

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E CONSTITUCIONAIS DA ECONOMIA
DE COMPARTILHAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO DE
TRANSFORMAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA**

MARIA ISABEL SANTANA POMAROLI

RIO DE JANEIRO

2017

MARIA ISABEL SANTANA POMAROLI

**AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E CONSTITUCIONAIS DA ECONOMIA
DE COMPARTILHAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO DE
TRANSFORMAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Carolina Machado Cyrillo da Silva**.

RIO DE JANEIRO

2017

MARIA ISABEL SANTANA POMAROLI

**AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E CONSTITUCIONAIS DA ECONOMIA
DE COMPARTILHAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO DE
TRANSFORMAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Carolina Machado Cyrillo da Silva**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Si SANTANA POMAROLI, MARIA ISABEL
AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E CONSTITUCIONAIS DA
ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO
DE TRANSFORMAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA / MARIA
ISABEL SANTANA POMAROLI. -- Rio de Janeiro, 2017.
63 f.

Orientadora: CAROLINA MACHADO CYRILLO DA SILVA.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO. 2. MOBILIDADE
URBANA. 3. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. 4.
PRINCÍPIOS ECONÔMICOS CONSTITUCIONAIS. I. MACHADO
CYRILLO DA SILVA, CAROLINA, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RESUMO: A partir da chegada da Uber ao Brasil, as discussões acerca da Economia de Compartilhamento no que tange à mobilidade urbana ganharam repercussão no cenário nacional, originando um conflito social e jurídico no país. Neste contexto, é preciso ponderar que a economia compartilhada vem transformando os padrões sociais de consumo, tendo em vista a comodidade e a praticidade do uso de serviços oferecidos pelas plataformas digitais. Destarte, abre espaço para a cooperação direta entre indivíduos e empresas, sendo que esta inovadora relação, oriunda do desenvolvimento tecnológico, traz consigo diversos questionamentos acerca da legalidade dos aplicativos de compartilhamento e indagações no campo da regulação. Com vistas postas sobre estas questões, por meio da metodologia hipotético-dedutiva com revisão bibliográfica, o presente trabalho busca analisar os entraves constitucionais e sociais enfrentados pelas empresas que oferecem o serviço de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana hoje no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Economia de Compartilhamento; Mobilidade Urbana; Entraves Constitucionais; Implicações Sociais; Desenvolvimento Tecnológico.

ABSTRACT: Since the arrival of Uber in Brazil, the discussions about Sharing Economy in relation to urban mobility have gained repercussion in the national scenario, originating a social and legal conflict in the country. Therefore, it is necessary to consider that sharing economy has transformed the social patterns of consumption, considering the convenience and practicality of the use of services offered by digital platforms. In this sense, it opens space for direct cooperation between individuals and companies, and this innovative relationship, derived from technological development, brings with it many questions about the legality of sharing applications and inquiries in the field of regulation. Based on the hypothetical-deductive methodology with bibliographical revision, the present work seeks to analyze the constitutional and social obstacles faced by the companies that offer the sharing service in the field of urban mobility in Brazil today.

KEYWORDS: Sharing Economy; Urban Mobility; Constitutional barriers; Social Implications; Technological Development.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	7
1. A ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO	10
1.1 APRESENTAÇÃO: PANORAMA HISTÓRICO E CONCEITUAL.....	10
1.2 A ECONOMIA COMPARTILHADA E A MOBILIDADE URBANA.....	16
1.3 CHEGADA AO BRASIL: ENTRAVES SOCIAIS E LEGAIS.....	22
2. TENSÕES JURÍDICAS	27
2.1 A NATUREZA JURÍDICA DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS A PARTIR DE APLICATIVOS DE COMPARTILHAMENTO.....	27
2.2. UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL ACERCA DA LEGALIDADE DOS APLICATIVOS DE COMPARTILHAMENTO NO SETOR DE TRANSPORTE NO BRASIL.....	34
2.3 A INSUSTENTÁVEL TESE DA PROIBIÇÃO	42
3. A SAÍDA: REGULAÇÃO.....	44
3.1 A INSUFICIÊNCIA JUDICIÁRIA PERANTE O TEMA E A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA À REALIDADE.....	44
3.2 A INDISPENSABILIDADE DE REGULAÇÃO	49
3.3 POSSÍVEIS ESPELHOS: ANÁLISE COMPARATIVA DA REGULAÇÃO EM METRÓPOLES PELO MUNDO.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS.....	63

