

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*"A liberdade custou muito sangue e sofrimento para
ser renunciada por uma retórica tão barata."*

Thomas Sowell

*"Se os consumidores estão interessados na
admissão da luz natural, os produtores
estão-no na sua interdição."*

Frédéric Bastiat

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF

Com pedido de medida liminar

Impugnados: arts. 1º e 2º da Lei Municipal nº 10.553/16 de Fortaleza/CE

Proibição de Transporte Privado Individual em Fortaleza/CE

PARTIDO SOCIAL LIBERAL – PSL, diretório nacional, partido político registrado no Tribunal Superior Eleitoral, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 01.209.414/0001-98, com sede e foro jurídico em Brasília, Distrito Federal, ST SCS quadra 1 bloco e lote 30, nº 30, sala 1203, (**docs. nº 01 e 02**), por intermédio de seus advogados signatários (**doc. nº 03**), vem à presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 102, §1º, da Constituição Federal e da Lei nº 9.882/1999, propor esta **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR** tendo como ato do Poder

Público lesivo a preceitos fundamentais a Lei Municipal de Fortaleza/CE nº 10.553, de 23 de dezembro de 2016, assim como sua respectiva interpretação, tomada a cabo pelo Município de Fortaleza (doc. nº 04), visando a coibir as atividades de transporte individual de passageiros.

1 DO CABIMENTO DESTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Art. 1º, *caput*, Lei nº 9.882/1999

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, em sua modalidade autônoma, é a Ação de Controle Abstrato competente para evitar ou reparar a lesão a preceito fundamental decorrente de ato emanado de Poder Público, desde que não haja outro meio eficaz de o fazer.

Desta concepção, podem ser extraídos os três requisitos para cabimento da ADPF, todos eles presentes neste caso concreto, quais sejam:

- a) lesão a preceito fundamental;
- b) causada por ato do Poder Público; e
- c) inexistência de outra ação de controle abstrato apta a sanar o dano.

a) Lesão a preceito fundamental

Embora tenha havido omissão tanto da Constituição quanto da Legislação Federal acerca do conceito de "preceito fundamental", a jurisprudência, inspirada pelas formulações doutrinárias, fixa algumas diretrizes que permitem desvendar qual seria a extensão do significado de tão importante conceito.

Após lembrar o fato de que inexistente hierarquia entre as normas constitucionais, o eminente ministro de Seu Egrégio Supremo Tribunal Federal, Min. Luís Roberto Barroso, aponta corretamente que

A expressão *preceito fundamental* importa o reconhecimento de que a violação de determinadas normas – mais comumente princípios, mas eventualmente regras – traz consequências mais graves para o sistema jurídico como um todo.¹

Dentre essas normas – princípios e regras – que mais evidentemente se enquadram como "preceitos fundamentais", enumera, exemplificativamente, o autor, encontram-se: 1) os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (arts. 1º a 4º, CF/88); 2) os direitos e garantias individuais, coletivos, sociais e políticos (art. 5º e seguintes, CF/88); 3) as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF/88); e 4) os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, IV, CF/88).

Esta ADPF é motivada pela violação legal dos postulados do *valor social do trabalho* e da *livre iniciativa* (art. 1º, IV, CF/88), de *livre concorrência* (art. 170, IV, CF/88), da *defesa do consumidor* (art. 170, V, CF/88), bem como da *busca do pleno emprego* (art. 170, VIII, CF/88).

O eminente min. Luís Roberto Barroso apresenta, ainda, alguns outros requisitos para restringir as hipóteses de cabimento da ADPF, a fim de evitar que a ação se torne banalizada e perca sua importância.

O primeiro dos requisitos é que **a violação ao preceito deve ser real e direta**; ou seja, deve interferir com a fixação do conteúdo e do alcance de preceito fundamental:

¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 328-329.

[...] para o cabimento da ADPF, **a suposta ameaça ou lesão ao preceito constitucional fundamental deve ser real e direta**. Por tal razão, o art. 10 da Lei n. 9.882/99 dispõe que, 'julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental'. Este, portanto, o primeiro aspecto fundamental: o pedido formulado perante o STF no âmbito de uma ADPF deverá envolver a fixação do conteúdo e do alcance do preceito fundamental, não bastando a mera invocação de uma violação reflexa.²

O caso concreto lida diretamente com violação real e imediata a preceitos fundamentais. Isso porque a Legislação Municipal impugnada tem sido fundamento de várias ações inconstitucionais praticadas diariamente pela Prefeitura de Fortaleza. Desse modo, **esta ADPF servirá para fixar o conteúdo e o alcance do preceito fundamental insculpido na Constituição Federal, a fim de proibir a continuidade das práticas autorizadas pela Lei Municipal Inconstitucional**.

Primeiro requisito: violação real e direta ✓

O segundo dos requisitos é que **não seja necessária dilação probatória sobre matéria fática**. Sendo a ADPF uma ação objetiva, a servir à impugnação de matéria de direito, descabe apreciação de matéria de fato:

[...] se não cabe ao STF presidir fase instrutória para resolução de fatos controvertidos, não seria pertinente utilizar a ADPF se, para produzir uma conclusão acerca da violação de preceito fundamental, fosse necessária dilação probatória.³

Este requisito também é verificado no caso concreto, uma vez que a matéria em análise cuida da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.553/2016,

² BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 330.

³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 332.

cujos dispositivos violam preceitos fundamentais da Constituição Federal. Trata-se de matéria de direito, na qual não há qualquer incursão em matéria de fato.

Segundo requisito: matéria exclusivamente de direito ✓

O terceiro requisito apontado pelo Min. Luís Roberto Barroso é a existência de confronto direto entre a Norma impugnada e o paradigma constitucional, a fim de evitar impugnações por mera inconstitucionalidade reflexa:

Se o tema da ADPF for a invalidade da norma infraconstitucional —, isto é, se o confronto se estabelecer de forma direta entre a norma legal e o preceito constitucional fundamental —, a discussão estará concentrada, não há dúvida, naquela primeira etapa da interpretação e, atendidos os demais requisitos, poderá em tese ser suscitada no âmbito de uma ADPF. Ou, em outras palavras: uma lei ou ato normativo que viola de forma direta um preceito fundamental poderá justificar o ajuizamento de uma ADPF.⁴

Esta ADPF cumpre igualmente este último requisito, pois questiona diretamente a inconstitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição Federal, de modo que estão presentes todos os requisitos para cabimento desta ADPF.

