



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º, I, “n”, da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO LIMINAR

contra o **artigo 14 da Lei Distrital nº 5.691**, de 2 de agosto de 2016, em face dos artigos 2º, inciso IV, 14, 128, inciso II, e 158, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

Eis a redação do artigo 14 da Lei Distrital nº 5.691/2016, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 3.8.2016:

LEI Nº 5.691, DE 02 DE AGOSTO DE 2016
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

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.

(...)

Art. 14. Fica autorizada a cobrança de preços públicos por créditos de quilômetros rodados, na forma do regulamento.

Parágrafo único. As receitas obtidas com a cobrança de preços públicos de que trata o *caput* são destinadas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, em especial a manutenção do serviço de transporte individual.

II. Da Inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado

A Lei Orgânica do Distrito Federal traz preceitos claros sobre o **espaço de competência normativa** a ser exercido pelo Distrito Federal.

O artigo 14 da LODF é preciso ao estabelecer que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal”.

Da leitura do dispositivo legal questionado, é possível constatar que, ao permitir a “cobrança de preços públicos por créditos de quilômetros rodados” das empresas que atuam na prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal — STIP/DF, condicionando a prestação do referido serviço ao recolhimento de valores calculados pelo uso de vias públicas de acordo com a distância percorrida, há manifesta inconstitucionalidade, por configurar usurpação da competência **privativa** da União para legislar sobre diretrizes da **política nacional de transporte** (CRFB, art. 22, IX), além de afrontar os



princípios constitucionais da **isonomia**, da **livre iniciativa** e da **livre concorrência**, previstos tanto na Constituição da República quanto da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sabe-se que a Lei Federal nº 12.587/2012 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentando detalhadamente o tema afeto ao transporte remunerado privado individual de passageiros:

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)



Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. (Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013)

Assim, além da regulamentação do tema pela legislação federal, não se mostra presente o chamado “interesse local”, a atrair a competência legislativa dos Municípios e do Distrito Federal, na medida em que inexistente qualquer característica peculiar regional a justificar regulamentação específica e diferenciada.

Ademais, as normas questionadas afrontam, igualmente, os artigos 150, inciso II (princípio da isonomia tributária), e 170, inciso IV (princípio da livre concorrência), da Constituição da República, reproduzidos na Lei Orgânica do Distrito Federal (artigos 128, inciso II¹, e 158, inciso IV²), por exigirem exclusivamente das operadoras de transporte remunerado privado individual de passageiros o pagamento de preço público pelo uso intensivo da malha viária, bem público inequivocamente de uso comum do povo.

Nesse contexto, mostra-se também presente a violação ao princípio da livre iniciativa, expresso no artigo 1º, inciso IV, da Constituição da República e reproduzido no artigo 2º, inciso IV³, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar detidamente o tema em sede de **repercussão geral (RE N.º 1054110-RG – Tema 967)**, fixou, inclusive, a

¹Art. 128. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Distrito Federal:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

² Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

³Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;



seguinte tese (grifos acrescentados):

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)**”, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.05.2019.

O referido acórdão restou assim ementado (grifos acrescentados):

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 explorado por taxistas. 3. **As normas que proibam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreva 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)”.** (RE 1054110, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

Ou seja, a restrição imposta pela norma distrital impugnada, feita sem justificativa idônea que a ampare, revela manifesta violação aos princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa e da livre concorrência, contrariando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Especificamente sobre a **cobrança pelo uso de vias públicas** para o exercício da referida atividade de transporte individual de passageiros, a jurisprudência de diversos Tribunais de Justiça estaduais tem reconhecido a sua inconstitucionalidade com base no próprio entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. A exemplo, decidiu recentemente o Tribunal de Justiça de Santa Catarina o seguinte (grifos acrescentados):