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em abril de 2009, no auge da crise financeira que eclodiu em países desenvolvidos, o renomado historiador marxista Eric Hobsbawm publicou o artigo *Socialism has failed. Now capitalism is bankrupt. So what comes next?*¹, no jornal britânico *The Guardian*. Hobsbawm ressalta que “tanto aqueles que acreditam em algo que equivale a um capitalismo de mercado puro, sem Estado -uma espécie de anarquismo burguês internacional- quanto os que creem num socialismo planejado, não contaminado pela busca privada do lucro, não têm saída. Ambos os sistemas estão falidos. O futuro, assim como o presente e o passado, pertence a economias mistas, em que o público e o privado se entrelacem de uma maneira ou de outra. Mas como? Esse é um problema para todo o mundo hoje, mas especialmente para as pessoas da esquerda”.

A remissão às palavras proferidas por Eric Hobsbawm torna-se importante quando se deseja abordar a Economia de Compartilhamento na atualidade. Isso porque, baseada no uso de tecnologia da informação a favor da otimização do uso de recursos por meio de sua redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de capacidades excedentes, é vista atualmente como uma nova etapa do processo de desenvolvimento econômico².

Embora as práticas de compartilhamento sejam comuns às relações humanas no curso da história, VILLANOVA frisa que “o desenvolvimento tecnológico propiciou a criação de um mercado de trocas de bens e serviços entre pessoas desconhecidas, em detrimento das práticas antigas onde o compartilhamento era restrito a pessoas próximas”³. Neste ponto, destaca-se que a economia compartilhada vem transformando os padrões sociais de consumo. De acordo com MENDES e CEROY⁴, a mudança nos padrões de consumo gerada pela Economia de compartilhamento não se justifica apenas pelos preços muitas vezes menores, mas

¹ HOBBSAWM, Eric. **O socialismo fracassou, agora o capitalismo faliu; o que virá a seguir?** Publicado em 09 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/apr/10/financial-crisis-capitalism-socialism-alternatives>. Tradução feita por Clara Allain disponível em <http://m.folha.uol.com.br/ilustrada/2012/10/1162270-hobsbawm-o-socialismo-fracassou-agora-o-capitalismo-faliu-o-que-vira-a-seguir.shtml> Acesso em 12 de setembro de 2017.

² SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1757- 1777.

³ VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos de Negócio na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015, p. 8.

⁴ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de outubro de 2017.

principalmente na comodidade e na praticidade do uso de serviços oferecidos pelas plataformas digitais⁵. Nesse sentido, as plataformas *peer-to-peer* ou *P2P*, como as das empresas Uber e Cabify, abrem espaço para a cooperação direta entre indivíduos e empresas, sendo que esta inovadora relação, oriunda do desenvolvimento tecnológico, traz consigo diversos questionamentos acerca das relações de trabalho, propriedade, responsabilidade e, em especial, indagações constitucionais acerca da legalidade dos aplicativos de compartilhamento.

Com vistas postas sobre estas questões, a temática do presente estudo monográfico consiste na análise as implicações sociais e constitucionais da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana hoje no Brasil, em especial, no que tange ao transporte individual de passageiros.

O presente trabalho assegura as hipóteses de que a economia de compartilhamento é, atualmente, uma das formas mais notórias de transformação da mobilidade urbana brasileira e traz consigo desafios e entraves, tanto no campo social quanto no constitucional; é insustentável a tese da ilegalidade do uso das plataformas de compartilhamento no âmbito do transporte e decisões judiciais são insuficientes e não comportam a solução adequada para o empasse acerca da legalidade do uso das plataformas.

