



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR
EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, pela **PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR** propõe a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Contra o DISTRITO FEDERAL (SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL, órgão com personalidade judiciária), pessoa jurídica de direito público interno da Administração direta, situada no Anexo do Palácio do Buriti, 15º andar, CEP 70.075-900, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

1 - SÍNTESE

A presente ação civil pública encontra fundamento processual na Constituição Federal (art. 129, III e IX), na Lei Complementar 75/93 (art. 6º), na Lei 7.34/85 (artigos 1º, 12 e 21) e na Lei 8.078/90 (artigos 81 e 82, I, 84, § 3º, 91 e 103).

Em suma, pretende-se tutelar os interesses coletivos (*lato sensu*) de todos os consumidores (nacionais e estrangeiros) que estão expostos, em relação aos serviços de taxi prestados no Distrito Federal, a cobrança inconstitucional de Bandeira 2 "em todas as corridas de taxi realizadas no Distrito Federal no período compreendido entre 10 de junho e 15 de julho."

2 - A LEGITIMIDADE DO AUTOR

A Constituição Federal, no artigo 129, inciso III, definiu ser função institucional do Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção dos interesses difusos e coletivos. A Lei Complementar 75/93, em seu art. 6º, dispõe competir ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, destacando-se a proteção ao consumidor. E a Ação Civil Pública, espécie de tutela coletiva, é o instrumento processual, por excelência, para inibir a ocorrência ou tutelar os danos causados aos consumidores.

As disposições constitucionais e legais são incisivas e indúvidas a respeito das atribuições institucionais do Ministério Público na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. A jurisprudência é absolutamente pacífica quanto a este ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Na realidade, a legitimidade do Ministério Público se funda em verdadeiro dever constitucional e institucional na proteção de tais interesses (CF, artigo 129, III e Lei Complementar 75/93, artigo 6º).

3 – DOS FATOS

No dia 06 de junho de 2014, última sexta-feira, o Diário Oficial do Distrito Federal, publicou a Lei nº 5.354, de 05 de junho de 2014, a qual autoriza a aplicação da bandeira 2 para as corridas de táxi no período de 10 de junho à 15 de julho de 2014, ou seja, **praticamente durante toda a realização da Copa do Mundo 2014.**

A referida lei estabelece basicamente que “fica autorizada a cobrança de Bandeira 2 em todas as corridas de taxi realizadas no Distrito Federal no período compreendido entre 10 de junho e 15 de julho (art. 1º)”. Nos parágrafos seguintes, há imposição no sentido de que o consumidor seja informado adequadamente sobre o preço, ou seja, que está autorizada a cobrança da Bandeira 2 em todo e qualquer trajeto, independentemente do local, dia ou horário do serviço.

A edição da referida lei, fixando **artificialmente** o preço de serviço público durante os jogos da Copa do Mundo, gerou natural indignação do consumidor, conforme a representação anexa, manifestada pela consumidora Rose de Pinho Borges, e as matérias *a latere*.

Uma consumidora, no sítio eletrônico do Correio Braziliense¹, por exemplo, assim consignou: “CLDF e taxistas: uma mão lava a outra, e as duas lavam o bolso da população. Eu tomo dois táxis (um até a 116 Sul e outro pro aeroporto), ou

¹http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/04/01/interna_cidadesdf,183257/index.shtml



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

vou de zebrinha, mas não pago isso. É roubo institucionalizado, e ninguém melhor que a CLDF para entender de roubalheira e atos corporativistas”.

4 – DO DIREITO

Os serviços de taxi no Distrito Federal são, atualmente, disciplinados pela Lei 5.323, de 07 de março de 2014. Cuida-se de serviço público prestado sob regime de autorização do Poder Público. A atividade é regulada em vários aspectos, particularmente no que diz respeito à remuneração do serviço prestado.

A remuneração do taxista deve, também, seguir parâmetros legais. A propósito, assim estabelece o art. 40 e seguintes da Lei 5.323/14:

“Art. 40. Compete ao Governador fixar, **anualmente**, a tarifa do serviço de táxi, ouvida a Secretaria de Estado de Transportes e as instituições representativas dos taxistas. *Parágrafo único.* A tarifa é única para todo o Distrito Federal.