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO CONTRA O RESPECTIVO ACÓRDÃO. RETORNO DOS AUTOS DETERMINADO PELA 2ª VICE-PRESIDÊNCIA PARA JUÍZO DE RETRATAÇÃO (ART. 1.030, II, DO CPC). DISCUSSÃO SOBRE A LEI N. 8.467/2017, ALTERADA PELA LEI N. 8.614/2018, DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE, QUE REGULAMENTA O TRANSPORTE MOTORIZADO INDIVIDUAL PRIVADO E REMUNERADO DE PASSAGEIROS, COM O USO DE APLICATIVOS DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE "DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES" E "TRÂNSITO E TRANSPORTE" (ART. 22, INCISOS IX E XI, DA CF). COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO PELO USO INTENSIVO DO SISTEMA VIÁRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA PELO NÃO PAGAMENTO. DESRESPEITO À LEI FEDERAL N. 12.587/2012, ALTERADA PELA LEI N.



13.640/2018, QUE FIXA AS NORMAS GERAIS SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM A TESE JURÍDICA VINCULANTE DEFINIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO TEMA 967 DE REPERCUSSÃO GERAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO NEGATIVO.

O Supremo Tribunal Federal definiu a seguinte tese jurídica vinculante acerca do Tema 967, de repercussão geral: "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)" [STF - RE n. 1.054.110/SP (TEMA 967), Rel. Ministro Luiz Roberto Barroso, DJe de 6/9/2019].

São inconstitucionais, por ofensa aos arts. 1º, inciso IV; 5º, "caput"; 21, inciso XX; 22, incisos I, IX e XI; 150, incisos II e V, 170, inciso IV, da Constituição Federal (art. 1º, inciso V, 4ª, 128, II e V, e 134, § 4º, da Constituição Estadual), os arts. 4º, § 2º, 8º, 9º, 10, 11 e 12, da Lei n. 8.467/2017, com a redação dada pela Lei n. 8.614/2018, do Município de Joinville, que exigem das operadoras de transporte remunerado privado individual de passageiros o pagamento de "preço público" pelo uso intensivo da malha viária e determinam a imposição de multas pelo não cumprimento dessa obrigação, tendo em vista que tal não se encontra previsto nem autorizado na lei federal específica (Lei n. 12.587/2012, alterada pela lei n. 13.640/2018), além do que ofende o princípio da isonomia, tanto geral quanto tributária.

(TJSC, Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5037188-98.2020.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, j. 17-08-2022).

O Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais igualmente adotaram esse entendimento. O acórdão do TJSP foi assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Dispositivos da Lei nº 7.408, de 20 de novembro de 2018, do Município de Mogi das Cruzes, que estabelecem restrições para a atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros (por aplicativo). Alegação de ofensa aos princípios do pacto federativo, da razoabilidade e da livre iniciativa e concorrência. Reconhecimento. **Norma impugnada, no caso, que não se restringe a aspectos relacionados à fiscalização, nem à mera regulamentação de questões envolvendo mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabelece regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para (i) condicionar o exercício da atividade de transporte ao pagamento de taxa pelo uso da malha**



viária; e para (ii) impor restrição geográfica, permitindo o cadastro de motoristas apenas àqueles residentes no município. **Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX). Inconstitucionalidade manifesta.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Posicionamento alinhado à **orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (Tema 967)** no sentido (i) de que '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**'; e (ii) de que a proibição ou **restrição da atividade de transporte individual 'é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência'**. Ação julgada procedente" (TJSP - ADI n. 2204874-49.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, julgada em 4/3/2020).