Terceiro requisito: inconstitucionalidade direta ✓

b) Ato do Poder Público

O Ato Normativo que alberga os dispositivos questionados nesta ADPF é a Lei Municipal nº 10.553, de 23 de dezembro de 2016, do Município de Fortaleza.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 333-334.

Em sua literalidade, a Lei proíbe a prestação de transporte público individual de passageiros sem a devida permissão legal, além de estipular multa progressiva pela reincidência, iniciando em R\$: 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais). Seu teor encontra-se abaixo (**doc. nº 04**):

*"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, e dá outras providências."*

De início, percebe-se que a referida Lei trata, inicialmente, sobre o "**transporte remunerado individual de pessoas**", sem fazer, no primeiro momento, a distinção entre o transporte público individual e o transporte privado individual.

Essa distinção é muito mais do que meramente terminológica, pois provoca a incidência de normas constitucionais e também legais (federais) diversas, qual seja o respectivo caso.

Essa distinção é reconhecida tanto doutrinariamente, como se aduz do brilhante Parecer de autoria do Prof. Daniel Sarmiento sobre o tema, como também reconhecido pela jurisprudência, como decidiram os Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e de Santa Catarina, em ações de controle concentrado que questionavam leis análogas à legislação municipal ora questionada.

Malgrado a Lei nº 10.553/2016, do Município de Fortaleza, não fazer, inicialmente, devida distinção, em seu artigo 1º, a norma "limita" sua aplicação especificamente ao transporte público individual, senão vejamos:

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

Bem, Excelência, como se verá adiante, quando adentrarmos o mérito desta ADPF, verificaremos que o artigo primeiro da Lei nº 10.553/2016 dá a entender que somente estaria proibido, efetivamente, o transporte público individual sem devida autorização, como seria o caso de exploração do serviço de Táxi sem devida licença, por exemplo.

A Prefeitura de Fortaleza, no entanto, concede interpretação totalmente inconstitucional a este dispositivo, e diariamente o aplica para proibir, fiscalizar, apreender e multar o transporte privado individual, que sequer está previsto na Hipótese de Incidência da Norma.

Com base no art. 1º mencionado acima, são apreendidos veículos de motoristas profissionais que atuam no transporte privado. Ademais, multas são impostas aos motoristas que têm os seus veículos apreendidos, bem como compete a eles o ônus de arcarem com uma série de despesas para que o veículo seja liberado.

A Prefeitura de Fortaleza, diariamente, concede à própria legislação interpretação de inconstitucionalidade ainda mais gravosa.

Da previsão do art. 1º da Lei nº 10.553/2016, o Município de Fortaleza tem dolosamente alargado a hipótese de incidência (já inconstitucional) para punir os motoristas do aplicativo Uber (e afins) com as seguintes sanções:

"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."

Depreende-se, pois, que os dispositivos questionados nesta ADPF são os arts. 1º e 2º da Lei Municipal nº 10.553, de 2016, do Município de Fortaleza/CE.

Como já fora ventilado, à observância da estrita literalidade dessa norma, o Poder Público estaria proibindo apenas o *transporte público individual de passageiros*. Não obstante, a **interpretação que o Ente municipal confere costumeiramente ao texto alarga sua hipótese de incidência**, e alberga, inconstitucionalmente, também a proibição ao *transporte privado individual de passageiros*.

Diversas são as ações da Prefeitura de Fortaleza para este fim, seguidas vezes noticiadas pela mídia local. É importante ressaltar o fato de que esta norma foi "encomendada" pelas associações laborais dos taxistas (contra o avanço do aplicativo UBER), aos quais o atual Prefeito de Fortaleza anunciou como uma das principais propostas de sua gestão, quando da campanha de reeleição em 2016.⁵

Também é de se salientar que esta Norma – que em sua mera literalidade proibiria apenas o transporte público individual sem autorização – tem sido o fundamento legal das apreensões dos veículos cadastrados nos aplicativos de intermediação de serviço de transporte privado individual..

No **doc. nº 05**, pode-se verificar que a Lei nº 10553/2016 tem sido o fundamento das autuações dos motoristas da Uber. Embora a literalidade da norma apenas se refira ao transporte público individual, o Município a tem aplicado, indiscriminadamente, para perseguir e coibir os prestadores de transporte privado individual.

b.1) Da redação originária do Projeto de Lei nº 146/2016, que culminou na Lei nº 10.553/2016, e sua reconhecida intenção de proibir a atividade de transporte privado individual de passageiros

Ao analisarmos o PL nº 146/2016, verificamos que seu texto originário servia expressamente para coibir a atividade de transporte remunerado individual de

⁵ <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/politica/prefeitura-nao-vai-regulamentar-uber-em-fortaleza-avisa-roberto-claudio/>

passageiros prestado por empresas como Uber e afins. Eis a redação originária da Ementa e dos Arts. 1º, 2º e 3º do PL 146/16, que resultou na Lei nº 10.553/2016:

Ementa: 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, bem como dá outras providências.

Art. 1º **Fica proibido, no âmbito do Município de Fortaleza, o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados ou não através de aplicativos.**

Art. 2º **Para os efeitos esta Lei fica determinado que os serviços de transporte individual, de qualquer modalidade, são considerados serviços públicos** e devem ser prestados de forma adequada, conforme preceitua o artigo 3º da Lei Nº 12468, de 26 de agosto de 2011, e da Lei Municipal Nº 4.164, de 03 de maio de 1973.

Art. 3º **A infração ao disposto nesta Lei acarretará ao condutor e às empresas administradoras dos aplicativos, e à qual o veículo apreendido esteja ligado, solidariamente, a multa de R\$:6.000,00(seis mil reais), apreensão de veículo e demais sanções cabíveis. (doc. nº 04)**

Depreende-se, Excelência, que em todos os dispositivos acima há claramente a intenção de proibir ao transporte individual de passageiros. O texto originário do PL 146/16 é claro em determinar a proibição do exercício das atividades descritas. Ainda que se utilize de eufemismos como "cadastrados ou não em aplicativos", o art. 3º, ao estipular solidariedade entre motorista e administradora do aplicativo, deixa absolutamente evidente o direcionamento dado pelo autor do PL aos veículos cadastrados nos aplicativos de intermediação de serviço de transporte privado individual.

A exposição de motivos do referido PL é auto-elucidativa neste mesmo sentido (**doc. nº 06**):

Embora seja inegável o valor de novas tecnologias para o aprimoramento dos serviços, não se pode permitir o uso das mesmas quando em completo desacordo com a lei vigente.

[...]