Art. 41. No cálculo da tarifa, são considerados, no mínimo, os seguintes fatores: I – depreciação do veículo; II – custos operacionais; III – manutenção do veículo; IV – remuneração do motorista auxiliar; V – lucro compatível com o investimento realizado; VI – variáveis de risco do negócio.

Art. 42. São incorporados à tarifa única, correspondente ao valor de partida, bandeirada e de quilômetro rodado no período das seis horas às vinte horas, de segunda-feira a sexta-feira, bandeira 1, os seguintes adicionais: **I – bandeira 2, correspondente ao valor do quilômetro rodado na bandeira 1 acrescido de até cinquenta por cento, nas seguintes situações: a) das vinte horas de um dia às seis horas do dia seguinte, de segunda-feira a sexta-feira; b) durante as vinte e quatro horas dos sábados, domingos e feriados; c) em vias não pavimentadas; d) em áreas onde haja placas de sinalização de bandeira 2; e) quando houver mais de três passageiros, não computados os menores de sete anos; f) nas corridas que tenham o Aeroporto Internacional Juscelino Kubitscheck como origem ou destino; g) no decorrer do mês de dezembro, em qualquer destino ou horário; II – dez por cento do valor da corrida, até o limite de cinquenta por cento do valor da corrida, para cada volume de bagagem que exceder a uma mala**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

normal e dois volumes de mão, por veículo; III – hora parada, correspondente ao valor marcado pelo taxímetro por ocasião da espera do passageiro e quando o veículo enfrentar congestionamento de trânsito. *Parágrafo único.* As regras sobre tarifas devem ser fixadas em local visível, conforme determinação da unidade gestora, de forma a permitir a compreensão do usuário.” – grifou-se

Observe-se que todos os parâmetros para fixação da tarifa, inclusive a denominada Bandeira 2 – que significa aumento de 50 % (cinquenta por cento) dos preços – já foram indicados pelo legislador.

A norma, também, estabelece que “Compete ao Governador fixar, **anualmente**, a tarifa do serviço de táxi, ouvida a Secretaria de Estado de Transportes e as instituições representativas dos taxistas”

Acrescente-se que o descumprimento de qualquer disposição da lei, inclusive quanto à forma de cobrança pelos serviços prestados, enseja aplicação de sanções administrativas pelo Distrito Federal, conforme estabelecido no art. 51 do referido diploma legal: “A inobservância das disposições desta Lei e das demais normas aplicáveis ao serviço de táxi, observado o devido processo legal, sujeita os infratores às seguintes sanções: I – advertência por escrito; II – multa; III – cancelamento do cadastro de motorista auxiliar e ou de motorista de pessoa jurídica; IV – suspensão temporária, por até sessenta dias, do exercício da atividade de autorizatário, de motorista auxiliar ou de motorista de pessoa jurídica; V – cassação da autorização.”

Toda e qualquer alteração de tarifa deve atender às diretrizes fixadas pela Lei, destacando-se: 1) cuida-se de ato privativo do Governador do Distrito Federal; 2) a periodicidade da fixação de tarifa é anual.

Todavia, passados apenas três meses da edição da norma, sem obedecer o interstício anual, de modo absolutamente inesperado e casuístico, editou-se a Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

5.354/14 para, invertendo toda a lógica da cobrança de tarifa, autorizar Bandeira 2 durante a Copa do Mundo, independentemente dos critérios fixados no art. 41, acima transcrito.

A lei é flagrantemente inconstitucional, como se demonstra na sequência.

O legislador ordinário, seja no âmbito federal ou distrital, não está livre para estabelecer normas de conduta. Além de procedimentos formais (iniciativa, procedimento etc), há que se observar princípios e valores constitucionais.

