem juntados como Anexo IV deste Relatório a Lei nº 6.376, de 9 de abril de 2019, e a Lei Complementar nº 463, de 9 de abril de 2019.

2.2.4 Distrito Federal

Outra tentativa de cobrança que também não se mostrou exitosa foi a ocorrida no Distrito Federal, instituída pela Lei nº 5.691, de 2 de agosto de 2016, que “*dispõe sobre a regulamentação da prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal e dá outras providências*”, e regulamentada pelo Decreto nº 38.258, de 7 de junho de 2017, já revogado.

Na Capital Federal a cobrança era feita na forma de preço público, cobrado por quilômetro rodado, sendo as receitas obtidas com a cobrança destinadas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal.

O valor da cobrança foi fixado pela Portaria nº 56, de 3 de outubro de 2017, da Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal, e correspondia a 1% do valor de cada viagem (art.1º).

Também no caso do Distrito Federal o Poder Judiciário suspendeu a cobrança do preço público, em Mandado de Segurança impetrado pelo Uber do Brasil Tecnologia Ltda., processo nº 0717861-88.2020.8.07.0000, relatado pelo Desembargador Alfeu Machado, cujos principais trechos da ementa seguem abaixo transcritos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO, TRIBUTÁRIO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO 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.

(...)

3. *O ente federado distrital cobra do 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.*

(...)

8. **PRELIMINAR REJEITADA. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO. ORDEM DE SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO”.**

Chama atenção no julgamento a alegação de violação ao princípio da isonomia, na medida em que o Distrito Federal pretendia cobrar o preço público apenas das corridas intermediadas pelo Uber e isentava da cobrança particulares, transportadores e outros serviços de transportes, que também utilizavam as vias públicas de modo intensivo. Além

disso, foi dado destaque para o fato de que a exação não tem elementos que a caracterize como preço público, eis que tal instituto tem como principais diferenciais o regime contratual como os administrados e o pagamento facultativo. Além disso, é mencionado que a cobrança estaria sendo realizada pela “utilização normal” de bem de uso comum do povo, tornando ilegítima a fixação do preço público.

Tais questões podem servir de lição para Ponta Grossa, sendo possível cogitar de um modelo que endurece tais fragilidades encontradas no modelo Distrital. A ofensa à isonomia pode ser fulminada por meio do estabelecimento de uma base de “contribuintes” maior que a adotada pelo Distrito Federal.

Além disso, a ilegitimidade do modelo de preço público visualizada pelo TJDF, por “cobrar” pelo uso “normal” da via pública também pode, aparentemente, ser afastada com a adoção de um modelo de cobrança que incida sobre um uso anormal e intensivo da via pública, como feito pelo Município de São Paulo.

Conforme constou na decisão, os atos normativos do DF fixaram como modelo de cobrança uma porcentagem equivalente a 1% (um por cento) sobre o valor de todas as corridas intermediadas pela impetrada, e não um valor fixo por quilômetro rodado, como feito em São Paulo. O modelo paulista deixa muito mais claro que a cobrança somente ocorre quando o uso da via se torna “anormal” e “intensivo”, de modo que, mais uma vez, o caminho mais adequado parece ser se inspirar nos atos normativos do referido Município.

Seguem juntados como Anexo V deste Relatório a Lei nº 5.691, de 2 de agosto de 2016; o Decreto nº 38.258, de 7 de junho de 2017 (revogado) e o acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 0717861-88.2020.8.07.0000.

2.2.5 Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, da mesma forma que nas demais Cidades antes citadas, a tentativa de cobrança pelo uso do viário urbano não foi exitosa até o momento. Lá, a matéria disciplinada por 3 (três) decretos, a saber:

- Decreto nº 44.399, de 11 de abril de 2018, que “*Disciplina o uso do Sistema Viário Urbano municipal para exploração de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, intermediado por plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento – Prover, e dá outras providências*”;
- Decreto nº. 46.417 de 29 de agosto de 2019, que “*Aprova o Regulamento e o Código Disciplinar do Serviço de Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados por meio de plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento – Prover, com fundamento nas Leis federais 12.587, de 3 de janeiro de 2012 e 13.640 de 26 de março de 2018, e dá outras providências*”; e
- Decreto nº 48.612, de 15 de março de 2021, que “*Regulamenta os arts. 11-A e 11-B da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para disciplinar o transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de aplicativos ou plataformas de comunicação em rede e o uso intensivo do sistema viário urbano do Município, e dá outras providências*”.

No Rio de Janeiro a cobrança é feita a título de outorga pelo direito de uso do Sistema Viário Urbano municipal e corresponde a 1,5% do valor das viagens realizadas por meio de aplicativos ou plataformas de comunicação no mês anterior (art. 6º, § 1º do Decreto 48.612/2021).

Também nesse caso, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, processo nº 0055524-16.2019.8.19.0000, relatado pela Desembargadora Odete Knaack de Souza, em caráter liminar, suspendeu a eficácia dos Decretos nº 44.399/2018 e 46.417/2019, e posteriormente estendeu os efeitos da liminar para o Decreto nº 48.612/2021.

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 44.399, DE 11 DE ABRIL DE 2018, QUE DISCIPLINA O USO DO SISTEMA VIÁRIO URBANO MUNICIPAL PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS, INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS GERENCIADAS POR PROVEDORAS DE REDES DE

COMPARTILHAMENTO - PROVER, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, E O DECRETO Nº 46.417, DE 29 DE AGOSTO DE 2019, QUE APROVA O REGULAMENTO E O CÓDIGO DISCIPLINAR DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS GERENCIADAS POR PROVEDORAS DE REDES DE COMPARTILHAMENTO - PROVER. ALEGAÇÃO DE QUE OS DECRETOS MUNICIPAIS NÃO SE LIMITAM A FISCALIZAR E REGULAMENTAR O SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, POR MEIO DE PLATAFORMA DIGITAL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. DECRETOS MUNICIPAIS QUE NÃO POSSUEM CARÁTER MERAMENTE REGULAMENTAR. AUTONOMIA QUE PERMITE O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE QUESTÃO PREJUDICIAL A JUSTIFICAR A SUSPENSÃO DO PROCESSO PARA QUE SEJA AGUARDADO O JULGAMENTO DEFINITIVO DO RE Nº 1.054.110 (TEMA 967), EIS QUE SE TRATA DE IMPUGNAÇÃO A DIPLOMA LEGISLATIVO DIVERSO DOS QUESTIONADOS NESTES AUTOS. POR IMPOSIÇÃO DE LEI FEDERAL, CABE AOS MUNICÍPIOS REGULAMENTAR E FISCALIZAR O SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS OBSERVANDO AS DIRETRIZES IMPOSTAS PELOS ARTIGOS 11-A E 11-B, DA LEI FEDERAL Nº 12.587/2012, ALTERADA PELA LEI FEDERAL Nº 13.640/2018. EXISTÊNCIA DE IMPOSIÇÕES NOS DECRETOS MUNICIPAIS QUESTIONADOS QUE NÃO SE RESTRINGEM A FISCALIZAR E REGULAMENTAR O TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS, PARECENDO DESTOAR DO QUE DETERMINA A LEI FEDERAL, O QUE PODE REPRESENTAR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA. DENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS, AS ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELOS DECRETOS MUNICIPAIS Nº 44.399/2018 E Nº 46.417/2019 IMPLICAM EM AUMENTO DE DESPESAS PARA AS EMPRESAS DE APLICATIVO DE TRANSPORTE, BEM COMO PARA OS MOTORISTAS, O QUE TAMBÉM REFLETE NO AUMENTO DOS GASTOS PARA OS USUÁRIOS DO SERVIÇO. EVIDENTE É A POSSIBILIDADE DE SER PREJUDICADA A MOBILIDADE URBANA. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA DE URGÊNCIA.