Assim, **visando proteger o sistema e os profissionais do setor**, ambos definidos e reconhecidos em Lei, **esta propositura visa evitar a proliferação de serviços** que possam colocar em risco os usuários, **criar novos subterfúgios para a atuação de profissionais** e veículos clandestinos que, em face da deficiência da fiscalização, já agem junto a hotéis, aeroportos de terminais rodoviários.

Este transporte é oferecido em Fortaleza pela Uber, uma empresa multinacional de transporte privado urbano baseado em tecnologia disruptiva em rede, através de um aplicativo E-Hailing que oferece o serviço semelhante ao táxi tradicional, conhecido popularmente como serviços de "carona remunerada".

Destarte, Excelência, podemos auferir que o propósito originário da Lei era o de proibir o exercício das atividades de transporte privado individual por parte dos motoristas parceiros da Uber.

Ocorre que, durante o Processo Legislativo desta norma, houve substancial alteração em sua literalidade, que passou de:

PL 146 de 2016

Art. 1º Fica proibido, no âmbito do Município de Fortaleza, o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados ou não através de aplicativos.

para:

Lei Municipal nº 10.553 de 2016

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

O ente municipal, contudo, tem ignorado o enunciado normativo e, como antecipado alhures, tem aplicado essa norma alargando o conceito de "transporte público individual" para incluir serviços privados, notoriamente distintos.

c) Subsidiariedade: inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade

Art. 4º, §1º, Lei nº 9.882/1999

A jurisprudência de vossa Egrégia Corte tem se firmado no sentido de que **a subsidiariedade da ADPF deve ser examinada à luz dos efeitos que sua decisão possibilita**. É que a norma estatuída no art. 4º, §1º da Lei nº 9.882/1999, que esvazia o cabimento da ADPF em caso de haver outro meio legal capaz de sanar a lesividade, deve ser interpretada segundo os parâmetros comuns a outras ações de natureza objetiva.

Por essa razão, pois, entende-se que o fato de haver possibilidade de discussão da lesão a preceito fundamental por meio de ação subjetiva não desnatura a subsidiariedade da ADPF, pois esta regra deve ser verificada apenas em relação ao cabimento de outras ações objetivas, como ADI, por exemplo. Foi este o entendimento do eminente ministro Gilmar Ferreira Mendes, em sede da ADPF nº 76:

[...] não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.⁶

⁶ ADPF 76, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 13-2-2006, DJ de 20-2-2006.

Também deve ser levado em consideração, para se analisar o critério de subsidiariedade, o fato de que **a decisão proferida em sede de ADPF tem potencial para emissão de efeitos vinculantes e erga omnes**, que transpassam a mera relação jurídica subjetiva entre as partes para atingir toda a estrutura do Poder Público (exceto o próprio STF e o Poder Legislativo):

[...] tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Isso porque, **embora seja possível imaginar exceções pontuais, os efeitos da atuação judicial nas vias ordinárias limitam-se, como regra, às partes.**⁷

No presente caso, a ADPF atende claramente ao requisito da subsidiariedade. Três razões são suficientes para demonstrar o ponto. Em **primeiro** lugar, a violação à Constituição Federal aqui discutida não é passível de tutela por meio de outra ação constitucional de natureza objetiva capaz de levar a discussão da matéria a vosso Egrégio Supremo Tribunal Federal, por se tratar de Lei Municipal (art. 102, §1º, CF/88; art. 1º, Parágrafo Único, inciso I, Lei nº 9.882 de 1999).

Em **segundo** lugar, a potencial existência de outros meios para a cessação da violação constitucional, de cunho subjetivo, não tem o condão de afastar o cabimento da ADPF. Como destacou o min. Gilmar Ferreira Mendes, como relator da ADPF nº 33/PA, “[a] existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”.⁸

Em **terceiro** lugar, a presente ADPF objetiva não apenas solucionar a lesão a preceito fundamental ligada a um caso concreto – a proibição de transporte privado individual –, mas, sobretudo, **fixar, de modo vinculante, a correta**

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 338.

⁸ ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-12-2005, Plenário, DJ de 27-10-2006.

interpretação da Constituição quanto ao tema de fundo, de forma a pautar a ação futura de todos os municípios desta Federação.

Pretende-se, portanto, que o STF firme a tese, em caráter *erga omnes* e vinculante, para todos os entes federativos, de que a proibição do exercício da atividade de transporte privado individual por aplicativos de intermediação, como o Uber, não pode prosperar por se dar ao arrepio da observância às normas constitucionais da livre iniciativa, liberdade de trabalho, livre concorrência, valor social do trabalho e busca do pleno emprego.

c.1) Eventual possibilidade de ajuizamento de ADI perante o TJ/CE, no caso em comento, não afasta a subsidiariedade da APDF em virtude da abrangência desta discussão no contexto nacional

Sua Egrégia Corte firmou entendimento de que descabe a ADFP, pela cláusula de subsidiariedade, quando couber questionamento da Norma Municipal perante o Tribunal de Justiça do respectivo Estado, quando houver paradigma na Constituição Estadual que seja repetição de Norma da Lei Maior de 1988.⁹

Como será demonstrado, todavia, **a natureza da questão discutida nesta ADFP não se restringe ao Município de Fortaleza, mas é fenômeno visto diariamente em todas as grandes cidades do País. Trata-se da maior discussão nacional sobre trânsito e mobilidade urbana**, assuntos que recentemente provocam exaltação de ânimos, especialmente por parte de sindicalistas representantes de taxistas, que se veem ameaçados pela preferência do consumidor pelo Uber e afins.

⁹ A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental [...]. ADFP 100-MC, rel. min. Celso de Melo, decisão monocrática, julgamento em 15-12-2008, DJE de 18-12-2008. No mesmo sentido: ADFP 212, rel. min. Ayres Britto, decisão monocrática, julgamento em 12-5-2010, DJE de 25-5-2010.

Como se discorrerá neste tópico, Excelência, ficará demonstrado que a demanda aqui acolhida é de relevante comoção nacional, provoca constantes atos de violência, inclusive já com vítimas fatais, de modo que é urgente e absolutamente necessária a tomada de decisão por Sua Corte, para atuar como justo e verdadeiro Tribunal Constitucional, deliberando definitivamente sobre essa grande questão da atualidade.

Como bem nos lembra o precitado eminente ministro Gilmar Ferreira Mendes, em obra exaustivamente dedicada aos meandros desta Ação Objetiva, o Supremo Tribunal Federal tem poder/competência para utilizar-se de técnicas decisórias aptas a oferecer eficácia *erga omnes*, até a outros entes federativos, mesmo no caso de análise de Legislação Municipal em face da Constituição Federal. Em suas palavras:

Ao contrário do imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios.[1]

Nos casos relevantes, **bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante**. Se entendêssemos que o efeito vinculante abrangeria também os fundamentos determinantes da decisão em relação ao Poder Legislativo, poderíamos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município “A”, mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada.