Em virtude de a igualdade dos indivíduos sujeitos à ordem pública não implicar necessariamente na proibição de se fazer quaisquer distinções, é perfeitamente razoável, até mesmo necessário, que a própria lei estabeleça fatores de discriminação para alcançar substancialmente a mencionada isonomia. No entanto, quais os limites para a lei fixar tais distinções? Nota-se uma crescente promulgação de leis discriminatórias, em evidente afronta ao princípio basilar da universalidade da norma, destinando-se especialmente a determinados setores, como se apresenta a situação em análise².

A edição casuística de atos normativos atenta frontalmente a segurança jurídica, e se torna tanto mais ofensiva quando promulgada imotivadamente, sem espaço de tempo para sua análise, apreciação e impugnação. Tal edição, às vésperas do evento, conforme burburinho das redes sociais, parece refletir interesses de lobistas da categoria, verdadeiros beneficiários do artifício jurídico consubstanciado na Lei nº 5.354/2014.

²<http://acleb.blogspot.com.br/2013/09/o-perigo-das-leis-fulanizadas.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Corrobora tal assertiva a matéria jornalística datada de 28.12.2011 que, entre outros dados, informa que o número de permissões no DF não avança deste 1979: "sempre que se anuncia uma licitação, a categoria fecha as vias e faz protestos, e os governos recuam em detrimento dos interesses dos consumidores"³.

A mesma matéria, à época, cogitou a ideia de um superveniente "apagão de táxis" no Distrito Federal. Ciente desse quadro, o Governo do Distrito Federal, supostamente preocupado com a mobilidade urbana durante os eventos esportivos, como a Copa das Confederações e a Copa do Mundo, apontou para a possibilidade de ceder licenças provisórias para atender à demanda.

Na contramão do prometido, o GDF não só deixou de emitir as licenças provisórias, como nesta oportunidade, edita a Lei nº 5.354/14 favorecendo ainda mais o seletivo grupo de taxistas.

O contrasenso é ainda mais notório quando realizado estudo comparativo com as outras capitais que também sediarão jogos do evento mundial, a exemplo da Associação Metropolitana de Taxistas de Salvador, que assim colocou a questão: **"Salvador não vai ter feriado, a cidade vai estar funcionando normalmente. Conceder a bandeira 2 iria gerar um prejuízo para a população"**.

O Estado brasileiro fez opção constitucional pela defesa do consumidor e da livre concorrência. Está entre os direitos fundamentais (cláusula pétrea), a Defesa do Consumidor pelo Estado. O art. 5º, XXXII, da Constituição Federal estabelece que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor."

³http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/12/28/interna_cidadesdf,284318/proporcao-de-taxi-por-habitante-e-de-um-para-cada-grupo-de-764-pessoas.shtml



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Paralelamente, mas também preocupado diretamente com a tutela dos interesses materiais e existenciais do consumidor, a Constituição Federal estabelece a livre concorrência como princípio da Ordem Econômica do Estado: "A ordem econômica, fundada na valorização...: (...) livre concorrência; V – Defesa do consumidor.

A Lei nº 5.354/14 é materialmente inconstitucional porque atenta quanto ao núcleo essencial da defesa do consumidor que decorre diretamente do disposto no art. 5º, XXXII, da Constituição Federal. Embora a ideia da "defesa do consumidor pelo Estado" tenha bom grau de generalidade, deve-se delimitar, ainda que em contornos mínimos, o que a doutrina denomina **núcleo essencial do direito**.

Uma norma distrital que, da noite para o dia, autoriza o aumento de 50% (cinquenta por cento) do preço de serviço oferecido no mercado de consumo (arts. 2º e 3º da Lei 8.078/90) é, na essência, a antítese da defesa do consumidor, ou seja, é frontal e visceralmente contrária ao comando constitucional de tutela pelo Estado dos interesses do consumidor. Cuida-se, à evidência, de norma inconstitucional.

