



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 43/2017 – SFCONST//PGR  
Sistema Único nº 286.344/2017

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 449/DF**

**REQUERENTE:** Partido Social Liberal – PSL

**RELATOR:** Ministro Luiz Fux

**INTERESSADO(S):** Câmara Municipal de Fortaleza e Prefeito Municipal de Fortaleza

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

**CONSTITUCIONAL. POLÍTICA URBANA, MOBILIDADE E TECNOLOGIA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL 10.553/2016 DE FORTALEZA-CE. APLICAÇÃO DA NORMA A TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS ORGANIZADO POR APLICATIVO *ON-LINE*. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE (ART. 22, XI). NATUREZA PRIVADA DO TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, IV (VALOR SOCIAL DO TRABALHO E LIVRE INICIATIVA) E 170, IV, V E VIII (LIVRE CONCORRÊNCIA, DEFESA DO CONSUMIDOR E BUSCA DO PLENO EMPREGO) DA CONSTITUIÇÃO. NÃO APLICAÇÃO DE REGRA DA LEI 12.587/2012 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA) A SERVIÇO POR ELA NÃO REGULADO. SIMILITUDES INSUFICIENTES ENTRE TÁXI E SERVIÇO ORGANIZADO POR APLICATIVO A JUSTIFICAR APLICAÇÃO ANALÓGICA DE REGULÇÃO ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE**

**DE ELEVAÇÃO DE REGRA INFRACONSTITUCIONAL A *STATUS* DE PARÂMETRO PARA O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA EM ATIVIDADES DE TRANSPORTE AFRONTA O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. PROCEDÊNCIA.**

**1. Ausência de fundamentação dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade formal, de inconstitucionalidade material com redução de texto e interpretação conforme da norma impugnada.**

**2. Incabível ADPF quando o resultado pretendido se alcança por impugnação de legalidade da conduta fiscalizadora municipal alvejada pela ação. Igualmente incabível o controle concentrado extremo quando existente meio de representação de inconstitucionalidade em face da Constituição estadual, perante o respectivo Tribunal de Justiça. Desatendido o requisito da subsidiariedade. Indeferimento liminar do pedido.**

**3. Violação do regime constitucional de repartição de competências. Lei municipal que proíbe o transporte individual de passageiros organizado por aplicativos *online* usurpa competência legislativa privativa da União para legislar sobre transportes e desconsidera o princípio da proporcionalidade. Inconstitucionalidade formal e material.**

**5. Transporte individual remunerado de passageiros organizado por aplicativos *online* é atividade privada de caráter econômico. Regulamentação do transporte individual deve considerar o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio urbano. Políticas públicas devem ser definidas com base em evidências científicas e participação popular. Respeito ao princípio da separação de poderes e ao regime democrático.**

**6. Apenas lei federal pode interferir sobre o transporte privado individual de passageiros organizado por aplicativos *online* como atividade de interesse público. Princípio da livre iniciativa, concorrência e defesa do consumidor.**

**7. Impossibilidade de regra infraconstitucional sobre táxi (art. 12 da Lei. 12.468/2012) atuar como parâmetro para controle de constitucionalidade. Hierarquia constitucional. Diferença entre regras e princípios.**

**8. Parecer pelo não conhecimento da ação e pela procedência do pedido.**

## 1. RELATÓRIO

Partido Social Liberal – PSL propõe arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com pedido de providência cautelar, em face dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal 10.553, de 23 de dezembro de 2016, que “dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares, cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de Fortaleza”. Aponta como preceitos fundamentais violados aqueles que garantem o valor social do trabalho e da livre iniciativa (CF/1988, art. 1º, inciso IV), da livre concorrência, da defesa do consumidor e da busca do pleno emprego (art. 170, incisos IV, V e VIII).

Eis o teor dos dispositivos legais impugnados:

Art. 1º – É vedado no município de Fortaleza o transporte público individual de passageiro sem a devida permissão legal.

Art. 2º – A infração ao disposto nesta Lei acarretará ao condutor a multa de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), aplicada até o limite de 4 (quatro) vezes o valor da multa, em caso de reincidência no período de 12 (doze) meses.

Sustenta o proponente que, não obstante o art. 1º da norma exija permissão legal especificamente para o transporte **público individual** de passageiros, atividade privativa dos profissionais taxistas, o Poder Executivo municipal de Fortaleza, conferindo interpretação ampli-

ativa ao dispositivo, tem autuado e multado motoristas e apreendido veículos que realizam transporte **privado** individual de passageiros por meio do aplicativo Uber, ao fundamento da ausência de permissão municipal para o exercício da atividade.

Segundo argumenta, tal interpretação viola os preceitos fundamentais que asseguram o valor social do trabalho e da livre iniciativa (CF/1988, art. 1º, IV)<sup>1</sup>, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego (CF/1988, art. 170, IV, V e VIII)<sup>2</sup>.