[...]

Não parece ser, porém, a orientação do STF a propósito, uma vez que o Tribunal, em diversos julgados, tem se limitado a reconhecer o efeito vinculante em relação à Administração e aos órgãos judiciais (cf., *infra*, item 2.6, considerações sobre efeito vinculante, nos comentários ao art. 10, §3º).

De qualquer forma, será sempre admissível a propositura de reclamação sob a alegação de não observância da decisão do STF, no caso originário, com pedido de declaração de inconstitucionalidade incidental de norma

de teor idêntico que foi objeto da declaração de inconstitucionalidade em ADPF.[2]¹⁰.

No enxerto acostado, grifaram-se 2(duas) passagens importantes para fins de análise desta ADPF. No primeiro trecho [1], o min. Gilmar Ferreira Mendes levanta a questão – decidida anteriormente em sede de ADPF, como se demonstrará a seguir – de que esta Ação tem potencial para **permitir que o Supremo Tribunal Federal estenda e reafirme sua decisão de modo vinculante e erga omnes mesmo para outros municípios, sem que seja necessário ajuizamento de outras ações de controle concentrado nesse sentido.**

É dizer, Excelência, que, por meio da decisão nesta ADPF, relativa especificamente à Legislação do Município de Fortaleza, poderá o Supremo Tribunal Federal estender seu entendimento, neste caso, a quaisquer outras Leis de qualquer Município da Federação que lhe contrariem, sem que seja necessário ajuizamento de outras infundáveis ADPFs. Isso em muito ajuda a celeridade e economia processual.

Esta técnica não viola a regra segundo a qual o efeito vinculante não alcança o Poder Legislativo ou seus fundamentos determinantes ao legislar. Não se pensa aqui em atribuir efeito vinculante aos Poderes Legislativos de todos os municípios da Federação, mas de **permitir que esta demanda constitucional seja pacificada em todo o Território Nacional.**

O Segundo trecho [2] evidencia que o Supremo Tribunal Federal pode se utilizar da decisão proferida em uma ADPF, relativa a determinado município, por exemplo, e assegurar a autoridade de seu entendimento mesmo perante outras normas, oriundas de outros entes, que desafiem a jurisprudência do Pretório Excelso.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 130-131.

O mesmo se dá por meio da Reclamação Constitucional, remédio jurídico desenvolvido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que tem por objeto garantir a autoridade de suas decisões. Atualmente constitucionalizada (art. 102, I, alínea "I", CF/88), a Reclamação tem as seguintes hipóteses de cabimento:

- a) usurpação de competência do STF por juiz ou Tribunal;
- b) suprimir desrespeito administrativo ou judicial de decisões proferidas pelo STF; e
- c) garantir autoridade de Súmulas Vinculantes.

Como se vê, Excelência, a decisão eventualmente proferida nesta ADPF servirá com eficácia *erga omnes* relativamente à aplicação da Legislação Municipal de Fortaleza/CE mas **também poderá proteger a Constituição perante eventuais legislações de outros Municípios tendentes ao mesmo conteúdo**, admitindo-se a Reclamação Constitucional para tanto.

Esse efeito apaziguador em toda a contextura nacional somente poderá ocorrer no caso de decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal. Não pode ser cogitado em caso de decisão proferida em ADI pelo TJ/CE.

Não se pode cogitar, neste caso, em abrir mão do cabimento da ADPF em V. Corte em prol de ADI no TJ/CE, pois **os efeitos das decisões prolatadas são bem diferentes**. Uma decisão proferida pelo TJ/CE somente teria eficácia no próprio Município, de modo que a celeuma nacional continuaria incólume. Como apenas a ADPF tem potencial para preparar o cumprimento nacional da decisão – que já há muito se faz necessária – tem-se verificado o cumprimento positivo do requisito da subsidiariedade, pois apenas a ADPF tem o condão de permitir resolução nacional da questão.

Do contrário, estará o STF a ratificar um verdadeiro estado de coisas inconstitucional, pois o que se vê, diariamente, são tentativas generalizadas de várias esferas do Poder, de proibir e perseguir, à revelia da Constituição Federal, o legítimo trabalho de transporte privado individual.

Veja, na sequência, Excelência, algumas das notícias que relatam o estado em que as coisas se encontram, em todo o País:

Taxista e motorista de Uber se ferem em confusão em aeroporto no Ceará¹¹

Veículo de *motorista credenciado ao Uber teve vidros depredados*.
Sindicato dos taxistas diz que 'não há como conciliar' com veículos ilegais.
18 de janeiro de 2017

Taxista é preso após confusão com motorista da Uber; assista ao vídeo¹²

Confusão ocorreu na Rodoviária de Curitiba, na noite de terça-feira (10).
Taxista foi preso por lesão corporal e liberado após pagar fiança.
11 de janeiro de 2017

PM é acionada para conter confusão entre motoristas do Uber e taxistas¹³

Tumulto nessa quarta-feira (18) terminou em agressão e carro danificado.
Motoristas do Uber alegam ameaçadas por parte de taxistas de Teresina.
19 de janeiro de 2017

Protesto de taxistas contra Uber termina em confusão no aeroporto Santos Dumont¹⁴

Rio - A disputa entre taxistas e motoristas do Uber acabou em confusão no Aeroporto Santos Dumont. *Cerca de 200 taxistas depredaram o lounge do aplicativo, que serve de apoio para os passageiros*, no Shopping Bossa Nova (no aeroporto), na tarde desta terça-feira, no Centro do Rio. O atendimento foi paralisado por cerca de duas horas.
21 de novembro de 2016

¹¹ <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2017/01/taxista-e-motorista-de-uber-se-ferem-em-confusao-em-aeroporto-no-ceara.html>

¹² <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/01/taxista-e-presos-apos-confusao-com-motorista-da-uber-assista-ao-video.html>

¹³ <http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2017/01/pm-e-acionada-para-conter-confusao-entre-motoristas-do-uber-e-taxistas.html>

¹⁴ <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-11-29/protesto-de-taxistas-contra-uber-termina-em-confusao-no-aeroporto-santos-dumont.html>

Confusão entre taxistas, motorista da Uber e policial termina com três detidos¹⁵

O fato começou após um motorista de táxi ter impedido um passageiro de embarcar em um carro a serviço da plataforma Uber.