A propósito da força decorrente, registrem-se os ensinamentos de Cláudia Lima Marques

"O ordenamento jurídico brasileiro é um sistema, um sistema ordenado de direito positivo. Sob esta ótica sistemática, o direito do consumidor é um reflexo do direito constitucional de proteção afirmativa dos consumidores (art. 5º, XXXII, e art. 170, V, da CF/1988; art. 48 do ADCT-CF/1988). Note-se aqui a importância da Constituição brasileira de 1988 ter reconhecido este novo sujeito de direitos, o consumidor, individual e coletivo, e assegurado sua proteção constitucionalmente, tanto como direito fundamental no art. 5º, XXXII, como princípio da ordem econômica nacional no art. 170, V, da CF/1988. (...) Promover significa assegurar afirmativamente que o Estado-juiz, que o Estado-Executivo e o Estado-Legislativo realizem positivamente a defesa, a tutela dos interesses destes consumidores. É um direito fundamental (direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

humano de nova geração, social e econômico) a uma prestação protetiva do Estado, a uma atuação positiva do Estado, por todos os seus poderes: Judiciário, Executivo, Legislativo. É direito subjetivo público geral, não só de proteção contra as atuações do Estado (direito de liberdade ou direitos civis, direito fundamental de primeira geração, em alemão *Abwehrrechte*), mas de atuação positiva (protetiva, tutelar, afirmativa, de promoção) do Estado em favor dos consumidores (direito a alguma coisa, direito prestacional, direito econômico e social, direito fundamental de nova geração, em alemão *Rechte auf positive Handlungen*).

Mister entender (e valorizar) a origem constitucional do direito do consumidor, pois foi o constituinte originário que instituiu um direito subjetivo público geral (direito de proteção, *Abwehrrechte*, direito de exigir que o Estado não faça algo, por exemplo, prisão por dívidas, *Rechte auf negative Handlungen*, e, ao mesmo tempo, instituiu um direito à atuação positiva, protetiva ou afirmativa, do Estado, *Recht auf etwas, Rechte auf positive Handlungen* – assim Robert ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, p. 174-179, também p. 410 e ss.).

Assim, assegurou a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País que o Estado-legislador, o Estado-juiz e o Estado-Executivo (Secretaria Nacional do Consumidor/Ministério da Justiça, SEAE/Ministério da Fazenda, CADE, Procons, agências reguladoras, Bacen etc.), na forma da lei, promoverá ou realizará a “defesa do consumidor”.

Em resumo, é de suma importância, no sistema constitucional brasileiro (art. 60, § 4.º, IV – cláusula pétrea), um direito estar incluído no rol dos direitos fundamentais e expresso em norma (não apenas implícito) na Constituição, como um direito e garantia individual. A defesa do consumidor é um direito e garantia individual no Brasil (art. 5.º, XXXII, da CF/1988), é um direito fundamental (direito humano de nova geração ou dimensão positivado na Constituição).” *Manual de Direito do Consumidor*, 5ª ed. São Paulo: RT, 2013,p)

Ora, o aumento desproporcional e casuístico de preço de serviço público que objetiva **unicamente atender a interesses corporativos** é flagrantemente inconstitucional tanto pela ótica da defesa do consumidor como da livre concorrência.

Durante o período dos jogos da Copa, os taxistas do Distrito Federal (cidade na qual ocorrerão sete jogos do Campeonato), assim como todos aqueles que desenvolvem atividade empresarial, irão se beneficiar naturalmente do aumento de procura (demanda) pela prestação de serviços. Com maior procura, ampliam-se as



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

vendas de produtos e serviços e, conseqüentemente, a rentabilidade (faturamento) dos fornecedores. Esta é a lógica econômica!

Os taxistas do Distrito Federal já vão se beneficiar naturalmente do aumento de procura pelos serviços, pois Brasília, como aponta a mídia, é a terceira cidade mais procurada pelos turistas estrangeiros e a primeira entre os turistas nacionais. Serão dezenas de milhares de consumidores que estarão no Distrito Federal durante a Copa do Mundo. Serão dezenas de milhares de consumidores demandando constantemente os serviços de táxi, inclusive nas hipóteses, previamente definidas, de cobrança por meio de Bandeira 2, vale dizer: **a) das vinte horas de um dia às seis horas do dia seguinte, de segunda-feira a sexta-feira; b) durante as vinte e quatro horas dos sábados, domingos e feriados; c) em vias não pavimentadas; d) em áreas onde haja placas de sinalização de bandeira (art. 42 da lei 5.323/14.**