SUSPENSÃO DA EFICÁCIA QUE SE IMPÕE. DEFERIMENTO DA CAUTELAR”.

Merecem destaque alguns trechos do voto da Relatora:

“Portanto, por determinação de Lei Federal, cabe ao Município do Rio de Janeiro regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros (“serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”). Mas, para tanto, as diretrizes impostas pela União devem ser observadas, como estabelecem os artigos 11-A e 11-B, da Lei Federal nº12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.640/2018, cabendo ao Município complementar tais orientações, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço a fim de atender ao interesse local, com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Como exposto, observa-se que os Decretos Municipais nº 44.399/2018 e nº 46.417/2019, ambos do Município do Rio de Janeiro, não se restringem a fiscalizar e regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Há artigos que parecem destoar do que determina a Lei Federal, o que pode representar violação aos princípios da livre iniciativa e liberdade econômica.

Assim, quanto ao fumus boni iuris, contrastando os dispositivos impugnados com os mencionados artigos da Constituição Estadual e Constituição Federal, existe a possibilidade de vício por inconstitucionalidade.

O periculum in mora também é constatado. As alterações impostas pelos Decretos Municipais, dentre outras consequências, implicam em aumento de despesas para as empresas de aplicativo de transporte, bem como para os motoristas, o que também reflete no aumento dos gastos para os usuários do serviço. Evidente é a possibilidade de ser prejudicada a mobilidade urbana. Ressalte-se que o número de passageiros que se utilizam deste tipo de transporte é bastante superior ao dos que usam táxis, como amplamente noticiado pelos meios de comunicação.

Por tais motivos, na forma da fundamentação supra, voto no sentido de conceder a medida cautelar requerida, suspendendo-se a eficácia dos Decretos nº 44.399/2018 e nº 46.417/2019, ambos do Município do Rio de

Janeiro, até decisão final na presente Representação por Inconstitucionalidade”.

Percebe-se, claramente, que os argumentos para o afastamento da cobrança se repetem nos Tribunais de Justiça.

Seguem juntados como Anexo VI deste Relatório o Decreto nº 44.399, de 11 de abril de 2018; o Decreto nº 46.417, de 29 de agosto de 2019; o Decreto nº 48.612, de 15 de março de 2021; o Decreto nº 48.666, de 26 de março de 2021; a Resolução Conjunta SMTR/SMFP nº 48, de 26 de março de 2021; e o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro proferido no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 0055524-16.2019.8.19.0000.

2.2.6 Jundiaí

No Município de Jundiaí, o Decreto nº 28.370, de 8 de agosto de 2019, “*regulamenta os artigos 4º, inciso X, 11-A, 11-B, 12 e 18, inciso I, todos da Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012*”, e disciplina o uso intensivo do viário urbano, para exploração do transporte remunerado privado individual de passageiros.

Diferente dos outros Municípios antes analisados, não há cobrança de taxa ou preço público dos motoristas e das empresas intermediadoras.

As empresas intermediadoras, denominadas de Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs pela legislação local, estão sujeitas apenas ao pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, conforme previsto no art. 23 do Decreto nº 28.370, de 2019. Os motoristas também devem pagar o ISS, a cada 6 meses, no valor de R\$ 98,03, além da Taxa de Licença e Fiscalização Anual, no valor de R\$ 197,79⁶.

Seguem juntados como Anexo VII deste Relatório o Decreto nº 28.370, de 8 de agosto de 2019.

⁶ Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/transportes/transporte-publico/regulamentacao-do-transporte-por-aplicativo/>

2.2.7 Guarulhos

No município de Guarulhos, a empresa Uber Do Brasil Tecnologia Ltda. (“Uber”) ajuizou ação contra o Município de Guarulhos, na qual obteve sentença (1º grau) vedando a cobrança do preço público estabelecido pelo artigo 3º, §§ 2º e 3º do Decreto Municipal nº 35.617/2019.

Por meio do citado Decreto Municipal nº 35.617/2019, depois alterado pelo Decreto Municipal nº 36.225/2019, buscou-se regulamentar no Município de Guarulhos o *Serviço Especial de Transporte Privado Individual Remunerado de Passageiros e disciplinar o Uso Intensivo do Viário Urbano*, mediante a criação de regras específicas aplicáveis às operadoras de aplicativos de transporte, aos motoristas parceiros e seus veículos. Em breve resumo, cabe destacar:

- Exigência de obtenção de autorização/cadastramento prévio das operadoras de aplicativos de transporte e dos motoristas parceiros perante a SMTU;
- Exigência de curso de formação específico aos motoristas parceiros;
- Exigência de que as operadoras de aplicativos constituam sede ou filial no Município de Guarulhos;
- Exigência de que as operadoras de aplicativos obedeçam a um limite ou parâmetro de preço para o exercício da atividade;
- Exigência de vistoria anual nos veículos utilizados pelos motoristas parceiros;
- Limitação de capacidade máxima do veículo a 5 pessoas;
- Pagamento de preço público;
- Proibição à permanência dos motoristas parceiros, parados ou estacionados, nas dependências internas dos terminais urbanos, aeroportos, rodoviárias e outros locais;
- Exigência de atendimento telefônico ininterrupto;
- Exigências documentais para habilitação dos motoristas parceiros, tais como certidões de regularidade fiscal;
- Imposição de penalidades e sanções administrativas decorrentes do descumprimento dos preceitos estabelecidos no Decreto.

O pagamento de preço público, possível fonte de receita alternativa para o uso dos subsídios fornecidos aos passageiros usuários do sistema de transporte público, foi assim previsto na redação original do Decreto nº 35.617/2019:

“Art. 3º O direito à exploração do uso intensivo do viário urbano no Município para viabilizar, organizar e intermediar a prestação do serviço que trata este Decreto, somente será conferido às Empresas Gestoras de Sistemas por Aplicativos - EGSAs, consideradas as operadoras de tecnologia credenciadas que sejam responsáveis pela intermediação do Serviço Especial de Transporte Privado Remunerado Individual de Passageiros entre os motoristas cadastrados na cidade como prestadores deste serviço e os seus usuários.

(...)

§ 2º A exploração intensiva da malha viária para viabilizar, organizar e intermediar a prestação do serviço de que trata este Decreto é condicionada à outorga onerosa e pagamento do preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano pelas EGSAs.

§ 3º O preço público da outorga prevista no parágrafo anterior será obtido de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados nas EGSAs, sendo fixado o valor de R\$ 0,10 (dez centavos de reais) por quilômetro percorrido, considerados termo inicial e final, respectivamente, o início e o encerramento da viagem”.

Posteriormente, a redação do artigo 3º e §§ 2º e 3º foi alterada pelo Decreto Municipal nº 36.225/2019, e passou a ser:

“Art. 3º O uso intensivo do viário urbano no Município para viabilizar, organizar e intermediar a prestação do serviço que trata este Decreto será conferido às Empresas Gestoras de Sistemas por Aplicativos - EGSAs, consideradas as operadoras de tecnologia credenciadas que sejam responsáveis pela intermediação do Serviço Especial de Transporte Privado Remunerado Individual de Passageiros entre os motoristas cadastrados na cidade como prestadores deste serviço e os seus usuários. (Art. 3º com redação dada pelo Decreto nº 36225/2019)

(...)