O estudo possui como principal instrumento de análise pareceres jurídicos-constitucionais ligados à análise da legalidade dos aplicativos de compartilhamento no setor de transporte no Brasil. Tendo em vista as controvérsias jurídicas sobre o tema, tal marco teórico foi escolhido no intuito de garantir a sistematização da pesquisa, permitindo a verificação de elementos-chave, como as implicações constitucionais e sociais da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana. Ademais, haja vista o caráter analítico-constitucional, o marco teórico em questão possibilitou a delimitação de possíveis propostas-espelho de regulamentação.

O primeiro capítulo se dedica a apresentar a economia de compartilhamento a partir de um panorama histórico e conceitual. Ademais, busca-se entender melhor as origens e causas dos entraves sociais e constitucionais acerca do assunto.

Seguindo adiante, no segundo capítulo, pretende-se abordar a natureza jurídica do transporte individual de passageiros a partir das plataformas de compartilhamento. Ademais, pretende-se analisar as tensões jurídicas ligadas ao tema por meio do estudo de pareceres, buscando-se uma análise constitucional acerca da economia de compartilhamento no que tange a mobilidade urbana no Brasil.

A fim de aprofundar a pesquisa acerca da abordagem judiciária quanto ao tema, houve, no terceiro capítulo, a análise das principais decisões relacionadas à economia de compartilhamento no âmbito dos transportes, com o intuito de demonstrar a insuficiência de uma solução judiciária e a necessidade de adequação legislativa à realidade. Consequentemente, prossegue-se como objetivo analisar propostas de regulamentação em curso, atualmente, no Brasil. Ainda, pretende-se apresentar possíveis espelhos de regulamentação da economia de compartilhamento no setor de transporte em metrópoles pelo mundo.

Vê-se, pois, que o presente estudo monográfico, busca, através do método hipotético dedutivo, por meio da pesquisa de textos específicos, de precedentes judiciais e de pareceres de renomados juristas sobre o tema, desenvolver uma análise aprofundada acerca da economia de compartilhamento enquanto instrumento de transformação da mobilidade urbana o Brasil.

1. A ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO

1.1 Apresentação: panorama histórico e conceitual

A Economia de Compartilhamento tornou-se uma expressão corriqueira quando se fala em formas de consumo do século XXI. Vista por SOUZA e LEMOS (2016) como uma nova etapa do processo de desenvolvimento econômico baseada no uso de tecnologia da informação a favor da otimização do uso de recursos por meio de sua redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de capacidades excedentes⁶, teve seu início nos Estados Unidos em meados da década de 1990 a partir do surgimento dos sites de recirculação de bens eBay e Craigslist⁷.

Por sua vez, os primeiros sites de recirculação de bens, por meio dos avanços tecnológicos que possibilitavam a redução dos custos das transações, passaram a atuar como intermediadores das relações de compra e venda. Neste ponto, VILLANOVA destaca que a redução dos custos transacionais foi o fator que impulsionou a expansão das transações *online peer-to-peer*, abrindo espaço para a criação de novos modelos de negócio e novas redes de compartilhamento. Aqui, é importante uma explicação do que vem a ser as transações *peer-to-peer*.

De acordo com ABRAMOVAY⁸, a economia de compartilhamento “descentraliza os instrumentos de produção e troca, abre caminho para a cooperação direta entre indivíduos (conhecidas como *peer to peer* ou P2P) e empresas (*business to business* ou B2B)”. Dessa forma, infere-se que, na economia compartilhada, as transações *peer to peer* são operações bilaterais online com o intuito de unir pessoas que possuem bens e querem compartilhá-los com outras em troca de um retorno financeiro.

MENDES e CEROY, por sua vez, destacam o Napster como o primeiro grande marco da economia compartilhada. Originado no ano de 1999, a plataforma estadunidense de compartilhamento de arquivos em rede P2P permitia o download de arquivos (como músicas)

⁶ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, n° 4, p. 1757- 1777.

⁷ VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos de Negócio na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015, p. 8.