A Lei nº 5.354/14, ao fixar, **casuística e artificialmente**, preços de serviços públicos, contraria o princípio constitucional da livre concorrência (art. 170, IV da Constituição Federal). Eros Roberto Grau, em sede doutrinária, anotou, recorrendo a trabalho da lavra de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que "a livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. De um ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais a todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social, a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantia de uma sociedade mais equilibrada."⁴

⁴GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988, 11ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p.210



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

De um modo geral, o taxista, para aumentar seus rendimentos, procura trabalhar em horários noturnos, nos sábados e domingos, em locais de difícil acesso: são critérios legitimamente adotados na maioria das cidades para compensar o esforço extra desses profissionais.

O Estado deve estimular a competição entre fornecedores, inclusive de serviços públicos, para aumentar a eficiência dos serviços que são oferecidos no mercado de consumo. **O que fez a Lei 5.354/14? Afastou esta legítima concorrência, ao fixar, artificialmente, Bandeira 2 em todo e qualquer serviço prestado pelo taxista no Distrito Federal no período da Copa do Mundo.** Desestimulam-se o esforço, a competição, o aumento de qualidade do serviço e, até mesmo, o desconto em favor do consumidor, importando em verdadeiro enriquecimento sem causa, o que afronta, igualmente, o art. 173, § 4º, da Constituição Cidadã, *verbis*: **"a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros"**.

Nesse diapasão, merece destaque as doutrinas de José Rodrigues Cyrino e José Afonso da Silva, respectivamente:

"Luiz Roberto Barroso propõe uma divisão tripartite das formas de intervenção do Estado no domínio econômico. São elas: (i) atuação direta, relativa aos casos em que o Estado assume, ele próprio, o papel de produtor ou prestador de bens ou serviços, o que se pode dar sob regime de monopólio ou de concorrência; (ii) a *disciplina*, hipótese em que o Poder Público atua como agente regulador e fiscalizador e; (iii)" o *fomento*, modalidade de intervenção focada no apoio e estímulo à iniciativa privada, incentivando-a a adotar determinados comportamentos. Trata-se de três formas mais ou menos fortes de intervenção do Estado na economia; ou de três meios de regulação econômica estatal.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Num nível de maior abstração, existe um mandamento de ponderação entre os valores que informam e justificam o Estado regulador, falando-se num “Estado de ponderação”. A ponderação, nesse sentido, evolui para tornar-se verdadeiro princípio de legitimação do direito.

Essa é a visão do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no julgamento da ADI nº 319, em que se apreciou a constitucionalidade da Lei nº 8.039/1990 (...):

“Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência, com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços, de bens e serviços, abusivo que é o poder econômico, que visa ao aumento arbitrário dos lucros.”⁵

“A livre concorrência está configurada no art. 170, IV, como um dos princípios da ordem econômica. Ela é uma manifestação da liberdade de iniciativa, e, para garanti-la, a Constituição estatui que a “lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º).

Os dois dispositivos se complementam no mesmo objetivo. Visam tutelar o sistema de mercado e, especialmente, proteger a livre concorrência, contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista. A Constituição reconhece a existência do poder econômico. Este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. **Não raro esse poder econômico é exercido de maneira antissocial. Cabe, então, ao Estado intervir para coibir o abuso.**

“Quando o poder econômico passa a ser usado com o propósito de impedir a iniciativa de outros, com a ação no campo econômico, ou quando o poder econômico passa a ser o fator concorrente para um aumento arbitrário de lucros do detentor do poder, o abuso fica manifesto.”

Essa prática abusiva, que decorre quase espontaneamente do capitalismo monopolista, é que a Constituição condena, não mais como um dos princípios da ordem econômica, mas como um fato de intervenção do Estado na economia, em favor da economia de livre mercado.

A liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo”. É legítima, enquanto exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna

⁵CYRINO, André Rodrigues. *Direito Constitucional Regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, pp. 52-55.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.”⁶

O objetivo da presente demanda coletiva é, em **controle difuso**, obter reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da Lei 5.354/14, de modo a impor ao Poder Público a fiscalização dos taxistas que cobrem Bandeira 2 fora das situações expressamente previstas na Lei nº 5.323/14.