§ 2º A exploração intensiva da malha viária para viabilizar, organizar e intermediar a prestação do serviço de que trata este Decreto é condicionada à outorga onerosa e pagamento do preço público como contrapartida do uso

intensivo do viário urbano pelas EGSAs. (§§ 2º e 3º alterados pelo Decreto nº 36225/2019)

§ 3º O preço público da outorga prevista no parágrafo anterior será obtido de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados nas EGSAs, sendo fixado o valor de 0,03 (três centésimos) de UFG (Unidade Fiscal de Guarulhos) por quilômetro percorrido, considerados termo inicial e final, respectivamente, o início e o encerramento da viagem. (NR) (§§ 2º e 3º alterados pelo Decreto nº 36225/2019)”.

Contudo, como dito anteriormente, a Uber obteve decisão judicial favorável no processo nº 1041258-19.2019.8.26.0224, que tramitou pela 1ª Vara da Fazenda Pública de Guarulhos, para afastar a exigibilidade e os efeitos das exigências contidas no artigo 3º, §§ 1º, 2º e 3º do Decreto Municipal nº 35.617/2019. A sentença foi versada nos seguintes termos:

“No que tange ao “preço público” estabelecido pelo artigo 3º, §§ 2º e 3º do Decreto Municipal nº 35.617/19, verifica-se que a norma importa em exação não autorizada pela lei de regência.

O uso do sistema viário urbano não pode ser tributado pelos municípios, pois essa competência não consta do artigo 156 da Constituição Federal.

O sistema viário urbano do Município, constituído por ruas, avenidas e praças, constitui bem de uso comum do povo, custeado pelo conjunto dos impostos pagos pela comunidade. O seu uso, portanto, não é objeto de tributação específica de qualquer natureza”.

Em síntese, os argumentos utilizados na sentença para afastar a cobrança do preço público foram: (i) a ausência de autorização pela Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012); (ii) a não previsão no artigo 156 da Constituição Federal, que elenca os tributos que podem ser instituídos e cobrados pelos Municípios; e (iii) que o viário urbano é bem de uso comum do povo, que não pode ser objeto de cobrança pelo seu uso.

Contra a referida sentença, o Município de Guarulhos e a Uber interpuseram Recurso de Apelação, que aguardam julgamento pela 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Note-se, nesse passo, que a decisão judicial repete os argumentos das demais decisões já mencionadas, relacionadas aos atos normativos de outros estados. Por outro lado, passa

ao largo da discussão sobre a forma de instituição do preço público, ou seja, se poderia ser feita via decreto ou necessitaria de lei específica.

No entanto, em 2021, a Prefeitura de Guarulhos retomou estudos para avaliar a possibilidade de revogar os Decretos nº 35.617/2019 e nº 36.225/2019, e instituir a cobrança por meio de lei específica, mediante projeto a ser encaminhado ao Legislativo.

2.2.8 Experiências em outros Municípios

Além dos modelos abordados nas subseções anteriores, registra-se que uma série de outros municípios têm tentado estabelecer alguma cobrança pelo uso intensivo das vias públicas, conforme verificado na Tabela 1:

Tabela 1: Experiências em outros municípios

Município	Ato normativo	Modelo de cobrança
Curitiba - PR	Decreto 1.302/17	Km rodado
Maringá - PR	Lei 10.453/17	Km rodado
Foz do Iguaçu - PR	Lei 4.641/18	Percentual sobre valor da corrida
Londrina - PR	Decreto 358/2019	Km rodado
Joinville - SC	Lei 8.467/17	-
Piracicaba - SP	Decreto 17.188/17	Percentual sobre valor da corrida
Fortaleza - CE	Lei 10.751/18	Percentual sobre valor da corrida
Goiânia - GO	Decreto 2.890/17	Percentual sobre valor da corrida

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez que o foco da análise é a aplicabilidade ao município de Ponta Grossa, dentre os municípios apresentados na Tabela 1, destacam-se as experiências observadas daqueles situados no Paraná.

2.2.8.1 Curitiba

Em Curitiba – PR, o valor arrecadado pela Prefeitura, recolhido mensalmente, é estabelecido com base em três diferentes faixas. Por corridas de até 5 km, as empresas pagam R\$ 0,08 (oito centavos) por quilômetro; de 5 a 10 km, R\$ 0,05; e acima de 10 km, R\$ 0,03.

A Uber do Brasil interpôs o mandado de segurança n. 0004691-29.2020.8.16.0004, em curso na 3ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, tendo obtido liminar para suspender a cobrança do preço público estabelecido no Decreto Municipal n. 1.302/2017 e na Resolução n. 03/2017.

Ponto interessante a ser destacado quanto à experiência de Curitiba consiste no fato de o Município ter conseguido, junto à Presidência do Tribunal de Justiça do Paraná, a suspensão da liminar que impedia a cobrança.

A decisão da Presidência foi objeto de agravo interno⁷, ao qual foi negado provimento por unanimidade pelo Órgão Especial do TJPR, tendo a Corte registrado, na decisão, o seguinte:

“2.4. Para finalizar, cumpre o registro, em acréscimo, de que, como constou da r. decisão agravada, avulta no caso que a questão na base da discussão inicial não está pacificada na jurisprudência e demanda apreciação exauriente não compatível com a análise liminar firmada.

A rigor, todavia, de conceito não há óbice para que se restrinja, dentro de certos parâmetros e princípios legais (p.ex., Lei 12.587/2012, art. 5º), e tendo em vista objetivos superiores, mesmo a utilização do bem público de uso comum, em especial quando, a despeito de utilizado para a sua finalidade precípua, impliquem em uso extraordinário”.

Assim, apesar da polêmica, a Corte Paranaense parece considerar possível a cobrança de preço público pelo uso anormal e intensivo da via pública, com a ressalva de que o tema ainda é polêmico e demandará maior aprofundamento por parte da jurisprudência, tendo a decisão sido proferida em sede de suspensão de liminar, instituto que não analisa de maneira exauriente o mérito da discussão jurídica.

2.2.8.2 Maringá

Em Maringá – PR, os atos normativos que regulamentam a atividade também foram objeto de questionamento judicial. Entretanto, conforme se verifica da leitura da decisão proferida pelo TJPR na Apelação Cível nº 0000053-11.2019.8.16.0190, a instituição e a cobrança de preço público não parecem ter sido objeto de questionamento até o momento, tendo a Corte considerado inconstitucionais outros aspectos das normas, como a exigência de que o veículo seja licenciado nos Municípios da Região Metropolitana de Maringá e que os carros possuam, necessariamente, *airbag* para operar no Município.

⁷ AGRAVO INTERNO N. 0074999-05.2020.8.16.0000

2.2.8.3 Foz do Iguaçu

Em Foz do Iguaçu, de igual modo, os atos normativos foram atacados, tendo o Tribunal julgado o incidente de arguição de inconstitucionalidade projudi nº 0005214-53.2020.8.16.0000. Entretanto, como ocorreu no caso de Maringá, a Corte não enfrentou diretamente a questão da cobrança do preço público.

2.2.8.4 Londrina

No caso de Londrina, não se localizou até o momento ação judicial proposta por aplicativos em face do preço público instituído pelo Decreto 358/2019. Há registros de ações propostas por motoristas, que têm obtido êxito judicialmente em não se submeter a algumas regras fixadas pelo ato normativo, mas sem relação diretamente com a questão do preço público.

Assim, apesar de o tema ser polêmico, no âmbito do TJPR não parece haver, ainda, uma jurisprudência consolidada contra a cobrança de preço público. Ademais, conforme visto, o Município de Curitiba continua cobrando o valor mesmo após decisão desfavorável da 3ª Vara da Fazenda Pública, por força de decisão da Presidência em sede de suspensão de liminar, validada pelo Órgão Especial do TJPR com considerações sobre a possibilidade de cobrança de preço público pelo uso extraordinário de bem de uso comum do povo.