Articula que, enquanto o taxista desenvolve transporte individual público, os profissionais autônomos que prestam serviço de transporte por meio de aplicativos tecnológicos, tal como o Uber, desenvolvem transporte **privado** individual, disciplinado pelo art. 3º da Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.<sup>3</sup>

Sustenta que a norma impugnada, originária do Projeto de Lei 146/2016, de iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal, foi elaborada com propósito específico de coibir a atividade de transporte remunerado individual de passageiros “prestado por empresas como Uber e afins”. Afirma que o Município tem conferido ao enunciado normativo interpretação ampliativa, nele enquadrando serviços privados de transporte de passageiros, realizados por meio do aplicativo Uber; que, assim fazendo, a norma confere aos taxistas indevido monopólio do transporte individual e remunerado de passageiros. Ressalta que a reserva de mercado criada pela norma para os taxistas afronta a liberdade de trabalho, prevista nos arts. 1º, inciso

1 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

2 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IV - livre concorrência; [...] V - defesa do consumidor; [...] VIII - busca do pleno emprego”.

3 “Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e  
II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;  
b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;  
b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;  
b) privado”.

IV e 5º, inciso XIII, da Constituição, ao tempo em que “restringe as opções dos usuários na busca por melhores preços e serviços de melhor qualidade”.

Por fim, sustenta o autor que, ao promover indevida limitação ao novo modelo de negócio de transporte pela internet, a norma impugnada viola a opção legislativa da União consignada no Marco Civil da Internet que assegura “liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet” (art. 3º), o que resulta em violação à liberdade de iniciativa assegurada pela Constituição de 1988.

Nesses termos, postula cautelarmente a suspensão da eficácia e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade material e formal dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal 10.553/2016, de Fortaleza. Subsidiariamente, requer a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, para que se defina “interpretação aplicável à norma de modo a reconhecer a distinção entre ‘transporte público individual’ e ‘transporte privado individual’, para que o Município de Fortaleza esteja impedido de categorizar – ilegalmente – motoristas do aplicativo Uber e afins como transportadores públicos”.

Em despacho constante do arquivo na peça 20 dos autos eletrônicos, o Ministro Relator adotou analogicamente o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, solicitando informações às autoridades requeridas e determinando a oitiva da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Prefeito de Fortaleza apresentou informações, sustentando irregularidade de representação processual da parte autora, descabimento da ação também por inobservância do requisito da subsidiariedade. No mérito, argumenta o chefe do Poder Executivo municipal que os transportes público e privado de passageiros constituem atividades sujeitas a regulamentação e ao poder de polícia do Poder Público municipal, nos termos do art. 30, V, da Constituição (peças 40 e 41).

A Advocacia-Geral da União suscita preliminares de irregularidade processual do autor e de impossibilidade jurídica do pedido subsidiário de interpretação conforme a Constituição. No mérito, sustenta a AGU que a Lei 12.587/2012 estabelece distinção entre o transporte individual público e o privado de passageiros (art. 4º),<sup>4</sup> e que não é cabível analisar, por esta

---

4 “Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] VIII -transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas; [...] X -transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares.”

via, a validade dos atos concretos do Poder Público. Requer, nesses termos, o indeferimento do pedido (peça 54).

A Câmara Municipal de Fortaleza defende a regularidade constitucional da tramitação do projeto que originou a norma impugnada, pedindo a improcedência do pedido (peça 56).

Formularam pedidos de ingresso como amici curiae em defesa da tese autoral a Confederação Nacional de Serviços – CNS (arquivo na peça 28) e a Uber do Brasil Tecnologia Ltda (peça 70). Em sentido contrário à tese autoral, requereu ingresso como amicus curiae o Município de Fortaleza (peças 44 a 46).

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República, oportunidade em que foram apontadas preliminares e, em seguida, se propôs a realização de audiência pública, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Em relação à preliminar de irregularidade na representação processual, o Ministro Relator considerou-a atualizada pela petição nº 26541/2017, e retornou os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação quanto ao mérito do pedido.

É o relatório.

## **2. PRELIMINARES**

Em manifestação anterior, a Procuradoria-Geral da República suscitou preliminares ao conhecimento da demanda, que reitera neste instante. Entende que a inicial carece da devida fundamentação e que não está presente o pressuposto da subsidiariedade. Vencidas as preliminares, passa ao tema de fundo.

## **3 MÉRITO**

### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A discussão de fundo que o caso impõe diz respeito a existência de fundamento constitucional para regulação e controle municipal de atividade de transporte de passageiros organizada por meio de plataforma digital (Uber e similares). Para definição da constitucionalidade da Lei 10.553/2016, do Município de Fortaleza, é preciso avaliar se tal regulação: (a) é de competência do Município, conforme repartição constitucional de competências; (b) se inva-

de esfera de livre atuação econômica dos agentes privados, em violação aos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa.