Destaque-se que a jurisprudência é absolutamente tranquila quanto a possibilidade, em controle judicial difuso, de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei no âmbito do processo civil coletivo (ação civil pública). Ilustrativamente, registrem-se os seguintes julgados:

“Agravos regimentais no recurso extraordinário. Matéria constitucional devidamente prequestionada. Não ocorrência de reapreciação dos fatos e das provas dos autos. Legitimidade ativa do Ministério Público evidenciada, bem como adequação da via eleita. Acórdão recorrido que não contém fundamentos infraconstitucionais, a afastar a incidência da Súmula nº 283 da Corte. Precedentes. 1. A norma constitucional apontada como violada foi devidamente prequestionada no acórdão recorrido e o fundamento do recurso extraordinário foi unicamente de direito, prescindindo a sua apreciação da análise dos fatos e das provas dos autos. **2. A jurisprudência do Supremo Tribunal é firme no sentido de que o Ministério Público detém legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública que tenha por objeto a declaração incidental de inconstitucionalidade de ato normativo.** 3. O acórdão regional tomou por fundamento exclusivo norma constitucional, a afastar a incidência no caso da Súmula nº 283 da Corte. 4. Agravos regimentais não providos.

(RE 471946 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 25/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 09-09-2013 PUBLIC 10-09-2013) – grifou-se

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO CALÇADO EM PREMISSA AFASTADA PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MATÉRIA

⁶DA SILVA. José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. Ed. Malheiros: 36ª Ed. 2013. p. 800-801.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

DEVIDAMENTE PREQUESTIONADA. 1. A adoção explícita, pela instância judicante de origem, de tese afastada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia o debate da matéria constitucional deduzida no extraordinário. **2. É pacífico nesta Casa de Justiça a possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade como pedido incidental em ação civil pública. Precedentes:** AI 557.291-AgR, da minha relatoria; e RE 645.508-AgR, da relatoria da ministra Cármen Lúcia. 3. Agravo regimental desprovido.

(RE 372571 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 27/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012) – grifou-se

“Contrato bancário. Juros. Capitalização em período inferior a um ano. Inadmissibilidade. Art. 5º da MP 2.087-29/2001, editada como MP 2.140-34. **Inconstitucionalidade reconhecida incidentalmente. Controle difuso de constitucionalidade, exercido em ação civil pública. Não usurpação de competência do Supremo. Reclamação julgada improcedente. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, "a", da CF. Não usurpa competência do Supremo Tribunal Federal, decisão que, em ação civil pública de natureza condenatória, declara incidentalmente a inconstitucionalidade de norma jurídica.** 2. RECURSO. Agravo regimental. Reclamação. Inconsistente. Inexistência de razões novas. Rejeição. É de rejeitar agravo regimental que não apresenta razões novas capazes de ditar reforma da decisão agravada.

(Rcl 1897 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (PRESIDENTE), Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2010, DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-01 PP-00039 LEXSTF v. 33, n. 386, 2011, p. 143-150) – grifou-se

“PROCESSUAL CIVIL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: POSSIBILIDADE.

1. É pacífico o entendimento nesta Corte Superior no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes STJ E STF.

2. Como constatado pelo Tribunal a quo, "resta incontestado que a pretensão do autor é a declaração, incidenter tantum, de inconstitucionalidade de lei federal, por meio de ação civil pública, com efeitos erga omnes (art. 16 da Lei n. 7.347/1985)" (fls. 509). Logo, não se pode falar em incompetência do juízo ou inadequação da via eleita, uma vez que há a possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade como pedido incidental em ação civil pública.

3. Agravo regimental não provido.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

(AgRg no REsp 1418192/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/02/2014, DJe 27/02/2014) – grifou-se

4 – DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

O instituto previsto no artigo 12 da Lei 7.347/85 estabelece que o magistrado poderá deferir medida liminar, independente de justificação prévia para evitar grave lesão à ordem e à economia pública.