⁸ ABRAMOVAY, Ricardo. **A Economia Híbrida do Século XXI**, in COSTA, Eliane; AGUSTINI, Gabriela (orgs). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014; pp. 104/131.

diretamente do computador de um ou mais usuários. Deste modo, “cada computador conectado a sua rede desempenhava tanto as funções de servidor quanto as de cliente”. Frisa-se que em 2001 o serviço do Napster foi proibido sob a alegação de não se atentar aos direitos autorais e promover a pirataria⁹. Ocorre que, como salientado pelos autores, tal determinação não foi capaz de deter a expansão dos serviços de compartilhamento.

VILLANOVA ressalva que, em que pese o fato de as práticas de compartilhamento serem comuns às relações humanas no curso da história, “o desenvolvimento tecnológico propiciou a criação de um mercado de trocas de bens e serviços entre pessoas desconhecidas, em detrimento das práticas antigas onde o compartilhamento era restrito a pessoas próximas”. Neste diapasão, pondera que o desenvolvimento da economia compartilhada deve-se à conjunção de fatores sociais, econômicos e tecnológicos.

No que tange aos fatores sociais, a autora constata que existe uma crescente preocupação com questões ligadas à sustentabilidade e ao meio-ambiente, além do desejo dos participantes de se conectarem socialmente. Neste ponto, concorda-se parcialmente com a constatação trazida à baía. Isso porque, em um contexto de crise econômica, acima do desejo de interação social por si, percebe-se a inserção de pessoas no contexto da economia de compartilhamento com o objetivo de escapar das consequências da crise, como o desemprego e a diminuição do poder de compra. Dessa forma, vê-se a interação social não como um desejo, mas sim como uma necessidade socioeconômica que tem contribuído para o crescimento da economia de compartilhamento.

Em relação aos fatores econômicos que contribuem para o desenvolvimento da economia de compartilhamento, Villanova destaca que a economia compartilhada resulta na diminuição da dependência dos participantes para com empregadores e permite a diversificação de fonte de renda. Como se percebe, tais destaques são repassados como pontos positivos da economia compartilhada. Contudo, uma questão delicada surge: a adesão de pessoas à economia de compartilhamento com o intuito lucrativo pode ocasionar um novo tipo de dependência, que é a dependência do participante para com as empresas gestoras das plataformas de compartilhamento. Dessa forma, como se dá/dará a relação entre participantes e plataformas de

⁹ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185), p. 3.

compartilhamento? Importa adiantar a regulação dos moldes dessa relação é vital, como se verá nos capítulos posteriores do presente estudo.

Os fatores tecnológicos, por sua vez, propiciaram a diminuição dos custos das transações *peer to peer*, além do fato de terem ampliado exponencialmente o número de usuários e maximizado a conexão entre eles por meio do intermédio de cada vez mais aperfeiçoadas plataformas de compartilhamento.

No que toca a contribuição digital à economia de compartilhamento, ainda, SOUZA e LEMOS destacam três transformações listadas por Abramovay: a) a descentralização das atividades impulsionadas pela rede; b) a redução dos custos de transação e c) a emergência de uma economia da atração pautada na confiança na confiança existente em relações interpessoais.

De acordo com os autores¹⁰, “se na sociedade tipicamente industrial a concentração de recursos era fundamental para a eficiência econômica, o modelo que começa a ser desenhado a partir da lógica do compartilhamento privilegiaria exatamente o oposto”. Infere-se, aqui, que a descentralização das atividades faz com que os recursos não estejam mais centralizados nas mãos de poucos, ou seja, há a possibilidade de serem explorados por outros, usando-se a tecnologia para aproximar as demandas dos usuários.¹¹

Em relação à redução dos custos de transação como característica da economia de compartilhamento, SOUZA e LEMOS destacam que, por meio das plataformas online, mais serviços podem ser oferecidos, além do fato de que houve a abertura de espaço para a criatividade. No que tange à economia da atração, entendida como forma de se passar a tratar “o indivíduo não como aquele para quem é empurrada uma demanda (*push economy*), mas sim como aquele que vê a sua demanda atendida (*pull economy*)”, os autores entendem que ela se consolida a partir da confiança que emerge das relações.