Por sua vez, o acórdão do TJMG recebeu a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 11.185/2019 - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - LEI FEDERAL N. 12.587/2012 - ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 13.640 - COMPETÊNCIA DOS ENTES MUNICIPAIS PARA FISCALIZAR E REGULAMENTAR O SERVIÇO - §§1º E 2º DO ARTIGO 8º, INCISO II E PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 11, INCISOS I E V DO ARTIGO 12 - RESTRIÇÕES QUE CONTRARIAM AS DIRETRIZES DA NORMA FEDERAL - VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Compete ao Município regulamentar e fiscalizar o transporte remunerado privado individual de passageiros em âmbito local, **sendo-lhe vedado estabelecer condições e requisitos para a prestação do serviço em contrariedade ao que determina a Lei de Mobilidade Urbana. A implementação de referidas condições e requisitos por legislação local, além de ocasionar a inconstitucionalidade formal da norma, também evidenciaria vício material, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.** Os §§1º e 2º do artigo 8º, o inciso II e o parágrafo único do artigo 11, bem como os incisos I e V do artigo 12, todos da Lei n. 11.185/2019, do Município de Belo Horizonte, impõe restrições que contrariam as diretrizes da norma federal, bem como representam violação à livre iniciativa, o que impõe a declaração da sua inconstitucionalidade. V.v.: Os municípios têm competência legislativa para disciplinar o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo, cuja fiscalização e regulamentação estão adstritas ao âmbito de atuação local, condicionada aos princípios constitucionais da razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor, bem como **às diretrizes fixadas na Lei Nacional de**



Mobilidade Urbana, com as alterações introduzidas pela Lei federal nº 13.640/2018, e ao precedente do STF contido no RE nº 1.054.110/SP, em repercussão geral. A submissão do serviço de agenciamento entre usuários e motoristas à prévia autorização estatal impõe uma limitação ao ingresso de novos agentes, de novas plataformas digitais no mercado ("barreira de entrada"), por eventualmente propiciar a criação de "monopólios de fato" ou oligopólios, cartéis, trustes ou outras formas de concentração do poder econômico ("reservas de mercado"), no setor de intermediação via "aplicativos", o que viola frontalmente os princípios da razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de escolha dos usuários consumidores e da liberdade profissional dos próprios motoristas. **É inconstitucional a cobrança de preço público pelo uso normal de bem de uso comum do povo, por prestadores ou intermediadores do serviço de transporte privado individual de passageiros, quando não há individualização do bem utilizado nem restrição de acesso da coletividade ao seu uso, por violar os princípios da razoabilidade, da isonomia, da impessoalidade, da liberdade de iniciativa e do exercício de atividade profissional**" (TJMG - ADI n. 1.0000.19.151719-2/000, da Comarca de Belo Horizonte, Rel. p/acórdão Des. Edilson Olímpio Fernandes, DJe de 20/8/2021).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios também considerou indevida a cobrança pela utilização de vias públicas prevista na legislação distrital ora impugnada (grifos acrescentados):

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.**

"1. No particular, não há qualquer pedido relativo a mecanismo de controle abstrato da validade constitucional de leis nem de atos normativos infralegais correlacionados. O objeto desta pretensão recai sobre a **discussão incidental da ilegalidade/inconstitucionalidade de ato administrativo concreto - a saber: cobrança de preço público no valor de 1% (um por cento) sobre cada viagem intermediada por aplicativos de transporte privado individual de passageiros no âmbito distrital** - cuja prática reputada indevida é atribuída às autoridades impetradas. Nesse cenário, o presente mandado de segurança nem visa impugnar lei em tese, tampouco foi utilizado como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.



PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO WRIT POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA INACOLHIDA.

"2. A partir das circunstâncias fático-jurídicas despontadas dos autos, apura-se que a impetrante atua no mercado por meio de uma plataforma digital de intermediação de serviço remunerado privado individual de passageiros, regulado pela Lei Federal nº 13.640/2018.