5 de agosto de 2016

Motoristas de Uber e taxistas se envolvem em briga em Fortaleza¹⁶

Confusão ocorreu na Praia de Iracema, em Fortaleza, nesta segunda.

Em sete dias, já são pelo menos três conflitos entre as categorias.

24 de janeiro

MP denuncia taxista e outros três por morte de motorista do Uber em Canoas¹⁷

Foram denunciados o empresário e **taxista José Martins da Cunha, que foi o mandante do crime,** além dos executores, Marino Vargas, Ismael Ramalho Cardoso e Jacson Pinheiro de Quadros.

Diante de todo o exposto, ciente desse lamentável estado de inconstitucionalidades diárias, com conflitos sociais remediáveis por decisão do STF, a fim de evitar a ocorrência de mais crimes e mortes violentas e desnecessárias, urge a atuação precisa do Tribunal Constitucional. Verifica-se, portanto, que é hipótese de cabimento desta ADPF a Lei Municipal.

2 DA LEGITIMIDADE ATIVA DO PARTIDO SOCIAL LIBERAL PARA PROPOR AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Art. 2º, I, Lei nº 9.882/1999

O Requerente é **partido político** com **representação no Congresso Nacional**, conforme lista de parlamentares em anexo (**doc. nº 07**). Sendo assim, na

¹⁵ <http://paranaportal.uol.com.br/curitiba/confusao-entre-taxistas-motorista-da-uber-e-policial-termina-com-tres-detidos/>

¹⁶ <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2017/01/motoristas-de-uber-e-taxistas-se-envolvem-em-briga-em-fortaleza.html>

¹⁷ <http://wp.clicrbs.com.br/casodepolicia/2016/11/04/mp-denuncia-taxista-e-outros-tres-por-morte-de-motorista-do-uber-em-canoas/?topo=13>

forma do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99 c/c art. 103, VIII, da Constituição, possui legitimidade universal para o ajuizamento de Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, o que inclui esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

3 DO MÉRITO

3.1 DA DISTINÇÃO ENTRE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL E TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

Não apenas as prestadoras de serviços de fornecimento de soluções tecnológicas compõem a categoria econômica diretamente atingida pela Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, mas igualmente saem prejudicados os consumidores. Para que se tenha, entretanto, pleno conhecimento dos efeitos perniciosos da referida legislação, faz-se necessário compreender como funciona o serviço de transporte individual no Brasil, especialmente e suas duas espécies, autônomas entre si: *individual público* e *individual privado*.

Com efeito, uma vez que as disposições da Lei se referem à vedação ao "transporte público individual" (art. 1º Lei 10.553/2016) de passageiros, convém aprofundar o estudo sobre o tema, de modo a verificar o porquê desta legislação ser inconstitucional – pelo menos a interpretação dada pelo Município, a clamar, no mínimo, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto.

Não é de agora que a mobilidade urbana é uma questão sensível, especialmente em grandes capitais, como Fortaleza/CE. A necessidade de repensar a forma de organização de transporte e trânsito não apenas deve incidir sobre nossa cidade ou país, mas é demanda mundial.

Nessa busca por melhoria no sistema de transportes, não podemos fechar as portas à sempre bem-vinda inovação tecnológica.

A fim de regulamentar, com normas gerais, as diretrizes de transporte e mobilidade urbana no Brasil, foi editada a Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Referida lei define, em seu artigo 3º, distintos modos e classificações de transporte urbano:¹⁸

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.

Pode-se, desse modo, perceber que a Lei Federal nº 12.587/2012 diferencia transporte público e privado de passageiros; e que esta classificação é autônoma no concernente à distinção entre transporte coletivo e individual.

São critérios classificatórios diferentes, independentes entre si. Com a conjugação dos mesmos, pode-se encontrar os seguintes tipos de transporte urbano de passageiros:

¹⁸ Quando o PL 146/16, donde originou-se a Lei Municipal nº 10.553/2016 mencionava "Art. 2º Para os efeitos esta Lei fica determinado que os serviços de transporte individual, de qualquer modalidade, são considerados serviços públicos", o que pretendia era exatamente afrontar expressa previsão desta Lei Federal, o que demonstra os interesses totalmente escusos e obscuros dessa norma.

- a) coletivo público (ônibus)
- b) coletivo privado (ônibus fretado)
- c) individual público (táxi)
- d) individual privado (Uber)

Vê-se, assim, que a Lei Federal estabelece dois modelos para o transporte urbano motorizado de passageiro individual, ambos distintos e igualmente válidos: o público e o privado.

De fato, o transporte público individual de passageiros é atividade exercida privativamente por taxistas, conforme disposto no artigo 2º da Lei 12.468/2011, que regulamenta, a nível nacional, a profissão. Tais trabalhadores, por conseguinte, não exercem atividade de transporte individual privado de passageiros e não detêm sobre ela nenhuma exclusividade.

Art. 1º Fica reconhecida, em todo o território nacional, a profissão de taxista, observados os preceitos desta Lei.

Art. 2º É **atividade privativa dos profissionais taxistas** a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o **transporte público individual remunerado de passageiros**, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.

Tanto os motoristas que atuam no transporte público individual como aqueles que operam no transporte privado utilizam-se de aplicativos para se aproximarem de possíveis clientes, havendo plataformas específicas para ambas as modalidades. Entre os aplicativos que permitem tal aproximação no transporte privado individual, o “Uber” é aquele de maior destaque – e por essa razão foi expressamente atacado na exposição de motivos do PL 146/16, que originou a Lei Municipal questionada.

Faz-se necessário distinguir, assim, as atividades prestadas por motoristas particulares, inclusive por meio do aplicativo “Uber”, daquela executada por taxistas. Nas palavras do **Professor André Ramos Tavares (doc. nº 08)**, em parecer anexo, solicitado pela empresa Uber sobre o transporte individual privado:

[...] enquanto o serviço de taxi é aberto ao público, a atividade de transporte sob modelo UBER não é aberta ao público, pois restrito ao universo de pessoas conectadas pela específica plataforma criada para isso. Essa afirmativa nos projeta para **dois microsistemas distintos de transporte individual.** Ambos, como dito, são de acesso ao público; porém, diferenciam-se, quanto a seu uso, pelo alcance subjetivo.

[...]