Seguem juntados como Anexo VIII deste Relatório o Decreto 1.302/17 de Curitiba, a decisão proferida no Agravo Interno n. 0074999-05.2020.8.16.0000, a Lei 10.453/17 de Maringá, a decisão proferida na Apelação Cível nº 0000053-11.2019.8.16.0190, a Lei 4.641/18 de Foz do Iguaçu, a decisão proferida na arguição de inconstitucionalidade projudi nº 0005214-53.2020.8.16.0000 e o Decreto 358/2019 de Londrina.

2.3 AVALIAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS POSSIBILIDADES DE ARRECADAÇÃO ALTERNATIVAS

Nesta subseção são apresentadas as avaliações jurídico-institucional das possibilidades de financiamento a serem implementadas, quanto sua aplicabilidade no município de Ponta Grossa, dado o arcabouço jurídico-institucional vigente.

Para tanto, a partir da legislação relevante, são avaliadas as viabilidades jurídica-institucional das seguintes alternativas, separadas nas subseções seguintes:

- Subseção 2.3.1: Preço público por quilômetro percorrido, pelos serviços de transporte privado individual e encomendas;
- Subseção 2.3.2: ISS sobre as receitas obtidas pelos serviços de transporte privado individual e encomendas;
- Subseção 2.3.3: Taxa aplicada aos serviços de Estacionamento Rotativo;
- Subseção 2.3.4: Apresenta as alternativas consideradas viáveis no âmbito jurídico-institucional.

2.3.1 Preço Público por Quilômetro Percorrido dos Aplicativos de Transporte Individual de Passageiros e Entregas

O município de São Paulo, que tem sido pioneiro na instituição de cobrança sobre o uso intensivo do viário urbano e recentemente aprovou a Lei nº 17.584, de 26 de julho de 2021, para autorizar o Poder Executivo a:

[...] “cobrar preço público das empresas que explorem, no território do Município de São Paulo, atividades econômicas intensivas no uso do viário urbano, incluindo, mas a eles não se limitando, os serviços de transporte por aplicativos eletrônicos e sua intermediação, e os serviços de encomenda e entrega de mercadorias e sua intermediação por aplicativos eletrônicos”.

A novidade, neste caso, está na possibilidade de cobrança de preço público em relação aos serviços de encomenda e entrega de mercadorias e sua intermediação por aplicativos eletrônicos, visto que a cobrança do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros (Uber, 99, etc.) já vem sendo realizada desde 2016, com base no Decreto nº 56.981.

Trata-se de medida ainda não implementada em alguma cidade brasileira e que por isso mesmo não fornece maiores possibilidades de estudo. Mesmo no caso de São Paulo, a instituição da cobrança sobre os serviços de encomenda e entrega de mercadorias ainda está na fase de estudos preliminares. Porém, existe significativo potencial de arrecadação,

visto que o mercado de *e-commerce* avança intensamente no país e os aplicativos de entrega de refeições tem sido bastante utilizado pelos brasileiros.

Ademais, essa majoração da base de contribuintes pode ser uma medida interessante para que os eventuais atos normativos de Ponta Grossa não sejam apontados como ofensivos à isonomia, como ocorreu nos modelos apresentados por Campinas (seção 2.2.2) e Distrito Federal (seção 2.2.4).

2.3.2 ISS sobre Valor das Corridas dos Aplicativos de Transporte Individual de Passageiros e Entregas

Uma outra possibilidade consiste na cobrança do Imposto Sobre Serviços – ISS dos aplicativos de transporte individual de passageiros. Atualmente é tranquila a incidência do tributo sobre os serviços prestados pelos motoristas, mas os serviços prestados pelos aplicativos também podem ser objeto da exação.

Registra-se, apenas, que o tema ainda conta com alguma insegurança jurídica, de modo que é previsível e até esperado que as empresas buscarão questionar a eventual cobrança do tributo judicialmente.

O ISS tem como fato gerador a prestação dos serviços taxativamente relacionados na lista de serviços constantes do anexo da sua lei, qual seja Lei Complementar nº 116/2003. Assim, não é qualquer serviço que pode ser objeto da exação, mas apenas aqueles que constam na lista anexa.

Já houve franco debate doutrinário e jurisprudencial sobre o caráter taxativo ou não da lista anexa. O rol taxativo geraria maior segurança jurídica, entretanto o Supremo Tribunal Federal consolidou sua jurisprudência no sentido de que a lista admite “interpretação extensiva”. Eis a redação do Tema 296 da repercussão geral fixada pela Corte:

“É taxativa a lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a incidência do tributo sobre as atividades inerentes aos serviços elencados em lei em razão da interpretação extensiva”.

Em relação aos motoristas, o ISS deverá ser pago no Município onde estiver estabelecido, no caso de Microempreendedor – MEI, ou domiciliado, no caso de pessoa física na modalidade profissional autônomo.

Neste sentido, existe ainda a possibilidade de implementação por meio de substituição tributária. Assim, a Uber se tornaria o substituto tributário, sendo responsável pela arrecadação do ISS dos motoristas parceiros da plataforma.

Entretanto, ao contrário da relativa tranquila incidência em relação aos motoristas prestadores do serviço de transporte, a cobrança e o local de incidência do ISS pela empresa de tecnologia ainda geram dúvidas. Há amplo debate sobre se o referido imposto seria devido no local onde se localiza a sede da empresa no Brasil, nos locais onde os seus escritórios estão localizados ou mesmo se o ISSQN seria devido proporcionalmente em cada Município onde o serviço é prestado, conforme a localização de origem de cadastro dos motoristas prestadores dos serviços.

A discussão está em curso, não havendo ainda uma posição jurisprudencial clara e definitiva sobre o tema. De todo modo, existem argumentos e jurisprudência que tornam juridicamente defensável a tese no sentido de que o tributo pode ser cobrado pelo Município de Ponta Grossa quanto às viagens realizadas no território municipal.

Existem decisões judiciais que sufragam o entendimento, no sentido de que o recolhimento do ISS deve ocorrer na cidade em que existe o núcleo do serviço, qual seja o local da atividade fim. O Superior Tribunal de Justiça, analisando recurso sobre a liberação de contratos de *leasing* firmados por instituição financeira com mais de um consumidor, firmou jurisprudência no sentido de que após a edição da LC 116/03, o ISSQN deveria ser cobrado no município em que efetivamente foi prestado o serviço.

Nesse contexto, no julgamento do Recurso Repetitivo (Temas 354 e 355) – REsp 1060210/SC, no STJ, de relatoria da lavra do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, consta que o local da prestação é aquele em que o serviço é perfectibilizado, qual seja, o local em que existe unidade econômica ou profissional do prestador no Município, admitido como sendo onde ocorre o fato gerador tributário, então ali deve-se recolher o tributo. Destaca-se ementa do referido:

“TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ISS. ARRENDAMENTO MERCANTIL FINANCEIRO. ART. 3º. DA LC 116/03: O MUNICÍPIO COMPETENTE PARA EXIGIR O ISS, A PARTIR DA LC 116/03, É AQUELE ONDE O SERVIÇO É EFETIVAMENTE PRESTADO, ONDE É PERFECTIBILIZADA A RELAÇÃO, ASSIM ENTENDIDO O LOCAL ONDE SE COMPROVE HAVER UNIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA COM PODERES DECISÓRIOS SUFICIENTES À CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO FINANCIAMENTO - NÚCLEO DA OPERAÇÃO DE LEASING FINANCEIRO E FATO GERADOR DO TRIBUTO.