Essa investigação exige que se compreenda que o serviço de transporte individual em questão organiza-se digitalmente. Ou seja, a tecnologia, enquanto variável indispensável à compreensão do funcionamento desse serviço, não pode ser ignorada.

A regulação jurídica da inovação e da tecnologia em nada se diferencia da regulação dos demais fatos e valores da vida humana: se realiza *a posteriori*. Não é possível ao direito antecipar a inovação, isso não significa, entretanto, que o novo surja deslocado juridicamente. A compreensão principiológica do direito é a chave-mestra da força normativa da Constituição pois garante sua permanência mesmo quando a sociedade se altera (*living constitution*). Nesse sentido, toda inovação já surge constitucional e principiológicamente regulada. Cabe ao intérprete, todavia, a tarefa de incorporação do novo, sob pena de dar causa a um distanciamento da Constituição em relação ao substrato social ao qual ela se refere.

No campo do direito e tecnologia, o marco normativo infraconstitucional existente, exaustivamente debatido, em um movimento também inovador de uso da própria tecnologia a favor da democracia é a Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, o Marco Civil da Internet.

Embora compondo a legislação infraconstitucional, em relação ao uso da internet no Brasil, o Marco Civil reafirma a aplicação dos princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor, além de apontar o caráter de abertura e colaboração da internet. A dimensão colaborativa da internet atua como seu braço mais democrático. São inúmeros os setores que vivenciam os impactos do princípio colaborativo, nas mais diversas áreas (*coworking, crowdsourcing, crowdfunding*), etc.

Ademais, a mencionada lei densifica o princípio constitucional da livre iniciativa fixando a liberdade dos modelos de negócio promovidos pela internet que não conflitam com os demais princípios por ela estabelecidos (art. 3º).

Dois conceitos são importantes para que se compreenda a inovação tecnológica no campo digital e seu impacto na economia: consumo colaborativo e economia compartilhada. Em que pese as diferenças conceituais entre essas ideias, bem como as análises sobre os riscos e possibilidades dessa nova forma de organizar a economia e o consumo, para fins de análise do caso, é suficiente a identificação de que há novas oportunidades econômicas e formas de consumo baseadas na tecnologia, na descentralização, no acesso e confiança.

A base da economia compartilhada é a troca da propriedade permanente pelo compartilhamento temporário. Economistas e sociólogos debatem se as plataformas comerciais também podem ser consideradas formas de economia compartilhada ou se apenas relações horizontais e de troca igualitária estariam nessa classificação. O debate não é exclusivamente acadêmico, a compreensão da atividade é importante para o esclarecimento do marco normativo aplicável.

Como nota PAES DE BARROS, quanto ao consumo colaborativo, a criação de confiança entre estranhos é uma dimensão importante dessa forma de consumo. Intermediários criam ferramentas e ambientes para que as pessoas estabeleçam relações de confiança, reduzindo a necessidade de fiscalização e controle, em suas palavras:

[...] a colaboração está em evidente crescimento, principalmente no âmbito das mídias digitais. Muito além do fato de implicarem na atuação dos indivíduos, estas práticas revelam uma reconfiguração no modelo de negócios, na forma como empresas e cidadãos se relacionam, na conscientização a respeito do consumo e das relações sociais e políticas.<sup>5</sup>

Apesar do princípio colaborativo, inovações tecnológicas que impactam no consumo continuam ocorrendo no contexto de funcionamento do mercado e de suas contradições (exploração e dominação). Embora a tecnologia propicie alterações na relação entre consumidores e prestadores de serviço, no casos de plataformas comerciais, que visam a obtenção de lucro, as relações ainda operam conforme à lógica de mercado.

Dessa forma, não se pode desconsiderar alertas como o de Juliet B. Schor e William Attwod-Charles:

A economia compartilhada inicia-se com a retórica da cooperação e mutualidade. Fitzmaurice et al. (2016) identifica que muitos participantes expressam valores compartilhados, veem sua participação nesses mercados como uma tentativa de criar mercados personalizados e mais humanos, em oposição à economia corporativa global. Entretanto, manter esses ideais em face das mudanças na economia compartilhada parece ser cada vez mais difícil. Como argumentamos, as condições de trabalho parecem estar se deteriorando. (...) Os maiores *players* da economia compartilhada, Airbnb e Uber, podem estar a caminho de se transformarem em monopólios. Análises críticas frequentes que especulam sobre a trajetória da economia compartilhada apontam para uma distopia neoliberal que, ironicamente, se assemelha à escravidão.<sup>6</sup>

5 Paes de Barro, Ana Cirne. Uber: O consumo colaborativo e as lógicas do mercado. Disponível em: [http://anais-comunicon2015.espm.br/GTs/GT5/24\\_GT5\\_BARROS.pdf](http://anais-comunicon2015.espm.br/GTs/GT5/24_GT5_BARROS.pdf). Último acesso em: 23 out. 2017.

