



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

**Processo : 0097255-81.2022.8.19.0001**

**DECISÃO**

**PEDRO DUARTE DOS SANTOS SOARES JUNIOR**, ajuizou a presente ação popular em face da **EMPRESA MUNICIPAL DE INFORMÁTICA S.A. - IPLANRIO, do MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO e do PREFEITO DO RIO DE JANEIRO - EDUARDO PAES**, objetivando, em apertada síntese, a decretação de nulidade do ato do Poder Público Municipal do Rio de Janeiro, que instituiu o lançamento do aplicativo de entrega de alimentos “Valeu” pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento em parceria com a Empresa Municipal de Informática do Rio - IPLANRIO, veiculado pelo Decreto nº 50.520 de 30 de março de 2022.

Alega que o ato praticado pelo Poder Público Municipal , que instituiu novo aplicativo de delivery , violou “os princípios e requisitos dos arts. 37, 170, IV, 173 e 174 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual do Município do Rio de Janeiro de 2022, os arts. 16 e 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 2º, IV, da Lei de Liberdade Econômica, o art. art. 7º, § 2º, II do Decreto Municipal 44.698/18, o Decreto Municipal 45.385/18, o art. 2º da Lei Municipal 1.562/90 e art. 8º da Lei Municipal 2.689/98” (ind. 7).

Afirma que (i) a Iplan Rio não possui atribuição para criar e administrar aplicativo de delivery de comida; (ii) não há indicação do interesse público; (iii) há vício de motivação e de desvio de finalidade na criação do aplicativo; (iv) não houve estudo de impacto econômico, tampouco indicação da fonte de custeio do aplicativo; (v) o oferecimento de descontos aos restaurantes e de repasse aos entregadores

representa concessão disfarçada de subsídio pelo Poder Público; e (vi) a intervenção do Poder Público em setor da economia, quando não há interesse público, representa abuso de poder econômico e de posição dominante, diante das vantagens competitivas indevidas sobre os demais concorrentes.

Prossegue, asseverando que “o ato da Prefeitura e do IPLANRIO vai na contramão do que estabelece o art. 173 da Constituição da República 9 , no sentido de que o Poder Público somente pode explorar atividades de relevante interesse coletivo. Isso porque há verdadeira intervenção do Poder Público no mercado de serviço de entregas para restaurantes com o conseqüente sufocamento de outras plataformas privadas, sem qualquer demonstração de interesse público, em violação à livre iniciativa e à livre concorrência” (ind. 10).

Também argumenta que não foram observados princípios orçamentários bem como de transparência e publicidade , violando o ato impugnado os preceitos contidos na lei nº 18.874/19.

Alerta para o fato de que a empresa pública, IPLANRIO, não possui, dentre suas atribuições a criação e a administração de aplicativos de entrega (art. 2º da Lei 1.562/90 13 e art. 8º da Lei 2.689/98 14 ).

Ao final, requer, em sede de tutela de urgência, a disponibilização imediata das informações online bem como a suspensão do funcionamento do aplicativo “Valeu”.

Junta documentos nos index. 37/282.

No index. 438, foi determinado a intimação do réu para manifestar-se sobre o pedido de tutela.

Manifestação do réu no index. 456, sustentando a inexistência dos fundamentos para a concessão da tutela provisória, uma vez que não há o mínimo de lastro probatório das acusações postas, restando configurado, ao revés, verdadeiro risco ao interesse público caso concedida a medida pretendida.

Sustenta que a Empresa Municipal de Informática – IPLANRIO, no exercício das atribuições previstas na Lei 2.689/98, vem, por seus próprios profissionais, desenvolvendo diversas plataformas eletrônicas que visam auxiliar a Administração Pública e

os munícipes, como os aplicativos Taxi.Rio e Carioca Digital, também disponíveis na versão app para download nos telefones celulares, informando que o mais recente app apresentado, e em face de teste, é o aplicativo Valeu, uma plataforma digital que permite a intermediação entre consumidores e bares e restaurantes, incentivando a circulação econômica.