Quanto aos pressupostos genéricos para a antecipação de parte da tutela pretendida, recorre-se ao disposto no artigo 273, *caput* e inciso I, do Código de Processo Civil.

A prova inequívoca se limita a comprovar a edição de lei inconstitucional. De outro lado, a verossimilhança sobressai da análise da argumentação jurídica desenvolvida, demonstrando-se a necessidade de medida eficaz e urgente para a preservação dos interesses tutelados (defesa do consumidor e livre concorrência)

A inicial e os documentos da presente demanda coletiva revestem-se de elementos suficientes ao juízo de probabilidade exigido pela norma. A urgência na adoção da medida liminar decorre de vários fatores, principalmente **do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 5.354/14** que está em vigor desde o dia 10 de junho de 2014, afetando diretamente interesse de milhares de consumidores que, diariamente, se utilizam dos serviços públicos prestados pelos taxistas no Distrito Federal.

Há mais do que “fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação” (inciso I, do art. 273). A lei – inconstitucional – possui vigência temporária



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

e irá afetar milhares turistas nacionais e estrangeiros que, terminado o Campeonato voltarão para suas cidades, sem qualquer chance prática de receber de volta o que pagou indevidamente em face da majoração inconstitucional do preço da tarifa. Destaque-se, ademais, que o art. 6º da Lei 8.078/90 estabelece: "são direitos básicos do consumidor: (...); VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difuso."

Os citados dispositivos legais, evidenciam que a proteção eficaz aos direitos do consumidor só terão realmente utilidade se houver a prevenção de lesão. Em sede coletiva, os danos assumem proporções alarmantes e, muitas vezes, incalculáveis.

A antecipação da tutela é garantia do princípio constitucional da igualdade (CF, artigo 5º, *caput*), pois funciona como instrumento de equidade, equilibrando as distorções experimentadas pelos lesados. A antecipação da tutela é o instrumento processual adequado para inibir futuras violações a direitos da personalidade. Na hipótese, a demora na entrega da prestação jurisdicional definitiva acabará por retirar qualquer eficácia da presente ação coletiva.

Quando o direito afirmado pelo autor já se mostra de plano verossímil e acompanhado de prova inequívoca, impende o seu reconhecimento imediato pelo Poder Judiciário, evitando-se a ocorrência de outras violações aos direitos do consumidor.

O consumidor é parte diferenciada nas relações de consumo em face de sua vulnerabilidade. Daí porque o CDC, no artigo 84, elencou poderes enérgicos ao magistrado na tutela antecipada e específica da obrigação de fazer ou não fazer,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

podendo, inclusive sub-rogar-se e determinar providência que assegurem os efeitos práticos da medida.

7 - DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer-se:

- a) A antecipação da tutela condenatória, reconhecendo-se de imediato, incidentalmente, a inconstitucionalidade da **Lei 5.354/14** (causa de pedir);
- b) Ainda em caráter liminar, como consequência do reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da **Lei 5.354/14**, a determinação ao Distrito Federal (Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal) que, no exercício do poder de polícia, fiscalize e aplique sanções administrativas aos taxistas que cobrarem Bandeira 2 em hipóteses não previstas no art. 42 da Lei 5.323/14, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 50.000,00, sem prejuízo de análise de eventual improbidade administrativa
- c) A citação do réu para, querendo, contestar os termos da presente ação coletiva, advertindo-o dos efeitos da revelia;
- d) A confirmação, por sentença definitiva, do reconhecimento incidental de inconstitucionalidade da Lei (causa de pedir), conforme pedido constante na alínea *a*;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

- e) A condenação do Distrito Federal em obrigação de fazer consistente no dever de fiscalizar os taxistas do Distrito Federal que cobrarem Bandeira 2 fora das hipóteses previstas no art.42 da Lei nº 5.323/14;
- f) A condenação do réu no ônus da sucumbência.

Protesta-se pela produção de todas as provas permitidas em direito.

Dá-se a causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Brasília (DF), 11 de junho de 2014.

PAULO ROBERTO BINICHESKI
Promotor de Justiça