6 “The sharing economy began with a rhetoric of cooperation and mutuality. Fitzmaurice et al. (2016) finds that many participants expressed sharing values, seeing their participation in these markets as an attempt to create personalized, more humane markets, in opposition to the global corporate economy. However, retaining these ideals in the face of changes in the sharing economy seems to be increasingly difficult. As we have argued, conditions for workers seem to be deteriorating. (...) The biggest sharing economy players, Airbnb and Uber, may be on their way to becoming monopolies. Popular critical accounts that speculate on the trajectory of the sharing economy point to a neoliberal dystopia. that, ironically, resembles serfdom.” (Hill, 2015; Slee, 2015)



Assim, nota-se que há importantes questões postas pela economia compartilhada e pelo consumo colaborativo que exigirão respostas individualizadas e uma regulação jurídica em respeito aos direitos fundamentais. Inovação e tecnologia são conquistas que devem receber um tipo de conformação jurídica que parta da ideia de que seus instrumentos, quando utilizados em setores com dimensão pública (a cidade, por exemplo), devem considerar o aumento do bem-estar de todas as pessoas e não apenas de algumas pessoas. Isso exige que definições sobre mobilidade urbana considere não apenas o marco das liberdades, mas também as garantias de igualdade.

### **3.2 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.**

Como parte integrante da política de desenvolvimento urbano, a Lei federal 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana) instituiu as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, visando o aperfeiçoamento da acessibilidade e mobilidade das pessoas e a integração entre os diferentes tipos de transporte urbano,<sup>7</sup> com uso do critério da extensão territorial dos interesses, segundo as normas constitucionais de distribuição de competências:

- (a) à União compete explorar diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, o serviço de transporte público interestadual de caráter urbano (art. 16),<sup>8</sup> nos termos do art. 21, XII, alínea e, da Constituição, que atribui à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros”;
- b) aos estados compete a prestação de idêntico serviço no âmbito intermunicipal (art. 17),<sup>9</sup> com esteio no art. 25, § 1º, da Constituição Federal;<sup>10</sup> e

---

7 “Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano [...]. III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano”.

8 “Art. 16. São atribuições da União: [...] VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano”.

9 “Art. 17. São atribuições dos Estados: I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal.”

10 “§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

c) aos municípios compete, conforme o art. 30, V, da Constituição, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

No mesmo sentido, o art. 18 da Lei de Mobilidade Urbana que reservou ao Município competência para planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano e prestar, direta ou indiretamente, os serviços de transporte público coletivo urbano:

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial [...].

Vale assinalar que prevalece, no Supremo Tribunal Federal, a inteligência exposta no ARE 639.496, julgado sob rito da repercussão geral, no qual se decidiu que “compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e municípios legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por Lei Complementar” (Rel. Ministro Cezar Peluso, Dje 31/8/2011).

Outros precedentes se alinham à noção de que limitações em abstrato a meios de transporte se inserem no domínio de competência legislativa privativa da União. A esse propósito:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar. III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97. (ADI 3136, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10-11-2006 PP-00049 EMENT VOL-02255-02 PP-00250 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 168-175 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 56-70)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. **Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas.** 4. **Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte(art. 22, XI, CF).** 5. **Precedentes** (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação (ADI 3135, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 08-09-2006 PP-00033 EMENT VOL-02246-01 PP-00168 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 52-58 – grifos acrescidos)

Ação direta de inconstitucionalidade. **L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da**

**competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI).**  
**Precedentes:** ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar. (ADI 3679, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-03 PP-00486 – grifos acrescidos)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único). 2. **Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI).** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2328, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2004, DJ 16-04-2004 PP-00052 EMENT VOL-02147-02 PP-00363 – grifos acrescidos)

A competência dos Municípios para legislar sobre temas afetos ao interesse local (art. 30, I) ou para suplementar a legislação federal e estadual de regência (art. 30, II), não pode sobrepor-se à competência para legislar sobre assunto contido no domínio privativo da União – art. 22, IX, da CF.

Além disso, como aponta a Ministra FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, em estudo sobre a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte:

Também quanto à questão da competência legislativa, lembro ainda que, a teor do que prevê o inciso I do art. 22 da Constituição, a União tem competência privativa para legislar sobre “direito civil” e assim foi aprovada a Lei Federal nº 10.406/2002, isto é, o Código Civil, que prevê em seu art. 730 o “contrato de transporte”, pelo qual “alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas”. É a própria lei federal, isto é o Código Civil, quem faz a distinção entre “transporte privado individual”, ou “serviço privado de transporte”, regulado pelo art. 730, e o “transporte público coletivo”, ou “transporte coletivo”, que vem previsto no art. 731, como aquele “exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão”, que será regido primariamente “pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos” e apenas subsidiariamente pelo Código Civil.