Ressaltam que a utilização do aplicativo não implica em remuneração à IplanRio ou ao Município do Rio de Janeiro, cabendo à plataforma digital “Valeu” promover a intermediação entre usuários - possíveis consumidores, e os estabelecimentos alimentícios, permitindo-se, tão somente, a solicitação do pedido, mas não o seu pagamento. Da mesma maneira, o aplicativo não possui funcionalidade para entregadores, nem quadro de entregadores, responsabilidade dos próprios estabelecimentos alimentícios.

Afirmam que o aplicativo desenvolvido, ao invés de intervir abusivamente na economia, violar a livre iniciativa, ou competir de forma privilegiada com grandes empresas do setor, visa fomentar determinada atividade econômica (art.174, CF/88), no caso, o comércio local de bares e restaurantes da Cidade.

Por fim, requereram o indeferimento do pedido de tutela provisória.

Manifestação da parte autora no index. 725.

Regularmente citado, o MRJ apresentou contestação, no index 725, arguindo, preliminarmente, a ausência de interesse processual por inadequação da via eleita e por inexistência do dano. No mérito, sustentou, em síntese, que o aplicativo “VALEU” é uma porta de entrada vislumbrada pela Administração Pública para possibilitar que diversas oportunidades sejam viabilizadas por meio da política pública em apreciação e, mais ainda, irradiar proposições tecnológicas, inovadoras e úteis não só à Administração Pública, mas a toda população carioca. Apontou, ainda, que o objetivo do aplicativo é reduzir o agravamento da crise econômica enfrentada pelo Município do Rio de Janeiro, sobretudo com o surgimento da situação de emergência de saúde pública, através da aplicação de um modelo de incremento de produtividade, produção da igualdade e melhora de bem estar na vida dos cidadãos com a utilização de tecnologias aplicadas a serviços. Informaram também que o Decreto Municipal nº 50.520/2022 instituiu o Conselho Consultivo no âmbito do “VALEU”, cujo objetivo é de “analisar

apreciar e recomendar, de acordo com as políticas públicas municipais, os campos e enfoques de atuação do VALEU” (art. 2º do Decreto). Afirmou, inclusive, que o aplicativo desenvolvido, ao invés de intervir abusivamente na economia, violar a livre iniciativa, ou competir de forma privilegiada com grandes empresas do setor, visa fomentar determinada atividade econômica (art.174, CRFB/88), no caso, o comércio local de bares e restaurantes. Por fim, narrou que o aplicativo em questão não representa exploração de atividade econômica por parte do Poder Público, uma vez que nem a Iplan, nem o Município auferem qualquer remuneração ao disponibilizar o app, que apenas intermedia estabelecimentos parceiros e consumidores cadastrados, sem qualquer caráter de exclusividade. Os custos das entregas, se existentes, serão pactuados entre consumidores e fornecedores, sem a utilização do aplicativo como meio de pagamento. Ao final, requereu, inicialmente, o indeferimento do pedido de tutela provisória pleiteado e, no mérito, pugnou pela improcedência dos pedidos.

No index. 770, foi determinada a intimação da empresa IPLANRIO - EMPRESA MUNICIPAL DE INFORMÁTICA para que se manifestasse sobre o pedido liminar.

Manifestação da IPLANRIO no index. 778 acerca do pedido liminar.

No index. 821, apresentou sua resposta, arguindo preliminarmente a ausência de interesse processual por inexistência do dano. No mérito sustentou que criou, a pedido da Municipalidade, o aplicativo “Valeu” como uma prova de conceito, atualmente em fase de validação (beta 6 ), com vistas a testar a viabilidade de implementação de políticas integradas de fomento ao comércio e ao serviço e reduzir o agravamento da crise econômica por que passa o município, sobretudo com o surgimento da situação de emergência de saúde pública, através da aplicação de um modelo de incremento de produtividade, produção de igualdade e melhoria de bem estar na vida dos cidadãos com a utilização de tecnologias aplicadas a serviços. Informou que o aplicativo “Valeu” é a ferramenta de intermediação de pedidos, entre os estabelecimentos e os utilizadores (clientes) que se dará por meio da própria plataforma de gestão e administração, sendo a responsável por possibilitar a solicitação do pedido, mas não o seu pagamento, que fica de inteira responsabilidade do estabelecimento e do entregador através da “maquininha”, sem qualquer tipo de repasse à IPLANRIO ou Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Acrescentou que o