"3. O ente federado distrital cobra da impetrante preço público calculado em porcentagem equivalente a 1% (um por cento) sobre o valor de todas as corridas intermediadas pela impetrada, em função do **uso da infraestrutura de mobilidade urbana local. Por outro lado, isenta de cobrança similar particulares, transportadores e outros serviços de transportes, os quais também utilizam as mesmas vias urbanas ordinariamente, sem qualquer contraprestação de igual natureza.**

"4. **O fato gerador de preço público em liça guarda relação com a distância percorrida durante a prestação dos serviços de transporte individual privado de passageiros, calculado por meio de créditos contabilizados por quilômetros rodados, conforme disposições estabelecidas no art.14 da Lei Distrital nº 5.691/2016, nos arts. 4º, 22 e 23 do Decreto Distrital nº 38.258/2017 e nos arts. 1º, 2º e 3º da Portaria nº 56/2017.**

"5. A utilização da infraestrutura de mobilidade urbana distrital pelos motoristas credenciados à impetrante, em sua destinação normal, **sem restringir igual uso ao resto da coletividade, afasta indubitavelmente a possibilidade de exação em questão, porquanto não há elementos a caracterize como preço público, eis que tal instituto tem como principais diferenciais o regime contratual como os administrados e o pagamento facultativo.**

"6. **A instituição de preço público pela utilização normal de bem de uso comum e sua exação compulsória motivada pela exploração de atividade econômica, neste caso concreto, se revela indevida, dando ensejo à concessão da segurança para se fazer cessar a cobrança realizada em desfavor da impetrante, até para não vulnerar, dentre uma série de normas cogentes e multidisciplinares, o princípio da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) ou, mais especificamente, o da impessoalidade (CF, art. 37, *caput*), que constitui um dos pilares do Direito Administrativo hodiernamente vigente na ordem jurídica brasileira.**

"7. Precedentes: TJDFT, Acórdão 1099950, 07023727920188070000, Relator: ESDRAS NEVES, 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 21/5/2018, publicado no DJE: 6/6/2018; STJ, AgInt no REsp 1789233/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2020, DJe 02/03/2020; STF, RE 1271620 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020.

"8. PRELIMINAR REJEITADA. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO. ORDEM DE SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO" (TJDF - MS n. 0717861-88.2020.8.07.0000, Rel. Des. Alfeu Machado, DJe de 28/5/2021).



Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal negou provimento ao RE nº 1.271.620/DF, interposto contra o referido acórdão, por entender que a decisão colegiada recorrida estava em sintonia com a sua orientação sobre o tema, externada em sede de repercussão geral (Tema 967). Eis a ementa do referido acórdão (grifos acrescentados):

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE DE PASSAGEIRO. APLICATIVO. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. PARÂMETROS FIXADOS PELO LEGISLADOR FEDERAL. TEMA 967 DA REPERCUSSÃO GERAL. SÚMULAS 279/STF E 280/STF.

"1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar o Tema 967 da sistemática da repercussão geral, fixou a seguinte tese: '1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)'.

"2. Hipótese em que dissentir da conclusão do Tribunal de origem demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional. Incidência das Súmulas 279/STF e 280/STF. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

"4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015" (STF - RE n. 1.271.620/DF, Rel. Ministro Luiz Roberto Barroso, DJe de 4/8/2020)

Já em recente julgamento de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local reafirmou tal entendimento, em decisão **unânime** (grifos acrescentados):

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 14, LEI DISTRITAL N. 5.691/2016. REGULAMENTADA PELO ART. 22 DO DECRETO N. 38.258/2017. SUPERVENIÊNCIA DO DECRETO N. 42.011/2021. PRELIMINAR. PERDA DO OBJETO. CONTINUIDADE NORMATIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIRETRIZES ESTABELECIDAS EM NORMA FEDERAL. PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA E



FINANCEIRA. LIVRE INICIATIVA. INTERVENÇÃO
SUBSIDIÁRIA NO DOMÍNIO ECONÔMICO.
INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS.