Como será detidamente demonstrado a seguir, tanto o táxi como serviço de transporte individual organizado por aplicativo são serviços de transporte privado de passageiros, o que afasta a competência do Município que se restringe à regulação do transporte público coletivo urbano.

### **3.3 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS E LIVRE INICIATIVA.**

Parte importante da argumentação do autor é de que o serviço prestado por profissionais vinculados a plataformas digitais que organizam serviços de transporte (Uber e outros), possui natureza de **transporte individual privado** de passageiros, modelo que seria disciplinado pelo art. 3º da Lei 12.587/2012, que institui diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana, diverso do **transporte individual público** desenvolvido pelos taxistas, regulamentado pelo art. 2º da Lei 12.468, de 26 de agosto de 2011, que disciplina a profissão. Sustenta, pois, que a atividade privada não se sujeita a regulamentação e controle estatal, reservada que se encontra ao campo da livre iniciativa econômica, constitucionalmente protegida.

Tal diferenciação deve ser afastada de plano, considerando a atual natureza jurídica do serviço de táxi, esse serviço é considerado atividade privada de interesse público, nos termos do art. 12 da Lei 12.587/2012, que fixa a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Dispõe o enunciado em vigor:

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.

O caminho interpretativo que se estrutura a partir da diferença de natureza jurídica dos serviços não contribui para o esclarecimento da controvérsia, na medida em que ambos são serviços privados.

É compreensível a tentativa de diferenciação dos serviços de táxi e de transporte organizado por aplicativo, já que é recente a alteração no art. 12 da Lei 12.587/2012. Até o advento da Lei 12.865/2013, que a alterou, o serviço de táxi era considerado serviço público de transporte individual de passageiros, prestado por permissão.

Notam-se, inclusive, resquícios dessa concepção na Lei 10.553/2016, em análise. Embora a norma de Fortaleza mencione “transporte público individual”, a aplicação concreta, inclusive comprovada nos autos de apreensão juntados ao processo, tem se direcionado ao transporte privado individual organizado por plataforma digital (Uber e outros).

O transporte individual de passageiros, aquele realizado por meio de viagens individualizadas sob encomenda, contratadas a terceiros mediante remuneração, com trajeto e destino definidos pelo usuário, não se insere na órbita dos serviços públicos, apanhados pelo Estado como sua atribuição.

Nessa seara se encontra a atividade profissional do taxista, regulamentada pela Lei 12.468/2011. Embora comumente entendida como serviço público, essa atividade não constitui serviço devido ou prestado pelo Estado. Trata-se de atividade profissional privada, inserida na órbita da atuação econômica do particular, que a exerce em seu próprio interesse, mas que, em face de sua utilidade e relevância para satisfação de interesse público local, está sujeita a regulação e controle pelo Poder Público, inclusive com remuneração fixada por meio de tarifa pública.

Segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, essa salutar alteração evidencia que tal serviço possui natureza preponderantemente privada, “permitindo concluir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local”.<sup>11</sup>

Dessa forma, o serviço de táxi assume natureza jurídica privada, definida em norma federal, ainda que de utilidade pública, dependente de autorização do Poder Público.

Nesse sentido, recente decisão do STF no RE 1.002.310/SC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, confirmada em agravo regimental pela Segunda Turma do STF. No entendimento do Tribunal, o serviço de táxi constitui atividade econômica privada, prestada sob regime de direito privado, apenas sujeita a autorização do Poder Público local por se tratar de serviço de utilidade pública, conforme reconhecido pela Lei 12.587/2012, Lei de Mobilidade Urbana. O julgado recebeu a seguinte ementa:

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.

Vê-se, portanto, que não há como diferenciar os serviços de táxi dos serviços de transporte individual por meio de aplicativo (Uber e outros) a partir da natureza jurídica do serviço (público e privado). Esse caminho foi construído para evitar a aplicação analógica da regulamentação do serviço de táxi, presente na Lei 12.587/2012, a Lei de Mobilidade Urbana.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 476.

na, ao serviço de transporte privado individual organizado por aplicativo digital, já que eventual analogia qualificaria o serviço como de utilidade pública, sujeitando-o à disciplina municipal que exige autorização para realização dessa modalidade de transporte.