aplicativo não possui a funcionalidade de entregadores e nem quadro de entregadores parceiros, ou seja, todos os entregadores são de responsabilidade dos próprios estabelecimentos registrados, servindo o aplicativo, exclusivamente, como intermediador entre o estabelecimento e o usuário/consumidor. Sustentou que a criação e manutenção do aplicativo “Valeu” não se considera uma atividade de monopólio tampouco pretende “competir [ou sufocar] com outras plataformas de entrega já existentes, tais como IFood e Rappi”, e de longe não se trata de qualquer dominação do mercado, nem sendo esse o interesse, considerando-se, inclusive, a existência de outros aplicativos na mesma seara, inclusive se tratando de grandes empresas multinacionais com poderio econômico e com especialização bem maior que a de um ente estatal. Postulou, ao final, pelo indeferimento do pedido de tutela e pela improcedência dos pedidos.

Juntou documentos no index. 789/819.

**É O BREVE RELATÓRIO. PASSO a examinar A TUTELA de urgência.**

Trata-se de ação popular em que pretende a parte autora, em sede de tutela de urgência, a disponibilização imediata das informações online bem como a suspensão do funcionamento do aplicativo “Valeu” instituído pelos réus

Alega que o ato praticado pelo Poder Público Municipal , que instituiu novo aplicativo de *delivery* , violou “os princípios e requisitos dos arts. 37, 170, IV, 173 e 174 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual do Município do Rio de Janeiro de 2022, os arts. 16 e 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 2º, IV, da Lei de Liberdade Econômica, o art. art. 7º, § 2º, II do Decreto Municipal 44.698/18, o Decreto Municipal 45.385/18, o art. 2º da Lei Municipal 1.562/90 e art. 8º da Lei Municipal 2.689/98” (ind. 7).

Afirma, em linhas gerais, que (i) a Iplan Rio não possui atribuição para criar e administrar aplicativo de delivery de comida; (ii) não há indicação do interesse público; (iii) há vício de motivação e de desvio de finalidade na criação do aplicativo; (iv) não houve estudo de impacto econômico, tampouco indicação da fonte de custeio do aplicativo; (v) o oferecimento de descontos aos restaurantes e de repasse aos entregadores representa concessão disfarçada de subsídio pelo Poder Público; e (vi) a intervenção do Poder Público em setor da economia,

quando não há interesse público, representa abuso de poder econômico e de posição dominante, diante das vantagens competitivas indevidas sobre os demais concorrentes.

Os réus, por sua vez, levantam a preliminar de inépcia da inicial por ausência de indicação precisa de lesão ao erário público. No mérito, argumentam que em síntese, que o aplicativo “VALEU” é uma porta de entrada vislumbrada pela Administração Pública para possibilitar que diversas oportunidades sejam viabilizadas por meio da política pública em apreciação e, mais ainda, irradiar proposições tecnológicas, inovadoras e úteis não só à Administração Pública, mas a toda população carioca. Apontou, ainda, que o objetivo do aplicativo é reduzir o agravamento da crise econômica enfrentada pelo Município do Rio de Janeiro, sobretudo com o surgimento da situação de emergência de saúde pública, através da aplicação de um modelo de incremento de produtividade, produção da igualdade e melhora de bem estar na vida dos cidadãos com a utilização de tecnologias aplicadas a serviços. Informaram também que o Decreto Municipal nº 50.520/2022 instituiu o Conselho Consultivo no âmbito do “VALEU”, cujo objetivo é de “analisar apreciar e recomendar, de acordo com as políticas públicas municipais, os campos e enfoques de atuação do VALEU” (art. 2º do Decreto). Afirmou, inclusive, que o aplicativo desenvolvido, ao invés de intervir abusivamente na economia, violar a livre iniciativa, ou competir de forma privilegiada com grandes empresas do setor, visa fomentar determinada atividade econômica (art.174, CRFB/88), no caso, o comércio local de bares e restaurantes. Por fim, narrou que o aplicativo em questão não representa exploração de atividade econômica por parte do Poder Público, uma vez que nem a Iplan, nem o Município auferem qualquer remuneração ao disponibilizar o app, que apenas intermedia estabelecimentos parceiros e consumidores cadastrados, sem qualquer caráter de exclusividade. Os custos das entregas, se existentes, serão pactuados entre consumidores e fornecedores, sem a utilização do aplicativo como meio de pagamento. Ao final, requereu, inicialmente, o indeferimento do pedido de tutela provisória pleiteado, e a improcedência dos pedidos.