Com o desenvolvimento de software de compartilhamento de informações, **os usuários aderem a um ambiente virtual exclusivo de domínio da empresa de tecnologia, que viabiliza uma exclusiva demanda de serviço de transporte.**

O elemento tecnologia é determinante. O transporte do passageiro aqui sob análise depende da prévia adesão deste passageiro ao exclusivo ambiente virtual, para só depois contratar diretamente o serviço de transporte segundo as projeções tecnológicas da plataforma eletrônica. Pode-se dizer que o avanço tecnológico experimentado no desenvolvimento de cidades inteligentes trouxe-nos um novo serviço de transporte urbano: o transporte individual de passageiros não aberto ao público, mas restrito a grupo definido de passageiros (usuários da tecnologia), para a realização de viagens com características operacionais exclusivas (definidas por um ambiente social virtual), para cada linha e demanda.

Como visto no texto ora reproduzido, os taxistas atuam somente na modalidade pública; não possuem, portanto, exclusividade sobre o transporte privado individual.

Nessa linha também é o magistério do **Professor Daniel Sarmiento**, no parecer anexo que também responde consulta formulada pela empresa Uber do Brasil Tecnologia Ltda:

Contudo, **não se concedeu aos taxistas o monopólio no exercício de toda a atividade de transporte individual de passageiros – que compreende as modalidades pública e privada.** O transporte individual privado de passageiros, previsto na Lei nº 12.587 – atividade desempenhada pelos motoristas parceiros da UBER – não foi, nem poderia ter sido, retirado pelo legislador do âmbito da livre iniciativa e livre concorrência.

Como também esclarece o parecer anexo da **Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB/DF (doc. nº 09)**, *in verbis*:

Tal serviço, no entanto, **possui natureza diversa daquele prestado por taxis, principalmente por não ser aberto ao público, uma vez que é realizado segundo a autonomia da vontade do motorista,** que tem a opção de aceitar ou não a corrida, de acordo com a sua conveniência

A **Exma. Ministra do STJ Nancy Andrighi** também ressalta a legalidade do transporte individual privado de passageiros e sua expressa previsão no art. 730 e seguintes do Código Civil:

De fato, a Lei nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, dispõe que 'é atividade privativa dos profissionais a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros' (art. 2º), o que talvez explique a confusão jurídica de se tentar proibir com base nessa lei aplicativos como o Uber. Todavia, a profissão e **a atividade de taxista, reguladas pela Lei nº 12.468/2011, não excluem a profissão e a atividade do motorista autônomo, proprietário ou não de veículo, que presta seu serviço de forma lícita, mediante contrato típico previsto no art. 730 do Código Civil.**

3.2 A LEI MUNICIPAL 10.553/2016, DE FORTALEZA, IGNORA A DISTINÇÃO ESTABELECIDADA EM LEI FEDERAL E VIOLA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Restando clara a distinção entre as modalidades de transporte individual público e privado, vê-se a primeira e fundamental impropriedade da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/16, que ignora a distinção entre os modelos de transporte individual de passageiros.

Desta forma, confere, aos profissionais taxistas, um monopólio indevido sobre qualquer tipo de transporte individual e remunerado de passageiros. De igual maneira, proíbe a atuação de pessoas jurídicas no desenvolvimento e operação de plataformas tecnológicas que aproximam motoristas particulares de usuários.

A Lei Municipal ora questionada impede igualmente a utilização de aplicativos no transporte individual privado de passageiros e a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais.

Com isso, **impossibilita a atuação de pessoas jurídicas desenvolvedoras de soluções tecnológicas que facilitam o contato entre os profissionais que exercem tal transporte e pessoas interessadas em contratá-los.** É, pois, de uma indevida limitação aos modelos de negócio, incompatível com a opção legislativa feita pela União Federal por intermédio do Marco Civil da Internet (Lei Federal 12.695/2014).

O que faz a Lei Municipal é estabelecer uma reserva de mercado para taxistas, criando verdadeiro monopólio artificial, haja vista o disposto em seu art. 1º. Referida medida, no entanto, produz consequências de duas ordens: **de um lado, em nada contribui para impulsionar a eficiência da atividade, já que afasta da**

competitividade outros agentes econômicos, a exemplo dos motoristas "parceiros" do "Uber"; e de outro lado, restringe as opções dos usuários na busca por melhores preços e serviços de melhor qualidade.

Por fim, a Lei Municipal desconsidera que **a finalidade precípua da ordem econômica consiste em proporcionar a todos – e não apenas a uma determinada categoria de agentes econômicos – liberdade de trabalho e econômica, além de existência digna.**

Assim, os dispositivos da Lei Municipal nº 10.553/16, ao vedarem todo tipo de transporte individual que não seja por meio do táxi, verdadeiramente impedem o exercício de atividades legítimas, expressamente previstas no Código Civil, na Lei 12.587/12 e no Marco Civil da Internet no Brasil. Assim, violam o princípio da liberdade de iniciativa.

3.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA

A pergunta é retórica: por que eu não posso usar, para fins privados, de um motorista e um carro igualmente privados, firmando com ele um contrato que ambos tenham por justo? Mais ainda, por que não posso ter um serviço melhor e mais barato? Por que não posso escolher entre o serviço de táxi e o Uber? Por que se deve tutelar o usuário como se o Município estivesse gabaritado a interferir nessas escolhas cotidianas? Por que, inclusive, não posso optar entre o Uber ou as utilidades de aplicativo concorrente?

É difícil lidar com a liberdade. Ela pode assustar. Principalmente porque, lado a lado com a liberdade anda a responsabilidade pelas escolhas individuais. Exercer a liberdade é aceitar as consequências de suas escolhas – certas ou erradas. Por essa razão, a todo instante, pessoas fragilizadas buscam o Estado para

suprimir sua própria liberdade e a de terceiros. É mais cômodo, embora medíocre, viver sem ter que fazer as próprias escolhas. É por isso que tanto se ataca a liberdade em nosso país.

A liberdade é um dos objetivos da República, e é ideal a ser perseguido tanto pela sociedade civil como pelas esferas de Poder do Estado. Estas devem abster-se de intromissão onde não for absolutamente essencial. O Estado não pode interferir na iniciativa privada sem que haja absoluta necessidade a autorizar tanto.

A livre iniciativa é consagrada nos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição da República Federativa do Brasil como alicerce do Estado Democrático de Direito e da Ordem Econômica.

Tal princípio garante que todos têm o direito de se lançarem ao mercado e ali se manterem por sua conta e risco. Envolve a liberdade de iniciar uma atividade econômica e também a de organizar e gerir tal atividade. Abarca, enfim, *“uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como a liberdade de empresa (art. 170, Parágrafo único, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção –; e a autonomia negocial”*.¹⁹

Igualmente, a Exma. Min. Nancy Andrich também leciona que *“a Constituição Federal adotou o capitalismo como modelo de ordem econômica, franqueando ao particular a liberdade de iniciativa ao mesmo tempo em que deu importância à valorização do trabalho humano e à defesa do consumidor. [...] e que “deve ser ‘assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica,*

¹⁹ Prof. Daniel Sarmento no Parecer anexo (**doc. nº 10**). No mesmo sentido lecionam os Prof. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol I. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 790) e Miguel Reale. (O Plano Collor II e a intervenção do Estado na ordem econômica”. In: **Temas de Direito Positivo**. São Paulo: RT, 1992, p. 249).

*independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.*²⁰

A observância desse princípio é obrigatória aos legisladores da União, estados e municípios, sendo que, nas palavras do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, **“qualquer restrição ao princípio precisa estar fundada na própria Constituição”**.²¹

Ao proibir o transporte individual de passageiros que não seja feito por taxistas, a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/16, verdadeiramente, impede a atividade de motoristas profissionais que atuam ou pretendem ingressar no transporte individual privado de passageiros – por meio de aplicativos de aproximação motorista/usuário – atividade com expressa previsão legal no Código Civil e na Lei Federal 12.587/2012.

A Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/16 também atinge diretamente as sociedades empresárias desenvolvedoras dos aplicativos que objetivam facilitar o contato entre tais motoristas e possíveis passageiros, uma vez que proíbe sua atividade empresarial.

Portanto, verifica-se uma restrição indevida da livre iniciativa pelo Município. Lembre-se de que, como bem ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal, “a faculdade atribuída ao Estado de criar normas de intervenção estatal na economia

²⁰ Palestra proferida no 2º Congresso Brasileiro de Internet – Painel “Internet das normas: quais discussões tem sido objeto de debates jurídicos no Brasil”, promovido pela ABRANET – Associação Brasileira de Internet

²¹ A Carta de 1988 manteve a referência já tradicional à livre iniciativa, no capítulo dedicado à ordem econômica, mas promoveu-a a princípio fundamental do Estado brasileiro, dando-lhe novo *status* constitucional. Além disso, disciplinou exaustivamente as formas de intervenção do Estado no domínio econômico, fixando os limites da ação legislativa na matéria – em qualquer caso excepcional – na qual não se inclui a possibilidade de criar novos monopólios. Qualquer restrição ao princípio precisa estar fundada na própria Constituição. BARROSO, Luís Roberto. Regime constitucional do serviço postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 222, out./dez. 2000. p. 184.

(...) não autoriza a violação ao princípio da livre iniciativa, fundamento da República (art.1º) e da Ordem Econômica (art. 170, *caput*).²²

Como salientado pelo Exmo. Juiz Bruno Bodart, da 1ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, no processo nº 0373699-21.2015.8.19.0001, em que se discutiu a legalidade do transporte individual privado utilizando o aplicativo Uber: “o legislador ou o administrador não podem editar norma jurídica que restrinja arbitrariamente ou proíba a atividade de transporte privado de passageiros, sob pena de frontal ofensa ao postulado da liberdade de iniciativa albergado como elemento fundante da nossa ordem jurídica pela Constituição (artigos 1º, IV, e 170).”

Como orientação elementar sobre a inconstitucionalidade de normas regulatórias que impeçam a convivência entre agentes econômicos no mercado, deve-se recordar a Súmula Vinculante nº 49 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe: **“Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”**. **Pelos mesmos motivos, ofende o princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição) Lei ou Decreto de qualquer dos entes da Federação que impeça a coexistência dos transportadores de passageiros sob o controle do Estado e aqueles que exercem a mesma atividade em caráter privado.**²³

Percebe-se, assim, que **o projeto de Lei leva à criação de uma reserva de mercado quanto á forma de prestação de transporte individual, prática essa [a reserva de mercado] que vem sendo rechaçada pelo Supremo Tribunal federal, como demonstra, mutadis mutandis, a edição da Súmula Vinculante nº 49** (“ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”), exatamente por sua ofensa ao art. 170 da Constituição.²⁴

²² STF, 2ª Turma, Min. Carlos Velloso, RE 422941/DF, DJ 24.03.2006.

²³ Exmo. Dr. Bruno Bodart, 1ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, decisão proferida no processo nº 0373699-21.2015.8.19.0001.

²⁴ Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB/DF, parecer apresentado na ocasião do veto ao PL 282/2015 pelo Governador do Distrito Federal.

Dessa maneira, o diploma claramente viola o princípio da liberdade de iniciativa, consagrado pela CF/88 em seus artigos 1º, inciso IV e 170.

As pessoas têm direito de escolher, e o Estado não é o provedor universal, muito menos tem como papel criar reservas de mercados, garantindo lucro para alguns, ainda mais quando isso valer por prejudicar a maioria.

O Estado, aliás, não tem o direito de prejudicar as pessoas. Se eu posso e quero me servir do Uber tenho o direito de fazê-lo. Posso optar entre táxi e Uber, entre táxi e outro aplicativo, entre Uber e sistema assemelhado. Tenho o direito de não ir, de ir sozinho, mas tenho o direito de ir com o meio de transporte que, sem atingir valores sociais realmente dignos, eu considere pertinente.

3.5 DA LIBERDADE DE INICIATIVA E O MARCO CIVIL DA INTERNET

Mais conhecida como Marco Civil da Internet, a Lei Federal nº 12.965/2014 estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para as pessoas físicas e jurídicas que, de alguma forma, utilizam ou prestam serviços no ambiente virtual.

Um dos princípios fundamentais do Marco Civil, previsto em seu art. 3º, VIII, é a **liberdade dos modelos de negócios promovidos na Internet**, desde que não conflitem com os demais princípios ali relacionados.

O artigo 6º do diploma dispõe que ele deve ser interpretado levando-se em conta a importância da internet para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural.

Hoje, aplicativos ameaçados pela lei atacada – sendo o Uber o caso mais notório – representam um novo modelo de negócios que, sem dúvida, promove o

desenvolvimento econômico e social e isto deve ser levado em consideração. A proibição de tais aplicativos com certeza não é a melhor solução.

Neste sentido, insta salientar a posição esclarecedora do ministro Luís Roberto Barroso sobre a matéria, pois ajusta-se de forma invulgar à situação em tela:

A Carta de 1988 manteve a referência já tradicional à livre iniciativa, no capítulo dedicado à ordem econômica, mas promoveu-a a princípio fundamental do Estado brasileiro, dando-lhe novo status constitucional. Além disso, **disciplinou exaustivamente as formas de intervenção do Estado no domínio econômico, fixando os limites da ação legislativa na matéria - em qualquer caso excepcional -, na qual não se inclui a possibilidade de criar novos monopólios.** Qualquer restrição ao princípio precisa estar fundada na própria Constituição.²⁵

Como visto acima, a Lei Municipal nº 10.553/2016 proíbe o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados por meio de aplicativos. Impossibilita, assim, a atuação de pessoas jurídicas desenvolvedoras de soluções tecnológicas que facilitam o contato entre os profissionais que exercem esse transporte e pessoas interessadas em contratá-los, criando desprezível monopólio.