RESP 1.060.210/SC, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJE 5.3.2013, REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. AGRAVO REGIMENTAL DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS DESPROVIDO. 1. Sobre a competência para a cobrança do ISS em questão, esta egrégia Corte Superior assentou o entendimento de que o Município competente para exigir referido imposto, a partir da LC 116/03, é aquele onde o serviço é efetivamente prestado, onde a relação é perfectibilizada, assim entendido o local onde se comprove haver unidade econômica ou profissional da instituição financeira com poderes decisórios suficientes à concessão e aprovação do financiamento - núcleo da operação de leasing financeiro e fato gerador do tributo (REsp. 1.060.210/SC, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 5.3.2013). (grifei) 2. Agravo Regimental da Municipalidade desprovido. (STJ – AgRg no AgRg no REsp: 974767 RS 2006/0248560-5, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 21/03/2017, 1ª turma, Data de publicação: Dje 31/03/2017)”.

No Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 912524/BA, o STJ registrou que a orientação é aplicável não apenas aos contratos de *leasing*, mas a todo serviço submetido à incidência do ISS. Veja-se a ementa:

“TRIBUTÁRIO. ISS. LEI COMPLEMENTAR 116/2003. SERVIÇO DE INFORMÁTICA. COMPETÊNCIA PARA COBRANÇA. FATO GERADOR. MUNICÍPIO EM QUE O SERVIÇO É EFETIVAMENTE PRESTADO.

1. Cinge-se a controvérsia à competência para exigir o ISS incidente sobre serviços na área de informática.

2. A Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.060.210/SC, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC/1973, fixou o entendimento de que a competência tributária ativa para a cobrança do ISSQN, no sistema da Lei

Complementar 116/2003, recai, em regra, sobre o Município em que é efetivamente realizado o serviço, e não sobre aquele em que formalmente estabelecida a sede da prestadora, ocorrendo o inverso na vigência do Decreto-Lei 406/1968. (grifei)

3. No julgamento do mencionado Recurso Especial, foram estabelecidas as seguintes premissas: a) o sujeito ativo da relação tributária, na vigência do DL 406/1968, é o Município da sede do estabelecimento prestador (art. 12); e b) o sujeito ativo da relação tributária, a partir da LC 116/2003, é o Município onde o serviço é efetivamente prestado, onde a relação é perfectibilizada, assim entendido o local onde se comprove haver unidade econômica ou profissional da entidade prestadora. (grifei)

4. A nova orientação ficou estabelecida não apenas para as hipóteses de leasing, mas também para qualquer espécie de serviço submetido à incidência do ISS. Nesse sentido: AgRg no AREsp 466.825/MG, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 4.2.2016; AgInt no REsp 1.502.963/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 12.5.2016; AgRg no REsp nº 1.390.900/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.5.2014. (grifei)

5. Agravo Interno provido. (AgInt no AREsp 912524/BA, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 18/04/2017) STJ. EDcl no REsp 1380710/SC, rel. Ministro Og Fernandes. Julgado em 3/4/2014. DJe 9/4/2014”

Entretanto, ainda não existem decisões de caráter geral (em sede de repercussão geral ou sob a sistemática dos recursos repetitivos), para a situação específica dos aplicativos de transporte individual de passageiros. Conforme visto, o tema ainda possui certa insegurança jurídica.

Buscando encerrar a polêmica, registra-se que já foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado nº 493, de 2017 (Complementar), nos seguintes termos:

“Art. 1º O art. 3º, da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º O serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXVI, quando o imposto será devido no local:

XXVI – do embarque do tomador dos serviços descritos no subitem 1.10 da lista anexa

Art. 2º A lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar com as alterações constantes do Anexo desta Lei Complementar.

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

ANEXO

(Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003)

*“1.10 - Agenciamento, organização, intermediação, planejamento e gerenciamento de informações, através de meio eletrônico, de serviços de transporte privado individual previamente contratado por intermédio de provedor de aplicações da internet.
.....” (NR)”*

O texto aprovado no Senado cria um novo item na lista anexa à LC nº 116, específico para os aplicativos de transporte privado individual, e estabelece que o Município titular do tributo é o do local do embarque do passageiro.

Se aprovada pela Câmara dos Deputados, a nova lei resolverá de maneira permanente a polêmica. Até lá, conforme visto, existem argumentos em defesa da tese de que cabe ao Município de Ponta Grossa os recursos a título de ISS relacionados às viagens realizadas em seu território, não só quanto aos serviços prestados pelos motoristas, mas também quanto aos serviços prestados pelas empresas. Entretanto, ressalva-se que até a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 493, de 2017 (Complementar), há risco de questionamentos, conforme exposto.

2.3.3 Estacionamento Rotativo

Por fim, cabe também mencionar a possibilidade de financiar o sistema de transporte público com a vinculação das receitas auferidas pelo município de Ponta Grossa com a cobrança de estacionamento rotativo, medida que já vem sendo adotada por outras cidades

brasileiras e que é de mais fácil implantação sob o ponto de vista jurídico, visto que amparada na Lei de Mobilidade Urbana⁸.

A Lei nº 3.573, de 15 de agosto de 1989, autorizou o Poder Executivo “*a estabelecer nos bens públicos de uso comum do povo, em locais previamente determinados, estacionamento de veículos, mediante o pagamento de preços a serem fixados por Decreto.*” (art. 1º), denominando tal sistema de estacionamento de Estar. Posteriormente o decreto nº 342/02 regulamentou e definiu as bases para a cobrança.

O decreto nº 5.109/2011 define as tarifas:

“As tarifas do Estacionamento Regulamentado Zona Azul, arrecadadas pela Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte, ficam fixadas nos seguintes valores:

I - talão de meia hora, com 10 (dez) cartões: R\$ 6,00 (seis reais);

II - talão de 1 (uma) hora, com 10 (dez) cartões: R\$ 10,00 (dez reais);

III - talão de 2 (duas) horas, com 10 (dez) cartões: R\$ 19,00 (dezenove reais);

IV - carga e descarga, 1/2 (meia) hora: R\$ 10,00 (dez reais);

V - carga e descarga, 1 (uma) hora: R\$ 19,00 (dezenove reais);

VI - caçambas receptoras de entulhos: R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por mês, por caçamba registrada junto à Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte”.

Atualmente, veículos automotores de passeio e comerciais contam com as tarifas na modalidade eletrônica no valor de R\$ 3,00 por hora.

Conforme o Departamento de Transportes de Ponta Grossa, o serviço de estacionamento rotativo passou a se chamar Estar, quando a Autarquia Municipal de Trânsito passou a ser responsável pelo serviço.

Assim, a parcela da tarifa da Estar que cabe ao município de Ponta Grossa poderia ser uma fonte alternativa para financiamento do sistema, ou mesmo poderia ser criado um adicional da tarifa específico para tal finalidade.

⁸ Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

V - Estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

No Município de Recife - PE, por exemplo, está em discussão projeto que busca destinar 100% da arrecadação com os estacionamentos rotativos para ampliação da malha de ciclofaixas e ciclovias da cidade, além de políticas voltadas para a mobilidade por bicicletas⁹. Esta proposta também foi aplicada em Fortaleza – CE, por meio da Lei nº 10.752/18¹⁰.

Em outros municípios, a destinação dos recursos é distinta. Em São Leopoldo – RS, os recursos são destinados, prioritariamente, a projetos e programas na área da segurança pública e, complementarmente, a áreas sociais voltadas para crianças, adolescentes e idosos¹¹. Em Vacaria - RS, foi aprovada uma mudança da Lei nº 2293/2005, para fixar que os recursos da Zona Azul serão assim destinados: 35% na sinalização e na conservação das vias urbanas, 35% para reaparelhamento, manutenção e qualificação dos servidores dos órgãos de segurança do Município e 30% para a Secretaria Municipal de Assistência Social ou órgão correspondente.

Assim, apesar dos diferentes modelos e destinações adotados por municípios brasileiros, fica claro que, juridicamente, a destinação é possível, preferencialmente por meio de lei formal.