¹⁰ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1757- 1777.

¹¹ SOUZA e LEMOS exemplificam a descentralização: “Um exemplo direto desse cenário reside no fato de que empresas usualmente identificadas como parte da chamada economia do compartilhamento, como Uber e Airbnb, respectivamente viabilizando locomoção e acomodação nas cidades, não possuem frotas de carros ou quartos para hospedagem próprios, atuando ambas as empresas como intermediários entre os polos interessados”.

Importa mencionar que, para SOUZA e LEMOS, o acesso a bens e a serviços por meio da economia de compartilhamento cria condições para o desenvolvimento do chamado “consumo colaborativo” que, para os autores, é um fenômeno que “privilegia justamente o acesso em detrimento da aquisição de propriedade sobre os bens que não serão explorados em todo o seu potencial”. Sendo assim, há a possibilidade de compartilhar o carro, a casa, um quarto e até mesmo um saber prático, como um idioma¹². Ou seja, exploram-se novos potenciais de onde antes não se vislumbrava tal possibilidade.

Nesse viés de se tirar o maior aproveitamento possível do bem, percebe-se que a aquisição de bens como única forma de poder usufruir de uma funcionalidade dá lugar à prestação de serviço apenas quando necessário, como frisa SOUZA e LEMOS. Isto é, por meio da economia de compartilhamento, cria-se uma cultura de colaboração e interatividade que maximiza o acesso a bens e a serviços e evita-se a ociosidade. Em outras palavras: “Seja através do aluguel de quartos de uma residência particular para curtas temporadas, do oferecimento para se cuidar de um animal de estimação alheio enquanto o dono viaja, da entrega de encomendas até inovadoras formas de se deslocar pela cidade, a economia do compartilhamento faz com que o possuidor de um bem que pode ser utilizado por terceiro possa alcançar um público interessado em se valer dele sem que a pessoa precise necessariamente adquirir o bem visado”.¹³

Neste ponto, elucida-se que uma das mais marcantes características da economia de compartilhamento é o atendimento à função social do bem. Em que pese o fato de boa parte os estudos jurídicos relacionados à função social levarem em consideração apenas bens imóveis, SOUZA e LEMOS destacam ponderações pertinentes aos bens imóveis. De acordo com os autores, o direito à propriedade pode ser analisado por sua estrutura e por sua função. A estrutura é apresentada a partir das faculdades de usar, gozar e dispor da coisa¹⁴. A função

¹² É o que acontece em plataformas como a Preply, em que há a aproximação entre professores dos mais diversos idiomas e estudantes.

¹³ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1760.

¹⁴ TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. Temas de Direito Civil, vol. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; p. 269.

social, por sua vez, analisa “as finalidades e os valores que devem ser alcançados através do desempenho do domínio sobre os bens”¹⁵.

A Constituição Federal dispensa especial atenção à função social da propriedade ao dispor sobre que “a propriedade atenderá a sua função social” no importante rol dos direitos fundamentais, artigo 5º, XXII. Ademais, se reconhece tal função social e a propriedade privada no artigo 170, II e III, fazendo parte do rol de princípios da Ordem Econômica. A partir da conjugação de princípios infraconstitucionais que versam sobre a função social da propriedade urbana e rural, SOUZA e LEMOS destacam quatro princípios aplicáveis à propriedade dos bens móveis, sendo eles: a) o aproveitamento racional e adequado; b) preocupações com a sustentabilidade; c) o atendimento às necessidades relativas à qualidade de vida das pessoas e d) o desenvolvimento de atividades econômicas por meio do bem.

A fim de corroborar com a conclusão, os autores tomam por exemplo o caso dos aplicativos que possibilitam que pessoas contratem o transporte privado pelas cidades, como o Uber e o Cabify. Quanto ao aproveitamento racional e adequado, é perceptível que deixar um carro na garagem não é a maneira mais eficiente de se aproveitar um bem. Ao qualificar motoristas e possibilitar que eles conduzam passageiros por meio de corridas solicitadas por aplicativo, o uso do automóvel cadastrado na plataforma de compartilhamento é potencializado.