Ainda que ambas as atividades tenham natureza privada, o caminho hermenêutico que esgota a análise do caso na comparação entre táxi e serviços via plataforma *online* não deve tomar a regulação infraconstitucional do serviço de táxi como parâmetro de análise da constitucionalidade de lei que proíbe a prestação do serviço por aplicativo. Esse caminho desconsidera não apenas o novo paradigma de consumo e economia compartilhada e seus impactos na proteção ao consumidor, mas principalmente a exigência constitucional de disposição legal específica para imposições de obrigações que impactem no fundamento do valor social do trabalho e da livre iniciativa.

No âmbito de atividades privadas, “a regra é a liberdade”. O Supremo Tribunal Federal, em decisão sobre liberdade profissional, apontou:

DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão.<sup>12</sup>

Assim, quanto ao transporte individual de passageiros, há um modelo regulado de transporte privado, táxi, e a tarefa delegada à União de definir normas gerais que gerenciem a inovação no campo do serviço de transporte privado individual, de forma transparente e participativa, a partir da Constituição e não a partir de regras infraconstitucionais, desenhadas em outro paradigma econômico, técnico e social. Até que advenha lei federal que redesenhe o sistema de transporte individual privado de passageiros, não há razões constitucionais para sua proibição.

### **3.4 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. POLÍTICA URBANA E DE MOBILIDADE E SEPARAÇÃO DE PODERES.**

---

12 STF. Recurso Extraordinário 414.426/SC, Dje 07.10.2011

Além de negócio passível de exploração econômica, o transporte de passageiros é atividade sensível à organização social, porque afeta a liberdade de locomoção e circulação, mobilidade, proteção ao meio ambiente. O bem-estar dos cidadãos e a dimensão pública da questão devem se sobrepor ao interesse privado ou comercial no que tange à organização do espaço urbano, mas a maneira como essa ponderação deve ser feita, organizada e administrada não compete ao Poder Judiciário.

A decisão sobre um modelo único de transporte privado de passageiros, realizado exclusivamente por autorização, que sujeitasse todos as modalidades (táxi, Uber, etc) à qualificação de utilidade pública é decisão que não compete ao Município e tampouco pode ser definida pelo Poder Judiciário.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, somente pode ser excepcionada por lei e, mesmo assim, a lei limitadora deve estar em harmonia com princípios constitucionais regentes do sistema econômico adotado em 1988. A propósito:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 10.991/91, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. FIXAÇÃO DE DISTÂNCIA PARA A INSTALAÇÃO DE NOVAS FARMÁCIAS OU DROGARIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, salvo nos casos previstos em lei. 2. Observância de distância mínima da farmácia ou drogaria existente para a instalação de novo estabelecimento no perímetro. Lei Municipal nº 10.991/91. Limitação geográfica que induz à concentração capitalista, em detrimento do consumidor, e implica cerceamento do exercício do princípio constitucional da livre concorrência, que é uma manifestação da liberdade de iniciativa econômica privada. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 193.749/SP, Plenário, redator para acórdão o Ministro Maurício Corrêa, DJ 4/5/01).

No mesmo sentido, a Súmula Vinculante 49 esclarece que “ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área” .

Decerto, o exercício de atividade econômica não é indene a limitações de ordem jurídico-constitucional, “destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros” (RE 597.165 AgR, rel. min. Celso de Mello, DJe de 9-12-2014).

Em relação ao valor social do trabalho, no atual regime jurídico, como já exposto, a norma legal que regulamenta a profissão de taxista, Lei 12.468/2011, é regra que apenas a

essa profissão se aplica. A aliança entre empresas como Uber e os motoristas precisa ser compreendida no modelo de economia compartilhada, mas sem que se descuide dos direitos sociais envolvidos.

Na definição da política pública urbana e de transporte, é possível desenhar diversos modelos aptos a garantir o desenvolvimento urbano, o acesso a cidades sustentáveis, o bem-estar dos cidadãos, sem descuidar da livre iniciativa, concorrência e proteção ao consumidor. Decisões dessa natureza devem ser fruto de estudos técnicos e do debate aberto e participativo, típico de um estado democrático. É exatamente nesse sentido que o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, estabelece a diretriz de gestão democrática e cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização (que inclui o transporte) e atendimento ao interesse social (art. 2º, I, II e III).

Ao táxi se garante um espectro de atuação indisponível ao transporte via aplicativo. Apenas parte da atividade desempenhada pelo serviço de táxi se encontra no segmento porta-a-porta, em que também atuam os serviços de transporte individual organizado por aplicativo. Os táxis têm um segmento mais amplo, que inclui os pontos de táxi e a circulação em vias, além da circulação porta-a-porta por meio de chamadas telefônicas.