1. A similitude entre as redações do art. 22 do Decreto n. 38.258/2017 e do art. 30 do Decreto n. 42.011/2021 indica que houve continuidade normativa, o que afasta a perda superveniente do objeto, ainda que o primeiro regramento tenha sido formalmente revogado. 2. O art. 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal **define como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, sobre trânsito e transporte. No exercício da mencionada competência legislativa, a União editou a Lei Federal n. 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, não podendo o Distrito Federal suplementar a matéria de modo contrário.** 3. **A cobrança de preço público por quilômetro rodado, como condição para o exercício da atividade econômica, ultrapassa os limites estabelecidos pelo legislador federal, haja vista a inexistência de previsão a esse respeito na lei federal de regência (art. 11-A, Lei n. 12.587/2012). Constatada, portanto, a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas.** 4. O Estado não disponibiliza bem específico ou presta qualquer serviço que autorize a cobrança de tarifa e, na espécie, o exercício do poder de polícia **não indica circunstância suficiente a justificar a imposição do pagamento de preço público, o que denota que a legislação incorre em inconstitucionalidade material, por ofensa aos princípios da livre iniciativa e da intervenção subsidiária no domínio econômico. Evidenciada a inconstitucionalidade material dos atos normativos.** 5. Preliminar de perda superveniente do objeto rejeitada. Arguição acolhida para declarar a inconstitucionalidade do art. 14 da Lei Distrital n. 5.691/2016 e, por arrastamento, do art. 22 do Decreto nº 38.258/2017 e do art. 30 do Decreto nº 42.011/2021. (Acórdão 1687569, 07178260220188070000, Relator: JOSAPHA FRANCISCO DOS SANTOS, Conselho Especial, data de julgamento: 11/4/2023, publicado no DJE: 27/4/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o dispositivo legal impugnado, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-lo do ordenamento jurídico local com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.



III. Da necessidade de concessão da medida liminar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de **medida liminar** para a suspensão do dispositivo legal objurgado até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva-se considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – *periculum in mora* – encontra-se presente à sociedade, na medida em que a referida cobrança encontra-se, inclusive, já **regulamentada pelo artigo 30 do Decreto nº 42.011/2021**⁴, do Governador do Distrito Federal (DODF de 20.4.2021), nos moldes fixados pelo artigo 14 da Lei Distrital nº 5.691/16.

Assim, urge que a questão receba resposta por parte do Poder Judiciário, de sorte que se evitem maiores lesões aos postulados consagrados tanto na Constituição Federal quanto, no que aqui interessa, na Lei Orgânica do Distrito Federal, afastando-se a possibilidade de exação pelo uso de vias públicas no âmbito do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal — STIP/DF.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de **relevante interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma

⁴Art. 30. A prestação de serviços no STIP/DF fica condicionada ao recolhimento de preço público relativo ao uso de bens públicos para exercício de atividade privada remunerada.

§ 1º O valor do preço público de que trata o caput deve guardar relação com a distância percorrida durante a prestação dos serviços e ter sua forma de cálculo e sua periodicidade de recolhimento definidas em ato próprio da SEMOB/DF.

§ 2º O preço público de que trata o caput deverá ser recolhido pela Empresa Operadora em uma das seguintes formas:

I - antecipadamente, mediante aquisição de créditos a serem compensados à medida da contabilização dos dados relacionados à prestação dos serviços;

II - posteriormente, mediante pagamento do valor consolidado.

§ 3º A SEMOB/DF pode estabelecer variações de valor do preço público de que trata o caput, de acordo com as políticas públicas definidas.



inscrita no artigo 170, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Assim, a hipótese em tudo recomenda a concessão da medida acauteladora.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da norma impugnada. *Alternativamente*, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de liminar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3º do artigo 10, e dos §§ 1º e 2º do artigo 11, da



Lei nº 9.868, de 1999, para suspender a eficácia do **artigo 14 da Lei Distrital nº 5.691**, de 2 de agosto de 2016, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;

- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo legal ora impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei nº 9.868, de 1999;
- c) em seguida, que seja intimada a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei nº 9.868, de 1999, e do § 3º do artigo 103 da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **artigo 14 da Lei Distrital nº 5.691**, de 2 de agosto de 2016, porque contrário aos artigos 2º, inciso IV, 14, 128, inciso II, e 158, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 15 de maio de 2023.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

(assinado digitalmente)

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