



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000364137

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2235781-02.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 3 de maio de 2023.

TASSO DUARTE DE MELO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2235781-02.2022.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA E OUTRO

VOTO Nº 37307

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18, que disciplina a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico. Dispositivos impugnados promulgados sob a rubrica de “preço público”. Fato gerador decorrente da circulação e estacionamento de veículos de fretamento turístico. Hipótese de verdadeira taxa, em razão do poder de polícia. Doutrina. Violação aos princípios da legalidade (CE, art. 163, inc. I) e da anterioridade (CE, art. 163, inc. III, b e c). Doutrina. Inconstitucionalidade dos arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Pedido procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 1/12) proposta pelo PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO contra os arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20 da Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18, que disciplinam a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico, instituindo a obrigação de pagamento de “preço público”.

O Autor sustenta seu pedido nos arts. 160, inc. II, e 163, inc. V, da Constituição Estadual, segundo o qual é vedado estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributo, afirmando que: **(i)** embora instituída sob a rubrica de preço público, “a natureza jurídica da obrigação é tributária, vez que institui verdadeira taxa decorrente do exercício do poder de polícia”; **(ii)** não bastasse, há indevida limitação ao tráfego de pessoas. Assim, requer a suspensão dos dispositivos impugnados e, ao final, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Foi concedida a tutela provisória para suspender os dispositivos impugnados (fls. 98/99).

A D. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fl. 109).

Foram prestadas informações apenas pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA (fls. 111/116 e 120), sustentando: **(i)** cuida-se de assunto de interesse local; **(ii)** “o Município não está impedindo a circulação local, mas sim, exercendo a fiscalização e controle”; **(iii)** não há inconstitucionalidade.

A D. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela procedência do pedido (fls. 125/131).

É o relatório.

A hipótese é de ADI proposta contra os arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20 da Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18, que disciplinam a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico, instituindo a obrigação de pagamento de “preço público”.

O texto impugnado tem a seguinte redação:

“Art. 2º A entrada, circulação e estacionamento de veículos de fretamentos turísticos destinados a excursão e eventos de qualquer natureza, provindo de outros municípios, nos limites territoriais de Caraguatatuba, fica condicionado a prévia e expressa autorização a ser expedida pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Proteção ao Cidadão, mediante o pagamento do preço público.” (fl. 19)

“Art. 4º Todo veículo de fretamento turístico com destino ao Município de Caraguatatuba será identificado por uma 'senha' de autorização, cuja emissão far-se-á mediante a comprovação do pagamento do preço público.” (idem)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Art. 9º Após a solicitação da 'senha', o interessado deverá efetuar o pagamento do respectivo preço público em até 48 (quarenta e oito) horas da data da emissão, sob pena de cancelamento.” (fl. 21)

“Art. 19. Ficam estabelecidos os seguintes preços públicos relativos à missão da senha de autorização para entrada e permanência de veículos de fretamento turístico no município de Caraguatatuba:

I – veículos de fretamento turístico de 1 (um) dia de duração:

a) 8 (oito) VRM's por assento do veículo;

II – veículos de fretamento turístico, com mais de 1 (um) dia de duração, destinados a hotéis, pousadas, colônias de férias, casas de aluguel e similares, que não disponham de estacionamento próprio, cujo veículo permanecerá no público:

a) 8 (oito) VRM's por assento do veículo;” (fl. 21)

“Art. 20. Ficam isentos do pagamento da taxa de emissão de senha de autorização os veículos de fretamento turístico nas seguintes condições:

I – quando no exercício de transporte de delegações esportivas em eventos oficiais;

II – quando no transporte de grupos específicos e/ou alunos, com comprovado envolvimento em projetos sociais e educacionais;

III – quando em eventos em conjunto ou parceria com a Prefeitura, devendo neste caso a solicitação ser requerida pela Secretaria interessada;

IV – quando entendidos pelo Poder Público Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Proteção ao Cidadão, passíveis de isenção.

V – Veículos de fretamento turístico, com mais de 1 (um) dia de duração, destinados a hotéis, pousadas, colônia de férias e similares, com estacionamento próprio.” (idem)

Feito o registro, passa-se ao julgamento.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Da inconstitucionalidade.

A ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito da Justiça Estadual, é proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal para contestá-las em face da Constituição Estadual ou em razão da omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, nos termos do art. 90, *caput*, da CE.

Segundo a doutrina, “é ação em que não se tem caso concreto, julgamento de litígio e coisa julgada material *inter partes*. Constitui, como visto, ação voltada unicamente à análise de pedido de inconstitucionalidade, que deve ser feita em abstrato, tendo a sua sentença efeitos *erga omnes*, precisamente porque a constitucionalidade da norma diz respeito a todos e não a 'partes'” (Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, livro eletrônico).

Ainda “é ação que visa a declarar inconstitucional, lei ou ato normativo federal ou estadual (no todo ou em parte), que tenha sido editado posteriormente à entrada em vigor da CF e, em face dessa, contestado” (Georges Abboud. *Processo constitucional brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, livro eletrônico).