Exemplo da importância de decisões de gestão pública baseada em evidências, é o estudo realizado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica/CADE, especificamente sobre o Uber, que identificou que “o aplicativo, ao contrário de absorver uma parcela relevante das corridas feitas por táxis, na verdade conquistou majoritariamente novos clientes, que não utilizavam serviços de táxi”. Esse estudo preliminar do CADE concluiu que “o Uber não “usurpou” parte considerável dos clientes dos táxis nem comprometeu significativamente o negócio dos taxistas, mas sim gerou uma nova demanda”.<sup>13</sup>

Há vários caminhos regulatórios possíveis para o transporte individual de passageiros que vão desde a total desregulamentação, até a opção pelo equilíbrio, em que modalidades diferentes compartilham algum segmento (porta-a-porta, por exemplo). Alguns países como Irlanda, Nova Zelândia, Suécia, Noruega, Holanda, optaram pela desregulamentação dos mercados de táxi a partir da década de 1980.<sup>14</sup>

13 Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Documento de Trabalho. “Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta”. Brasília, dezembro de 2015. p. 25

14 Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Documento de Trabalho. “O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano”. Brasília, setembro de 2015. p. 10



Revisitando o mercado de táxi, o retromencionado estudo aponta que um dos caminhos teóricos de avaliação da questão sob exame é por meio da análise do equilíbrio urbano, já que as variações nos custos de deslocamento dentro das áreas urbanas podem afetar os preços dos imóveis, dos aluguéis residenciais e até mesmo a taxa de crescimento e espraiamento das cidades. Assim, “[...] um resultado esperado da legalização dos serviços de caronas pagas ou da desregulamentação dos mercados de táxi seria a redução generalizada dos custos de deslocamento dentro das cidades (embora isso nem sempre ocorra na prática)”. Esse segundo estudo do CADE conclui que:

[...] é necessário discutir a regulação do mercado de transporte individual de passageiros, visto que não há elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual. Para além disso, elementos econômicos sugerem que, sob uma ótica concorrencial e do consumidor, a atuação dos novos agentes tende a ser positiva.<sup>15</sup>

A ótica do direito constitucional aponta no mesmo sentido, ou seja, a decisão sobre o modelo regulatório desse setor deve ser tomada de forma democrática e participativa, a partir de evidências científicas e em respeito aos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a atualização da política de transporte necessária à incorporação do novo serviço em debate não pode incluir a total proibição do transporte organizado por aplicativo, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade. Ademais, há limites constitucionais ao que o Estado pode retirar da esfera de liberdade do particular.

Sobre o princípio da liberdade, DANIEL SARMENTO esclarece a questão no parecer acostado aos autos (peça 11):

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Não há adequação dos meios aos fins na lei do Município de Fortaleza. O direito fundamental à liberdade não se aplica apenas à atividade econômica dos prestadores de serviço, mas alcança, igualmente, o direito de escolha do consumidor.

15 Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Documento de Trabalho. “O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano”. Brasília, setembro de 2015. p. 48

Inexiste amparo constitucional para se definir que a atividade oferecida pelos aplicativos de transporte individual submete-se inteiramente à disposição do art. 12 da Lei de Mobilidade Urbana, que, é preciso que se esclareça, **é regra (e não princípio)**, aplicável ao serviço prestado por táxi.

A regra criada para o serviço de táxi não pode tomar as vestes de princípio constitucional a guiar a interpretação da lei municipal em análise, porque não passa de regra constante de legislação infraconstitucional. Considerando a inexistência de comprovação de violação ao princípio dos valores sociais do trabalho, livre iniciativa e livre concorrência, o que foi definido em regra infraconstitucional para o serviço de táxi, por ora, apenas a esse serviço se aplica.

As empresas proprietárias de aplicativos de transporte devem submeter-se, como qualquer outra organização empresarial, aos condicionamentos da legislação relativos à organização da estrutura de transporte e mobilidade urbanos, sem que tais definições impliquem mácula à garantia de livre-iniciativa. Ocorre que, no caso dos autos, além da ausência de competência legislativa, a definição feita pelo Município de Fortaleza é desproporcional porque implica, no plano da efetividade, em proibição do serviço.

Novamente, vale mencionar o parecer de DANIEL SARMENTO, quando afirma que “antes que advenha essa eventual disciplina, o exercício das atividades é plenamente lícito, à luz do princípio da livre empresa (art. 170, parágrafo único) e independe de qualquer autorização ou licença estatal. (peça 11)

Em relação à concorrência entre os serviços e a garantia constitucional de proteção do consumidor, o estudo do CADE avalia que:

(...) um contingente elevado de famílias utiliza diariamente carros particulares, não somente pelas limitações impostas pela baixa substitutibilidade provida pela rede de transporte coletivo de passageiros, mas também pela baixa substitutibilidade fornecida pelos serviços de táxis a um segmento não negligenciável de consumidores.