Em face do exposto, vê-se que há indevida limitação aos modelos de negócio na internet, incompatível com a opção legislativa feita pela União Federal por intermédio do Marco Civil da Internet, e com a garantia da liberdade de iniciativa assegurada pela CF/88

3.6 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE TRABALHO

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. Regime constitucional do serviço postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 222, out./dez. 2000. p. 184.

O livre exercício de qualquer trabalho é direito fundamental dos cidadãos brasileiros, conforme os artigos 1º, IV, e 5º, XIII, da CF/88. Como visto acima, **o que os dispositivos da Lei Municipal fazem é proibir que motoristas profissionais não taxistas atuem no transporte privado individual remunerado de pessoas em veículos particulares por meio da disponibilização de serviços tecnológicos de aproximação motorista/usuário, conquanto tal possibilidade esteja autorizada em Lei Federal.**

Nesse sentido, os dispositivos contestados criam uma odiosa reserva de mercado para os taxistas e afrontam a liberdade de trabalho, inviabilizando também o exercício da atividade econômica das empresas que desenvolvem tais tecnologias e, por conseguinte, dos próprios motoristas.

4 DO PEDIDO DE DEFERIMENTO DE LIMINAR MONOCRATICAMENTE AD REFERENDUM AO TRIBUNAL PLENO

4.1 DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA TESE – *FUMUS BONI IURIS*

De todo o exposto, resta claro que a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/16 contraria o valor social do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF/88), da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88), da defesa do consumidor (art. 170, V, CF/88), bem como da busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CF/88).

O Diploma em análise vai contra a livre iniciativa, pois (i) impede que motoristas particulares – não taxistas - realizem atividade econômica com expressa previsão legal, o transporte individual privado de passageiros; e (ii) impossibilita a atividade de sociedades empresárias desenvolvedoras de soluções tecnológicas que objetivam facilitar o contato entre tais motoristas e pessoas interessadas em contratá-los.

Ao garantir tal reserva de mercado e proibir a utilização de serviços de tecnologia por motoristas particulares para a realização do transporte individual privado, a Lei também vai contra o princípio da liberdade de exercício de qualquer trabalho.

4.2 DO IMINENTE PREJUÍZO PELA DEMORA – *PERICULUM IN MORA*

Há que se notar, ainda, o também claro *periculum in mora* que, igualmente, justifica a imediata suspensão cautelar da vigência da norma impugnada até o julgamento da presente ação.

Conforme fartamente exposto, o diploma impugnado obsta a utilização de serviços de tecnologia por motoristas particulares – não taxistas – e a própria realização do transporte individual privado. Sem exageros, tal medida tem o condão de causar prejuízos irreversíveis para milhares de motoristas particulares das empresas desenvolvedoras do aplicativo.

Isso porque, inviabilizados de exercer sua atividade laborativa e, conseqüentemente, auferir renda, tais profissionais se veem em uma situação de extrema instabilidade financeira, muitas vezes, sem condições de arcar com o sustento de suas famílias e fazer frente aos gastos cotidianos, sobretudo diante da recessão que recai sobre o povo.

Constitui fato público e notório a crise financeira que assola o País. Em razão da gravosa realidade que se instaurou no Brasil, com a crescente exponencial do índice do desemprego – o qual já atinge quase 15% da população brasileira – dificilmente tais profissionais conseguirão ser reinseridos no mercado de trabalho, ficando à mercê de sua sorte.

Os prejuízos na demora do provimento jurisdicional requerido não param por aí. Caso sejam mantidos em vigor os dispositivos impugnados, diversos consumidores, usuários da tecnologia serão privados da utilização do serviço, ficando suprimidos de seu direito de escolha. Essa privação inconstitucional já ocorre na prática, em virtude da elevada quantidade de apreensões de veículos, o que é prejudicial tanto para o trabalhador que busca sustentar sua família como para os consumidores, que ficam sem alternativa.

Além disso, não há comprovação de que o surgimento de mais tecnologias e o exercício do transporte individual privado implicam necessariamente prejuízos aos taxistas.

Por fim, em vista de todas as violações já analisadas a princípios basilares da República e a opções legislativas da União, a Lei de Fortaleza nº 10.553/16 cria odiosa reserva de mercado que acaba restringindo injustificadamente a mobilidade urbana no Município.

Por todos esses motivos, como medida de cautela, os dispositivos apontados devem ter sua eficácia suspensa até o julgamento em definitivo da presente ação.

05 DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

1. Recebimento desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em todos os seus termos;

2. LIMINARMENTE:

2.1 Preferencialmente, o **deferimento de Medida Liminar monocrática, ad referendum ao Tribunal Pleno, para suspender a eficácia dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016,** em virtude da *extrema urgência* de se evitar que a Prefeitura Municipal de Fortaleza continue a apreender e a multar veículos que promovem transporte privado individual;

2.2 Subsidiariamente, deferimento de Medida Liminar *ad referendum* para, mantendo a literalidade da Lei, determinar que o Município de Fortaleza se abstenha de interpretar a expressão "transporte *público* individual" como abrangendo o "transporte privado individual", **de modo que, sem redução de texto, seja contida a interpretação e aplicação inconstitucionais da Lei;**

3. NO MÉRITO:

3.1 Preferencialmente, **seja esta ação julgada procedente por suas razões de fato e de direito aduzidas, de modo a declarar material e formalmente inconstitucionais, com redução do texto, os arts. 1º e 2º da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016 que violam os postulados do valor social do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF/88), de livre concorrência (art. 170, IV, CF/88), da defesa do consumidor (art. 170, V, CF/88), bem como da busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CF/88).**

3.2 Subsidiariamente, que seja julgada totalmente procedente esta ação, por suas devidas razões, **para, sem redução de texto, determinar qual a interpretação aplicável à norma contida no art. 1º**

da Lei Municipal nº 10.553/2016, 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.

Dá-se à causa o valor de R\$: 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes termos, pede deferimento.

Fortaleza e Brasília, 05 de abril de 2017.

Rodrigo Saraiva Marinho

OAB/CE nº 15.807

Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo

OAB/CE nº 30.639