Nesse passo, vale também citar a possibilidade de se tributar os estacionamentos existentes no município de Ponta Grossa como forma de gerar receitas alternativas para o sistema de transporte coletivo. Tal previsão consta do inc. III do art. 23 da Lei de Mobilidade Urbana, que permite aos entes federativos aplicar:

[...] “tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei”.

⁹ <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2021/08/13022304-arrecadacao-da-zona-azul-podera-ser-destinada-para-ampliar-ciclovias-e-ciclofaixas-no-recife.html>

¹⁰ <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/8/text?>

¹¹ Lei nº 8015/2013

Contudo, o município de Ponta Grossa já lança mão dos tributos que estão em sua competência em relação aos estacionamento. Com efeito, o ISS já é cobrado na alíquota máxima de 5% (Lista de Serviços anexa à Lei nº 7.500/2004) e o IPTU incidente sobre tais imóveis não possui nenhuma forma de isenção.

Vale lembrar que, quando se trata de instituição de tributos, os entes federados têm sua atuação circunscrita ao texto constitucional, que fala expressamente em impostos, taxas decorrentes do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços públicos e contribuição de melhoria, além das demais espécies previstas no texto constitucional, mas que não são aplicáveis ao objeto do presente estudo.

O ideal seria a instituição de uma contribuição, via emenda ao texto constitucional, a fim de financiar o sistema de transporte coletivo de passageiros nas cidades brasileiras. Entretanto, pelo texto atual apenas a União pode instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (art. 149, CF/88), de modo que, do modo como o ordenamento jurídico está posto neste momento, o caminho não é viável por meio de medidas a serem adotadas exclusivamente pelo município.

2.3.4 Conclusão sobre as Alternativas Consideradas Viáveis do Aspecto Jurídico-Institucional

A partir das análises da legislação vigente, são definidas três possibilidades de arrecadação alternativa, com viabilidade jurídica-institucional de implementação no município de Ponta Grossa:

- a) **Modelo de preço público:** a cobrança de preço público sobre os quilômetros percorridos pelos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas, conforme modelo adotado por São Paulo – SP;
- b) **Cobrança de ISS:** cobrança de ISS sobre o valor total dos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas; e
- c) **Estacionamento Rotativo:** Repasse de parcela da arrecadação do serviço de estacionamento rotativo em operação no município.

Uma vez definidas as possibilidades consideradas viáveis para implementação, calculam-se as arrecadações que podem ser obtidas com cada uma delas, apresentadas na seção 3. Também é estimado um cenário em que as arrecadações são implementadas conjuntamente.

3. SIMULAÇÃO DE ARRECADAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Esta seção apresenta as estimações das arrecadações alternativas consideradas viáveis juridicamente, tratadas na seção 2.3.

Com base nas informações detalhadas nesta seção, são construídos cenários de arrecadação, considerando a implementação individual e conjunta das alternativas.

A Tabela 2, resume os cenários de alternativas de arrecadação analisados nas subseções subsequentes.

Tabela 2: Cenários de alternativas de arrecadação consideradas

Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C	Soma das Alternativas A+B+C
Preço Público	ISS	Estacionamento Rotativo	Arrecadação Conjunta
Cobrança de preço público sobre os quilômetros percorridos pelos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas, conforme modelo adotado por São Paulo – SP	Cobrança de ISS sobre o valor total das corridas dos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas	Repasse de parcela da arrecadação do serviço de estacionamento rotativo em operação no município	Soma das arrecadações do modelo de Preço Público, ISS e Estacionamento Rotativo.

Fonte: Elaboração própria.

Para tanto, a seção é organizada da seguinte forma:

- Subseção 3.1: apresenta as simulações de arrecadação considerando apenas a cobrança de preço público dos serviços de viagens individuais e encomendas;
- Subseção 3.2: apresenta as simulações de arrecadação considerando apenas a cobrança de ISS do valor das viagens individuais e encomendas;
- Subseção 3.3: apresenta as simulações de arrecadação considerando apenas a taxação de serviços de estacionamento rotativo (Estar); e
- Subseção 3.4: apresenta as simulações considerando todas as possibilidades de arrecadação.

3.1 ARRECAÇÃO POR MEIO DE PREÇO PÚBLICO POR QUILOMETRO PERCORRIDO

Nesta subseção, estima-se o valor obtido pela arrecadação derivada da cobrança de preço público, por quilômetro percorrido, pelos serviços de aplicativo de transporte privado individual e entregas, no município de Ponta Grossa.

O modelo proposto segue a proposta originalmente elaborada para o município de São Paulo, em que se propõe cobrança de determinados valores por quilômetros de acordo com faixas de quilometragem percorrida. O modelo proposto para Ponta Grossa se diferencia do modelo original nos valores das faixas de quilometragem, as quais são calculadas pela aplicação de fator de 2,16% nas faixas de São Paulo.

Conforme detalhado na seção 6, o fator de proporcionalidade de 2,16% é calculado com base na média das proporções das frotas de veículos (2,29%), ônibus (2,64%) e táxis (1,55%) entres os municípios.

$$\text{Fator de proporcionalidade} = \frac{2,29\% + 2,64\% + 1,55\%}{3} = 2,16\%$$

Por fim, o valor de arrecadação esperado em Ponta Grossa é calculado pela aplicação do fator de 2,16% no valor arrecadado em São Paulo. Segundo os dados apresentados nas demonstrações financeiras de São Paulo – SP, a arrecadação obtida com esta cobrança foi de R\$ 215 milhões, em 2019. Assim sendo, a arrecadação esperada para Ponta Grossa, seria de R\$ 4,65 milhões ($=215 \times 2,16\%$), em moeda de 2019. Atualizando-se este valor para março de 2022, pelo IPCA, obtém-se o montante de R\$ 5,52 milhões.

3.2 ARRECAÇÃO POR MEIO DE ISS

Nesta subseção, estima-se o valor obtido pela arrecadação derivada da cobrança de ISS sobre o valor dos serviços de aplicativo de transporte privado individual e entregas, no município de Ponta Grossa.

A alíquota sugerida de ISS sobre o valor total dos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e de encomendas, é de 5%. Este valor tem como base o Anexo I, item 16.01 da Lei Ordinária 7.500/2003 de Ponta Grossa. Considerando

que os dados referentes ao valor total da corrida não são públicos, são estabelecidas premissas para sua estimação.

Para estimar o valor das corridas em Ponta Grossa, utiliza-se como *proxy* a arrecadação do Uber, em 2019, dividido por 25%. Este procedimento é feito pois foi tomado como premissa que o Uber detenha uma parcela de 25% do valor da corrida. Assim, utilizando-se a receita total do Uber no Brasil em 2019 e uma taxa de câmbio de R\$ 5,15, o valor total das corridas no Brasil é de R\$ 22,4 bilhões, em moeda de março de 2022¹².

A partir dos valores de receita total do Uber no Brasil, aplica-se um fator de proporcionalidade de forma a estimar qual seria a receita obtida com corridas realizadas apenas em Ponta Grossa.

Dado que não há dados específicos da arrecadação do Uber para o Município, calcula-se um fator de proporcionalidade para ser aplicado no valor total das corridas no Brasil. O cálculo deste fator considera a participação de Ponta Grossa no PIB do Brasil: 0,21%¹³. Aplicando este valor na arrecadação total do Uber no Brasil, estima-se um valor total médio das corridas de R\$ 47.299.799 por ano ($=0,21\% \times 22,4$ bilhões), em moeda de março de 2022. A alíquota de 5% neste valor geraria uma arrecadação média de R\$ 2,36 milhões por ano.