(...) a tendência é que a rivalidade entre os serviços de caronas pagas e de corridas de táxis cresça ao longo do tempo, gerando diferentes graus de substitutibilidade em diferentes nichos de consumidores, ou seja, uma situação competitiva vivida diariamente pela ampla maioria dos agentes econômicos.<sup>16</sup>

Como gerenciar o serviço de forma a respeitar a livre iniciativa e concorrência, sem descuidar da dimensão pública da vida na cidade e do bem-estar de todos os cidadãos

16 Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Documento de Trabalho. “Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta”. Brasília, dezembro de 2015. p. 25

compõe o espectro de políticas públicas que dependem de deliberação popular e que devem ser tomadas em nível nacional. O que a Lei de Mobilidade Urbana regula, até o presente momento, é o serviço de táxi, atividade que não é equivalente ao serviço de transporte privado organizado por aplicativo.

### **3.5. A Lei municipal 10.533/2016 e a utilidade pública do serviço de transporte privado individual de passageiros.**

A Lei 10.533/2016 do Município de Fortaleza veda o “transporte público individual de passageiros” sem a devida permissão federal. Embora semanticamente refira-se ao “transporte público individual de passageiros”, a norma direciona-se ao serviço de transporte individual privado organizado por aplicativo, é o que se avalia pelos autos de apreensão juntados aos autos.

Os dez autos de apreensão de veículos juntados pelo autor fundamentam-se no art. 1º da Lei 10.553/2016, norma impugnada, e no art. 28 da Lei municipal 7.163, de 30 de junho de 1992, que aprova o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo do Município de Fortaleza (peça 6).

“Transporte público individual de passageiro”, expressão utilizada pela Lei 10.553/2016, do Município de Fortaleza é definido pelo art. 4º da Lei de Mobilidade Urbana como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”.

Essa noção é originalmente descritiva da atividade de táxi, que é o modelo de transporte individual urbano amplamente disponível ao público, normatizado pela Lei de Mobilidade Urbana. Em outras palavras, a regra do mencionado art. 4º não contempla outro modelo de transporte individual remunerado de passageiros, amplamente acessível ao público, senão aquele realizado pelo táxi (serviço de utilidade pública previsto em seu art. 12). Ocorre que a lei em análise não impacta o serviço prestado por táxis, é em relação a empresas como Uber que a norma tem sido aplicada.

Quanto à referência da Lei em análise à permissão, observa-se novo equívoco conceitual já que o transporte individual de passageiros não constitui serviço público passível de concessão ou permissão. De toda sorte, leitura à melhor luz da lei, aponta a exigência de manifestação prévia do Poder Público, ou seja, autorização para exercício da atividade.

Nesse ponto, autorização consiste em consentimento público unilateral e precário para que o particular desenvolva atividade privada, em seu próprio interesse, mas em conformidade com exigências especiais estabelecidas pelo Poder Público, com vistas a preservar o interesse público especial sobre a atividade.

**Ainda que se possa avaliar que o serviço em análise tem caráter de utilidade pública, a proibição é forma de restrição ao princípio da liberdade e da livre iniciativa, feita por ente sem competência legislativa e em afronta ao princípio da proporcionalidade. Como já mencionado, a regra definida para o serviço de táxi não pode ser potencializada a ponto de operar como princípio constitucional, capaz de adequar a legislação infraconstitucional.**

Do ponto de vista unicamente semântico, a Lei 10.553/2016 não deveria ter qualquer aplicabilidade, já que táxi e transporte individual organizado por aplicativo não configuram “transporte público individual de passageiro”, todavia, a norma (e não o texto) contido no art. 1º da mencionada Lei ganhou sentido a partir de sua aplicação, realizada com o fim de impossibilitar o exercício concreto da segunda modalidade de transporte, conforme comprovou o autor.

Por fim, não cabe à função jurisdicional do Estado escolher qual é o melhor modelo regulatório para o desenvolvimento urbano e mobilidade das pessoas, com base em analogias imperfeitas, sob pena de malferimento à divisão democrática de Poderes.

O que o Supremo Tribunal Federal deve assegurar, no caso, é a fiel observância dos princípios constitucionais que, conforme demonstrado, apontam que a Lei 10.553/2016 viola a liberdade individual e suas derivações, bem como o princípio da proporcionalidade, além de representar quebra no sistema de repartição de competências.

#### 4. CONCLUSÃO

À vista do exposto, a Lei 10.553/2016, do Município de Fortaleza, é inconstitucional por usurpar competência privativa da União (CF/1988, art. 22, XI), e afrontar os preceitos fundamentais da liberdade (art. 5º, caput), valores sociais do trabalho e livre iniciativa (CF/1988, art. 1º, IV) e livre concorrência e defesa do consumidor (CF/1988, art. 170, IV, V e VIII).

Assim, a Procuradora-Geral da República opina pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pelo deferimento do pedido.

Brasília (DF), 26 de outubro de 2017.

**RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE**

Procuradora-Geral da República