Quanto à alegada inépcia da inicial, o Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, já decidiu sobre a dispensabilidade de comprovação de dano ao erário público para cabimento da ação popular.

A esse respeito, confira-se a ementa:

Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 824.781 MATO GROSSO, Rel. MIN. DIAS TOFFOLI, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 09/10/2015).

**Rejeito, portanto, a preliminar de inépcia da inicial.**

**Passo a examinar o pedido de tutela de urgência requerido na inicial.**

As questões fáticas e jurídicas componentes da causa de pedir bem como das manifestações apresentadas pelos réus conduzem, de plano, a refletir sobre os limites de atuação do Poder Público no domínio econômico à luz da disciplina constitucional prevista nos arts, 170 inciso IV e parágrafo único e 173 *caput* e § 4º , ambos da Constituição Federal.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

“Atuar é intervir na iniciativa privada. Por isso mesmo, a atuação estatal só se justifica como exceção

à liberdade individual, nos casos expressamente permitidos pela Constituição e na forma que a lei estabelecer. O modo de atuação pode variar segundo o objeto, o motivo e o interesse público a amparar. Tal interferência pode ir desde a repressão a abuso do poder econômico até as medidas mais atenuadas de controle do abastecimento e de tabelamento de preços, sem excluir outras formas que o Poder Público julgar adequadas em cada caso particular. O essencial é que as medidas interventivas estejam previstas em lei e sejam executadas pela União ou por seus delegados legalmente autorizados."<sup>1</sup>

Quanto às modalidades de intervenção do Estado na economia, elucida Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“Essas instituições interventivas se classificam em quatro modalidades: regulatórias, concorrenciais, monopolistas e sancionatórias. Pela intervenção regulatória, em que o Estado impõe uma ordenação coagente aos processos econômicos; pela intervenção concorrencial, em que o Estado compete com a sociedade no desempenho de atividades econômicas empresariais; pela intervenção monopolistas, em que o Estado se impõe com exclusividade na exploração econômica de certos bens ou serviços; e pela intervenção sancionatória, em que o Estado pune os abusos e excessos praticados contra a ordem econômica e financeira, incluída a economia popular e interesses gerais correlatos”.<sup>2</sup>

O Ministro Luiz Roberto Barroso em seu artigo intitulado “Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira” pontua que:

24. A exploração da atividade econômica pelo Estado, em um regime de livre iniciativa, é a exceção, somente se admitindo nas seguintes hipóteses previstas constitucionalmente:

<sup>1</sup> MEIRELLES. Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro.36<sup>a</sup> ed. São Paulo. Malheiros. 2010, p. 672-673.

<sup>2</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro : Forense.2008,p.527



- a) imperativo da segurança nacional (art. 173, caput);
- b) relevante interesse coletivo (art. 173, caput);
- c) monopólio outorgado à União (art. 177: ciclos econômicos do petróleo e dos minérios e minerais nucleares).

25. A exploração da atividade econômica pelo Estado poderá se dar em dois regimes:

- a) monopolizado
- b) concorrencial”

26. No caso da exploração de atividade econômica em regime concorrencial, o Estado atuará sob a forma de sociedade de economia mista ou de empresa pública. Nesse regime não se impede o desempenho da mesma atividade pelo particular e se exigem condições de competitividade equivalentes, vedado o favorecimento à empresa estatal. Nessa linha, a Constituição prevê:

- a) Art. 173, II: sujeição ao mesmo regime das empresas privadas, inclusive em matéria de direito civil, comercial, trabalhista e tributário;
- b) Art. 173, § 2º: vedação de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado”.<sup>3</sup>

A rigorosa aplicação do artigo 173 da CF , como adverte o autor Felipe do Canto Zago, impõe ao Estado reconsiderar o fundamento jurídico de suas respectivas empresas estatais *“e, por certo, haverá muitas delas concorrendo inconstitucionalmente em atividades econômicas reservadas ao setor privado, como na construção civil, na mineração, na fabricação de produtos não monopolizados, nos transportes, etc.”*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> BARROSO. Luiz Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Disponível <https://www.migalhas.com.br/depeso/199284/estado-e-livre-iniciativa-na-experiencia-constitucional-brasileira>>. Acesso em 27.06.22.