A Tabela 3 apresenta cenários de arrecadações estimadas para as alíquotas de 3,4 e 5%, sobre o valor das corridas dos serviços de transportes individuais privados.

Tabela 3: Arrecadação ISS, em moeda de março de 2022

Alíquota ISS (%)	Arrecadação (R\$ - Milhões)
3%	1,42
4%	1,89
5%	2,36

Fonte: Elaboração própria.

¹² Utilizando como deflator o IPCA.

¹³ Comparando com a frota de veículos e de ônibus, percebe-se a robustez do indicador, uma vez que estas são, respectivamente, 0,24% e 0,20%, em termos de proporção entre Ponta Grossa e Brasil.

3.3 ARRECAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO

Esta seção apresenta as simulações de arrecadação, considerando apenas o repasse de receitas dos serviços de Estacionamento Rotativo. Os cálculos foram realizados de forma a evidenciar quanto seria destinado ao financiamento do transporte coletivo urbano, caso houvesse repasse e atualização das tarifas cobradas pelo serviço de estacionamento rotativo (Estar) em Ponta Grossa.

Os cálculos apresentados nesta seção utilizam como referência as arrecadações da Estar, disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa à Fipe.

Considerando que as tarifas praticadas pelo serviço de estacionamento rotativo em Ponta Grossa não são reajustadas desde a publicação do decreto municipal¹⁴ que estabelece tais tarifas, faz-se necessário a correção monetária desses valores. Assim, atualiza-se o valor da arrecadação obtida pela Estar em 2019, por meio do IPCA, evidenciando quanto seria a arrecadação com a atualização das tarifas. Este valor, em moeda de março de 2022, é estimado em R\$ 10,63 milhões.

São construídos três cenários, cada qual com pressuposto distinto em relação ao percentual de repasse (10%, 15% ou 20%) da arrecadação total ao financiamento do serviço de transporte coletivo do município.

Tabela 4: Arrecadação Estacionamento Rotativo

Arrecadação ESTAR (R\$ - 2019)	Arrecadação ESTAR Atualizada (R\$)
5.551.800,25	10.628.708,39
Parcela Destinada ao Trans. Col.Urb. (%)	Valor Destinado ao Trans. Col. Urb (R\$)
10%	1.062.870,84
15%	1.594.306,26
20%	2.125.741,68

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Conforme se verifica na Tabela 4, a arrecadação potencial destinada ao financiamento do transporte coletivo urbano advinda do repasse das receitas com o serviço de estacionamento rotativo seria de R\$ 1,06 milhões a R\$ 2,13 milhões, a depender do percentual (parcela) repassado.

¹⁴ DECRETO N° 5109, DE 02/06/2011.

3.4 ARRECAÇÃO CONJUNTA DOS RECURSOS ALTERNATIVOS

Esta seção apresenta as simulações de arrecadação, considerando a arrecadação conjunta de preço público, ISS e estacionamento rotativo.

A cobrança do preço público ocorre pelo uso intensivo do viário e a cobrança do ISS tem como fato gerador o valor transacionado desta modalidade de atividade econômica. Logo, visto que o fato gerador das cobranças é distinto, não existe vedação quanto a implementação dos dois mecanismos conjuntamente. O mesmo pode ser dito sobre a cobrança de estacionamento rotativo.

Os cálculos apresentados na Tabela 5 foram realizados de forma a evidenciar qual seria a arrecadação para os três níveis de repasse, considerados no serviço de estacionamento rotativo.

Tabela 5: Arrecadação Conjunta (R\$ milhões)

Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C		Soma das Alternativas A+B+C
Preço Público	ISS de 5%	Repasse (%)	Estacionamento Rotativo	Arrecadação Conjunta
5,52	2,36	10%	1,06	8,94
		15%	1,59	9,47
		20%	2,13	10,01

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se verifica na Tabela 5, a arrecadação conjunta, advinda das três alternativas consideradas, seria de R\$ 8,94 a R\$ 10,01 milhões, dependendo da parcela repassada pela Estar ao serviço de transporte coletivo urbano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório exhibe avaliação de alternativas de financiamento para o serviço de transporte coletivo urbano de Ponta Grossa. As alternativas avaliadas são desenvolvidas com base em soluções propostas para diversos municípios e a viabilidade jurídica-institucional da sua aplicação.

Serviram como referências para as alternativas propostas neste estudo as soluções desenvolvidas nos municípios de: São Paulo-SP, Campinas-SP, Cuiabá-MT, Brasília-DF, Rio de Janeiro-RJ, Jundiaí-SP, Guarulhos-SP, e outros municípios, como Curitiba, Maringá, Foz do Iguaçu e Londrina.

A partir da análise de soluções de referência e de viabilidade institucional, são estimadas as arrecadações de acordo com as seguintes soluções propostas e respectivas premissas:

- a) **Modelo de preço público:** o modelo de preço público por quilômetro percorrido sobre os serviços de transporte privado individual e entregas. O modelo segue a proposta originalmente elaborada para o município de São Paulo, em que se propõe cobrança de determinados valores por quilômetros de acordo com faixas de quilometragem percorrida. O modelo proposto para Ponta Grossa se diferencia do modelo original nos valores das faixas de quilometragem, as quais são calculadas pela aplicação de fator de 2,16% nas faixas de São Paulo. Esse fator equivale a proporção entre a frota de veículos, ônibus e táxis dos municípios de Ponta Grossa e São Paulo. O valor esperado de arrecadação é calculado também pela aplicação do fator de 2,16% no valor arrecadado em São Paulo;
- b) **Cobrança de ISS:** a cobrança de ISS sobre o valor total dos serviços de aplicativos de transporte remunerado privado individual (corridas) e entregas. O potencial de arrecadação desta cobrança é estimado a partir do faturamento da Uber no Brasil, proporcionalizada para Ponta Grossa com base na participação do Município no PIB nacional e frota de veículos;
- c) **Estacionamento Rotativo:** arrecadação por meio do serviço de estacionamento rotativo. Atualizando-se as tarifas praticadas no município de Ponta Grossa pelo

IPCA, obtém-se a arrecadação total do serviço corrigida monetariamente. Então são pressupostas possíveis alíquotas de repasse para o financiamento do sistema.

A cobrança do preço público ocorre pelo uso intensivo do viário e a cobrança do ISS tem como fato gerador o valor transacionado desta modalidade de atividade econômica. Logo, visto que o fato gerador das cobranças é distinto, não existe vedação quanto à implementação dos dois mecanismos conjuntamente. O mesmo pode ser dito sobre a cobrança de estacionamento rotativo. Assim sendo, as alternativas têm seus potenciais de arrecadação avaliados tanto individualmente como em conjunto.

Definidas as alternativas viáveis, são previstos os seguintes cenários de arrecadação anual: R\$ 5,52 milhões da proposta de preço público, R\$ 2,36 milhões da proposta de cobrança de ISS, R\$ 2,13 milhões da arrecadação de estacionamento rotativo, e R\$ 10,01 milhões de eventual aplicação conjunta das propostas. Esses resultados são mensurados pressupondo alíquota de 5% de ISS e repasse de 20% do valor arrecadado de toda cobrança de estacionamento rotativo, mas podem variar a depender de ajustes nesses pressupostos.

O próximo passo, a ser apresentado no Produto 2, é: Diagnóstico de Oferta e Demanda. O Produto 2 realizará uma avaliação atual sobre a demanda de passageiros, configuração de linhas, grade horária e frota de veículos do transporte coletivo urbano e rural, bem como as principais vias utilizadas para o transporte de passageiros, de forma a estabelecer um diagnóstico do sistema em vigência no município de Ponta Grossa – PR.