Ademais, “a ADIn também pode ser usada para se extirpar, em abstrato, uma variante jurisprudencial interpretativa de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de texto, ou, então, estabelecer como constitucionalmente adequada uma variante interpretativa mediante a interpretação conforme à Constituição” (*idem*).

No caso dos autos, a ADI foi proposta contra os arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20 da Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18, que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

disciplinam a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico, **instituindo a obrigação de pagamento de “preço público”**.

Pois bem. Embora os dispositivos impugnados tenham sido promulgados sob a rubrica de “preço público”, verdadeiramente cuidam de taxa em razão do poder de polícia.

Ora, a tarifa ou preço público não tem natureza de tributo, mas de contraprestação voluntária pela utilização do serviço.

Sobre o tema, a lição de Alexandre Mazza:

“tarifa: também chamada de preço público, é a remuneração paga pelo usuário quando serviço público *uti singuli* é prestado indiretamente, por delegação, nas hipóteses de concessão e permissão. A tarifa é uma contrapartida sem natureza tributária, mas de cunho privado-contratual. Não sendo tributo, está dispensada do cumprimento dos princípios da legalidade e da anterioridade, razão pela qual pode ser majorada por ato administrativo do poder concedente, e a exigência será realizada imediatamente, sem necessidade de observância do intervalo de não surpresa característico da anterioridade tributária. Exemplo de tarifa: o valor do pedágio cobrado nas rodovias exploradas por particulares”

(Alexandre Mazza. *Manual de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, livro eletrônico, 2019, destacou-se)

Por sua vez, a lição de Eduardo Sabbag, sobre a diferença entre tarifa e taxa:

“O traço marcante que deve diferir taxa de preço público do qual a tarifa é espécie está na inerência ou não da atividade à função do Estado. Se houver evidente vinculação e nexo do serviço com o desempenho de função eminentemente estatal, teremos a taxa. De outra banda, se presenciarmos uma desvinculação deste serviço com a ação estatal, inexistindo óbice ao desempenho da atividade por particulares, vislumbrar-se-á a tarifa.”

(Eduardo Sabbag. *Manual de direito tributário*.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 395, destacou-se)

Nesta medida, a despesa cujo fato gerador é a circulação e o estacionamento de veículos de fretamento turístico provenientes de outros municípios, nos limites de Caraguatatuba (fl. 19), tem natureza jurídica de taxa, que é a contrapartida tributária em razão do poder de polícia, sujeitando-se aos princípios da legalidade (CE, art. 163, inc. I) e da anterioridade (CE, art. 163, inc. III, *b* e *c*), que devem ser admitidos consoante a causa de pedir aberta.

Em outras palavras, “O interesse público constitui o próprio fundamento do poder de polícia do Estado e também da atividade de intervenção no domínio econômico; por meio deles, o Estado impõe restrições ao exercício de direitos individuais para beneficiar o interesse da coletividade” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo. 32^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, livro eletrônico), aqui decorrente do interesse público concernente à segurança, à ordem, à tranquilidade pública e ao respeito aos direitos individuais e coletivos.

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20 da Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18.

Nesse sentido, os precedentes deste Relator, AI 0001620-81.2022.8.26.0000, unânime, j. 31.08.22, e os seguintes:

“**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. São José dos Campos. LM n.º 3.955/18. Criação da taxa de serviços turísticos. Ausente configuração de prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. Afronta aos art. 144 e 160, inciso II, da CE. (...) 2. Inconstitucionalidade. Fundamentos acrescidos. A inconstitucionalidade foi declarada em decorrência da exação não se enquadrar na descrição constitucional e legal de 'taxa', fundamento suficiente para a procedência do pedido; e se taxa não é, descabe analisar se ofenderia outros dispositivos constitucionais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

como se taxa fosse. (...)"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2018228-28.2019.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, unânime, j. 11.11.20, destacou-se)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.955, de 19 de dezembro de 2018, do Município de Campos do Jordão, que 'dispõe sobre a criação da taxa de serviços turísticos e acrescenta o dispositivo que menciona a Lei nº 1.400/83, de 26 de dezembro de 1983' – Ausente configuração de prestação de serviços públicos específicos e divisíveis – Afronta aos artigos 144 e 160, inciso II da Constituição Bandeirante – Inconstitucionalidade declarada (...)"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2018228-28.2019.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, unânime, j. 13.05.20, destacou-se)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CRIAÇÃO DE TAXA (APESAR DA DENOMINAÇÃO PREÇO PÚBLICO) A SER PAGA PREVIAMENTE POR VEÍCULOS DE EXCURSÃO QUE VISITEM O MUNICÍPIO DE GUARUJÁ – DISPOSITIVO IMPUGNADO QUE DEIXA AO TALANTE DE DECRETO DO EXECUTIVO O ESTABELECIMENTO DO VALOR DO TRIBUTO – OFENSA CLARA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA – VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 144 E 163, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO 'mediante o prévio pagamento de preço público estabelecido em decreto do Executivo por dia de permanência, no Município' (...)"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2080866-97.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, unânime, j. 21.08.19, destacou-se)

Pedido procedente.

Diante do exposto, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 4º, 9º, 19 e 20 da Lei Municipal de Caraguatatuba n.º 2.456/18.

TASSO DUARTE DE MELO
Relator