<sup>4</sup> ZAGO. Felipe do Canto. A exploração da atividade econômica pelo Estado. Disponível <https://jus.com.br/artigos/19138/a-exploracao-da-atividade-economica-pelo-estado/2>>. Acesso em 27.06.22.

De qualquer forma, *“é fato que somente dentro das limitadas hipóteses constitucionais o Estado pode ser empresário, se houver interesse coletivo relevante ou pela manutenção da soberania nacional.”*<sup>5</sup>

A título de ilustração, nos autos da ADI n 4829/2012 , reconheceu a Ministra Rosa Weber a existência de evidente interesse público a justificar que os serviços de tecnologia de informação fossem prestados, com exclusividade, por empresa pública federal criada para tal finalidade.

Naquela ADI, defendeu a Associação das Empresa Brasileira de Tecnologia e Informação, em síntese, a inconstitucionalidade formal do art. 67 da lei n° 12.249/2010 com base nos arts. 22 inciso XXIII e 246 da Lei Maior bem como material à luz dos arts. 2° , 37 inciso XXI e 173 *caput* e par. 4 ° da Carta Política.

Ressaltou a relatora Ministra Rosa Weber da referida ADI que:

*“os arts. 170 parágrafo único, e 173, caput, da Constituição da República autorizam o legislador a, preservado o seu núcleo essencial, estabelecer restrições ao livre exercício de atividade econômica quando necessárias para a preservação de outros direitos e valores constitucionais, tais como a segurança nacional e a soberania. Eis o seu teor:*

*“Art. 170. (...)*

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”*

*“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”*

*O sentido constitucional da livre iniciativa de modo algum exclui a possibilidade de sua conformação mediante legítima atividade normativa e reguladora do*

---

<sup>5</sup> Idem.

*Estado. Imperativos relacionados à segurança nacional, à soberania e ao interesse coletivo, bem como à exigência de preservação da privacidade na custódia dos dados pessoais dos brasileiros, legitimam a escolha do legislador no sentido de afastar do mercado a prestação, à União, de determinados serviços de tecnologia da informação reconhecidos como estratégicos”.*

Asseverou, ainda:

Não há dúvida de que a Constituição, tomada como sistema, autorize o Estado a impor limitações aos direitos fundamentais, em face da necessidade de conformá-los com outros direitos, princípios e valores constitucionais igualmente protegidos. Assim, o direito fundamental à livre iniciativa consagrado nos arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior como fundamento da República Federativa do Brasil e princípio geral da ordem econômica não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e valores protegidos pela Constituição, destacando-se, no caso de serviços estratégicos de tecnologia da informação contratados pela União, a soberania e a segurança nacional, bem como a privacidade de contribuintes e destinatários de programas governamentais.

Em sentido convergente, destaco, ainda, o seguinte precedente deste Plenário:

“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. NORMAS GERAIS. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. CESSÃO DE DIREITOS DE EXPLORAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUÍDOS PELA PETROBRÁS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO, DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA SEPARAÇÃO DE PODERES, DA MORALIDADE, DA

IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DELEGADA PELA LEI 9.478/99. PROCESSO SELETIVO DE CESSÃO DE DIREITOS CONSTITUI ATIVIDADE ESPECÍFICA DA COMPANHIA, CUJA SUBMISSÃO ÀS REGRAS DA LEI 13.303/16 PODERIA COMPROMETER SEU CARÁTER COMPETITIVO. DECRETO Nº 9.355/2018. CF/88, ARTS. 2º; 5º, II; 22, XXVII; 37, CAPUT, E XXI; 48, CAPUT, E V; 84, IV; 173, § 1º, III. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. (...) 6. A deferência ao desenho normativo escolhido pelo poder público para contratações específicas de empresas que vierem a atuar no mercado petrolífero baseia-se no caráter político e técnico do setor economicamente estratégico. Precedente: ADI 3273, Relator Min. Carlos Brito, Relator p/ Acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2005, DJ 02-03-2007. 7. (...) 9. A inexistência de licitação quanto às operações de cessão de direitos de exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos não se equaliza com a inobservância dos princípios da Administração Pública, máxime porque outras formas de seleção proba, objetiva e eficiente de contratação podem ser cogitadas, antes coaduna-se às especificidades desse tipo de operação, de modo que não há que se falar em inovação por decreto ou violação à separação de poderes, afastando as alegações de violação aos artigos 2º; 5º, II; 48, V; e 84, IV, da CRFB. 10. Ação conhecida e julgado improcedente o pedido.” (ADI 5942, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 13.10.2020, DJe 08.02.2021, destaquei)  
-Afasta-se, pois as alegadas violações dos arts. 2º, 37, XXI, e 173, caput e § 4º, da Constituição da República