5. ANEXOS

Esta seção lista os anexos enviados juntamente com este relatório:

- Anexo I - Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, conforme alterada, e os acórdãos do Supremo Tribunal Federal referentes ao julgamento do RE nº 1.054.110 e ADPF nº 449;
- Anexo II - Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016; Lei nº 17.524, de 26 de julho de 2021; as Resoluções do Comitê Municipal de Uso do Viário – CMUV nº 01/2016, 02/2016, 03/2016, 04/2016, 09/2016, 12/2016, 13/2016, 14/2017, 16/2017 e 26/2020; Nota Técnica – Progressividade e uso do viário urbano produzida pela SP Negócios S.A.; sentença proferida no julgamento do Mandado de Segurança nº 1055959-76.2020.8.26.0053, pela 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital; e acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido no julgamento da Apelação Cível nº 1047591-20.2016.8.26.0053;
- Anexo III - Projeto de Lei nº 336/2017, convertido na Lei nº 15.539, de 15 de dezembro de 2017, o Decreto nº 19.779, de 8 de fevereiro de 2018, e o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0051842-92.2018.8.26.0000;
- Anexo IV - Lei nº 6.376, de 9 de abril de 2019, e a Lei Complementar nº 463, de 9 de abril de 2019;
- Anexo V - Lei nº 5.691, de 2 de agosto de 2016; o Decreto nº 38.258, de 7 de junho de 2017 (hoje revogado) e o acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 0717861-88.2020.8.07.0000;
- Anexo VI - Decreto nº 44.399, de 11 de abril de 2018; o Decreto nº 46.417, de 29 de agosto de 2019; o Decreto nº 48.612, de 15 de março de 2021; o Decreto nº 48.666, de 26 de março de 2021; a Resolução Conjunta SMTR/SMFP nº 48, de 26 de março de 2021; e o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro proferido no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 0055524-16.2019.8.19.0000;
- Anexo VII - Decreto nº 28.370, de 8 de agosto de 2019;

- Anexo VIII - Decreto 1.302/17 de Curitiba, a decisão proferida no Agravo Interno n. 0074999-05.2020.8.16.0000, a Lei 10.453/17 de Maringá, a decisão proferida na Apelação Cível nº 0000053-11.2019.8.16.0190, a Lei 4.641/18 de Foz do Iguaçu, a decisão proferida na Arguição de Inconstitucionalidade Projudi nº 0005214-53.2020.8.16.0000 e o Decreto 358/2019 de Londrina.

6. APÊNDICE

6.1 METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DO PREÇO PÚBLICO EM PONTA GROSSA

Este Apêndice apresenta a metodologia de cálculo de preço público para Ponta Grossa. Nesse sentido, a metodologia desenvolvida é baseada na utilizada no município de São Paulo.

O modelo de preço público vigente em São Paulo-SP, utilizado como referência no presente estudo, tem como objetivo criar diversas faixas de preço público para diferentes quantidades de quilômetros percorridos por hora.

A construção das simulações, considerando o método de arrecadação de preço público, é realizada a partir do estabelecimento de premissas, utilizadas para determinar o total de quilômetros percorridos no município, nos quais haveria a incidência do coeficiente de tributação, conforme faixa de preço público para determinada quantidade de quilômetros percorridos.

Para construí-las, é necessário, inicialmente, determinar qual é a meta de quilômetros percorridos no município, a qual servirá de base para a construção das faixas de preço público.

A meta, em São Paulo, é calculada a partir da multiplicação entre o número de táxis equivalentes no município e a quantidade de quilômetros percorridos por eles. De acordo com a Resolução SMT/CMUV N° 02, DE 12 DE MAIO DE 2016 - ANEXO 01 e a Resolução SMT/CMUV N° 15/2017 a meta é de 54.300.000 quilômetros por mês.

Para a construção das faixas de preço público, divide-se a meta encontrada em diferentes intervalos de 20% cada. Assim, o primeiro intervalo refere-se a até 20% do cumprimento da meta, o segundo até 40% da meta e assim sucessivamente. Cada um destes intervalos está associado a um preço público, aplicado por km. As faixas de preço público, em vigor no município de São Paulo, são apresentadas na Tabela 6.

Tabela 6: Faixas de preço público em São Paulo - SP

Consumo KM por hora SP (Limite)	Faixa de Cumprimento Meta	Tarifa São Paulo (R\$/KM)
15.083,33	20%	0,10
30.166,66	40%	0,11
45.250,00	60%	0,13
60.333,33	80%	0,16
75.416,66	100%	0,23
>75.416,66	>100%	0,40

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RESOLUÇÃO Nº 02, DE 12 DE MAIO DE 2016 - ANEXO 01 e da RESOLUÇÃO SMT/CMUV Nº 15/2017.

Conforme observa-se na Tabela 6, o preço público associado a 15.083 quilômetros percorridos (20% da meta) por hora é de R\$ 0,10 por quilômetro. O preço público associado a um consumo de 60.333 quilômetros por hora (80% da meta) é de R\$ 0,16 por quilômetro.

Considerando que estes valores apresentados foram estabelecidos a partir da meta calculada para o município de São Paulo, é necessário adaptá-la para aplicá-la ao município de Ponta Grossa. Para isto, criou-se um parâmetro de proporcionalidade entre os municípios.

Para construir o parâmetro de proporcionalidade, calculam-se as proporções entre São Paulo e Ponta Grossa, de variáveis relevantes para determinar a quantidade e quilômetros percorridos em cada município. Uma vez encontradas estas proporções, calcula-se a média entre elas. As variáveis selecionadas para este cálculo são a quantidade de veículos e a frota de ônibus, conforme verifica-se na Tabela 7.

Tabela 7: Proporção de frotas entre São Paulo e Ponta Grossa

Variável	Parâmetros São Paulo	Parâmetros Ponta Grossa	Proporção PG x SP
Frota de Veículos*	5.955.433	136.556	2,29%
Frota de ônibus*	49.141	1.297	2,64%
Frota de Táxis	10.000	155	1,55%
Média			2,16%

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2020), e da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

Verifica-se que a frota de veículos de Ponta Grossa representa 2,29% da frota de São Paulo, enquanto a proporção para a frota de ônibus é de 2,64%. A partir dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, a frota de táxis do Município é cerca de 1,55% a de São Paulo. A média destas três proporções é de 2,16%.

Com o fator de proporcionalidade encontrado, aplica-se o valor encontrado nos parâmetros utilizados por São Paulo, de forma a obter as faixas dos preços públicos para Ponta Grossa, conforme apresentado na Tabela 8.

Tabela 8: Tabela Final de Proporcionalidade entre São Paulo e Ponta Grossa

Consumo km por hora SP (limite)	Fator de Proporcionalidade	Consumo km por hora PG (limite)	Faixa de cumprimento meta	Preço São Paulo (R\$/km)	Preço Ponta Grossa (R\$/km)
15.083,33	2,16%	325,92	20%	0,14	0,14
30.166,66		651,83	40%	0,15	0,15
45.250,00		977,75	60%	0,18	0,18
60.333,33		1.303,66	80%	0,22	0,22
75.416,66		1.629,58	100%	0,31	0,31
>75.416,66		>1.629,58	>100%	0,54	0,54

Fonte: Elaboração própria com dados da Resolução nº 03, de 12 de maio de 2016.

Os valores das tarifas aplicadas para cada faixa de preço foram atualizados monetariamente pelo IPCA. Assim, o preço público cobrado por quilômetro percorrido varia de R\$ 0,14 a R\$ 0,54, dependendo da faixa de consumo alcançada.

A partir desta metodologia, é possível estimar a arrecadação esperada com a implementação de preço público por quilômetro percorrido, para o município de Ponta Grossa, considerando os parâmetros observados no município de São Paulo, em 2019.