Eis a íntegra da ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 67 DA LEI Nº 12.249/2010, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 2º, § 1º, DA LEI Nº 5.615/1970 (LEI DO SERPRO). CONVERSÃO DA MEDIDA

PROVISÓRIA Nº 472/2009. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR. QUESTÃO JÁ DECIDIDA NO JULGAMENTO DA ADI 5127. SERVIÇO NACIONAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO. SERVIÇOS ESTRATÉGICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ASSESPRO NACIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 22, XXVII, E 246 DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 2º, 37, XXI, E 173, CAPUT e § 4º, DA CF. SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEGALIDADE. LIVRE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. RESTRIÇÕES FUNDADAS NA SOBERANIA NACIONAL, NA INVIOABILIDADE DO SIGILO E NA SEGURANÇA DA SOCIEDADE E DO ESTADO. ARTS. 1º, I, 5º, XII E XXXIII, E 170, I, DA CF. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. 1. Em 15.10.2015, no julgamento da ADI 5127, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo formalmente inconstitucional, a teor dos arts. 1º, caput e parágrafo único, 2º, caput, e 5º, LIV, da Carta Política, a inclusão de emenda, em projeto de conversão de medida provisória em lei, versando conteúdo divorciado do seu objeto originário, afirmou, forte no princípio da segurança jurídica, a validade dos preceitos normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão, ainda que sem relação com o objeto da medida provisória, aprovados antes da data daquele julgamento. 2. Ao versar hipótese de dispensa de licitação, o art. 67 da Lei nº 12.249/2010 observa a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição da República). 3. A modificação operada na redação do art. 22, XXVII, da CF pela EC nº 19/1998 não trouxe alteração substancial ao seu conteúdo, na fração de interesse, a afastar a alegada violação do art. 246 da Carta

Política. Precedentes: ADI 3090 (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 26.10.2007), ADI 1975 (Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJe 14.12.2001) e RE 487475 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 06.8.2010). 4. Ao especificar hipótese de dispensa de licitação na contratação de serviços de tecnologia da informação estratégicos, o art. 67 da Lei nº 12.249/2010, lei em sentido formal e material, atende à exigência dos arts. 2º, 5º, II, e 37, caput e XXI, da CF, observados os postulados da separação de Poderes e da legalidade. O Plenário desta Suprema Corte já assentou que razões econômicas e políticas são aptas a legitimar restrições à regra geral das licitações. Precedentes: ADI 2452/SP (Relator Ministro Eros Grau, DJe 17.9.2010) e ADI 5942 (Redator p/ acórdão Ministro Luiz Fux, DJe 08.02.2021) 5. Os postulados constitucionais da inviolabilidade do sigilo de dados pessoais (art. 5º, XII e XXXIII, da CF) e da soberania nacional (arts. 1º, I, e 170, I, da CF) reclamam a imposição de restrições ao tratamento de dados pessoais, por entidades privadas, para fins de segurança pública, defesa nacional ou segurança da informação do Estado e dos administrados. 6. Os arts. 170, parágrafo único, e 173, caput, da CF autorizam o legislador a restringir o livre exercício de atividade econômica para preservar outros direitos e valores constitucionais, destacando-se, no caso de serviços estratégicos de tecnologia da informação contratados pela União, os imperativos da soberania, da segurança nacional e da proteção da privacidade de contribuintes e destinatários de programas governamentais. Interesse público a legitimar decisão do legislador no sentido da prestação de serviços estratégicos de tecnologia da informação com exclusividade por empresa pública federal criada para esse fim. 7. Inocorrência de vulneração aos arts. 2º, 22, XXVII, 37, XXI, 173, caput e § 4º, e 246 Constituição da República. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.829 DISTRITO FEDERAL, RELATORA MIN. ROSA WEBER, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 12/04/2021)

Tais ponderações nos levam a concluir, em breve síntese, que o legislador constitucional estabeleceu, com clareza, uma reserva legal qualificada com precisa e adequada exposição do interesse coletivo, que pretende resguardar o Estado, para legitimar a sua atuação no domínio econômico, sob pena de caracterizar-se ofensa ao princípio da livre iniciativa.<sup>6</sup>

Justamente porque excepcional e em caráter subsidiário, a atuação empresarial do Estado deve ser disciplinada por lei em sentido formal, não só por imperativo constitucional, mas, notadamente, para permitir o controle social da intervenção econômica, que ingressa em área reservada ao setor privado.

Como destacado pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos ADPF nº 794/DF:

*“o princípio constitucional da subsidiariedade prescreve que a intervenção direta do Estado no domínio econômico por meio do figurino empresarial é absolutamente supletiva e excepcional, admissível somente nos estritos limites daquilo que não pode ser provido satisfatoriamente pela iniciativa privada (Por todos, cf. MEIRELLES, Hely Lopes. O Estado e suas empresas. Revista de Informação Legislativa. v. 19, n. 76, 1982, p. 168). Referido princípio, como bem esclarecido por Luís S. Cabral Moncada, foi transferido para o domínio dos direitos fundamentais muito embora de conteúdo econômico, deixando a Constituição de encará-lo como um mero princípio objetivo de organização econômica (MONCADA, Luís S.*

---

<sup>6</sup> Mais uma vez, valho-me dos preciosos ensinamentos do Ministro Luiz Roberto Barroso: 30. Além de ser um princípio fundamental do Estado brasileiro, a livre iniciativa é também um princípio geral da ordem econômica. Isso significa uma clara opção por um regime de economia de mercado - que gravita em torno da lei da oferta e da procura - e não de uma economia planificada, em que os agentes econômicos são obrigados a seguir as diretrizes estatais. Ao contrário, o art. 174 da Constituição especifica que o planejamento econômico é "determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". BARROSO. Luiz Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Disponível <https://www.migalhas.com.br/depeso/199284/estado-e-livre-iniciativa-na-experiencia-constitucional-brasileira>>. Acesso em 27.06.22.

*Cabral de. Direito Económico. Coimbra: Editora Coimbra, 1998, p. 140)*”.

Voltando ao caso dos autos, ainda que, em linha de princípio, não resulte caracterizado o desvio de finalidade à luz das competências atribuídas à empresa pública Iplan Rio, parece-nos, à primeira vista, ter havido indevida intervenção na ordem econômica em condições não competitivas, adotando o réu modelo concorrencial incompatível com o texto constitucional.

Neste sentido, o Iplan Rio, ao exercer uma atividade de forma gratuita ou a baixíssimo custo, aparentemente, está agindo prejudicialmente à livre concorrência.

Também chama a atenção deste juízo o fato de que a intervenção na ordem econômica efetivou-se por meio de decreto municipal ( Decreto nº 50520 de 30/03/2022 ), que não substitui à edição de lei em sentido formal, como exigido no art. 173 caput, *in fine*, da Constituição Federal.

Enfim, presentes, de um lado, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora* bem ausente o perigo de irreversibilidade fática, impõe-se a concessão da tutela de urgência.

**Isto posto, defiro a tutela de urgência requerida na inicial para determinar, por ora,** a disponibilização imediata das informações online bem como a suspensão do funcionamento do aplicativo “Valeu” instituído pelos réus.

Certificado nos autos a tempestividade das contestações, intimem-se as partes para se manifestarem em provas. Em seguida, remetam-se os autos ao Ministério Público.

P.I.

Cientifique-se o Ministério Público.

Rio de Janeiro, 27 de junho de 2022.

**LUCIANA LOSADA ALBUQUERQUE LOPES**  
JUÍZA DE DIREITO