No que tange à preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade, importa frisar que a contratação de transporte privado por meio das plataformas de compartilhamento contribui para a diminuição do número de carros com apenas o motorista circulando na cidade, visto que a comodidade do uso de um transporte privado, individual e a baixo custo torna-se atrativa. Neste contexto, contudo, é necessário se ter o cuidado de lembrar que o aumento da frota de carros para o transporte individual de passageiros pode resultar em prejuízos ambientais. Neste viés, acredita-se que a regulação da economia de compartilhamento no setor de transporte é fundamental para tratar, dentre outros aspectos, da sustentabilidade nos grandes centros urbanos. Tal abordagem será realizada no capítulo terceiro do presente texto monográfico.

¹⁵ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1761.

Em relação ao atendimento às necessidades relativas à qualidade de vida das pessoas, a já mencionada comodidade oferecida pelo transporte privado, além do conforto e da confiança, fazem com que a economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana contribua de forma a oferecer qualidade de vida aos usuários. Ademais, o custo reduzido do serviço – em detrimento ao serviço de táxi, por exemplo – possibilita que tradicionais usuários do transporte coletivo tenham acesso ao transporte individual em momentos de necessidade.

Quanto ao desenvolvimento de atividades econômicas por meio do bem, lembra-se de início que a abordagem relacionada à função social da propriedade, seja de bens móveis ou imóveis, quase sempre perpassa pelo aproveitamento do bem de modo que o proprietário não abuse do seu direito sobre a coisa e de modo que a coletividade possa ser beneficiada (ou não prejudicada) com a exploração do bem. Neste caso, o que há é a possibilidade de o proprietário do bem potencializar o uso de modo a atender a função social. Aqui, SOUZA e LEMOS destacam que a concepção contemporânea de função social da propriedade é privilegiada, pois busca-se reforçar os princípios da solidariedade econômica, política e social¹⁶.

Como demonstrado, pois, que a economia de compartilhamento possibilita, por meio do exercício da propriedade, o alcance dos fins previstos pelo texto constitucional no que tange à função social da propriedade. Nota-se, ainda, que não há incompatibilidade entre o exercício da função social e a exploração econômica da propriedade em um universo capitalista.

Noutro giro, a economia de compartilhamento firma-se como nova etapa no processo de desenvolvimento dos hábitos de desenvolvimento econômico e de consumo. Neste ponto, VILLANOVA pondera que a mudança de estilo de vida e de padrões de consumo, à luz dos estudos de BOTSMAN e ROGERS¹⁷, acontece em torno de três valores centrais: a) a simplicidade; b) a rastreabilidade e a transparência e c) a participação. A simplicidade, *in casu*, pode ser observada na facilidade das transações entre as pessoas, no caso da economia de compartilhamento, nas transações *peer to peer*. A rastreabilidade e a transparência podem ser percebidas pela preocupação do consumidor com a procedência do produto, no caso da

¹⁶ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1769.

¹⁷ BOTSMAN, R; ROGERS, R. **O que é meu é seu: Como o consumo coletivo está mudando o nosso mundo**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

economia compartilhada, pela segurança oferecida pelas plataformas. No que tange à participação, é possível inferir que os consumidores deixam um posicionamento de passividade e passam a contribuir para o aprimoramento do consumo. Aqui, importa destacar que o descontentamento em relação à oferta também leva os consumidores a buscarem alternativas de consumo, contribuindo para o desenvolvimento de alternativas de mercado, como a economia compartilhada.

Também merecem ser destacados os princípios essenciais ao funcionamento da economia de compartilhamento frisados por VILLANOVA. De acordo com a autora, a massa crítica, isto é a quantidade de usuários necessária e suficiente para sustentar a prática econômica; a capacidade ociosa; a crença no bem comum e a confiança entre desconhecidos a fim de viabilizar as trocas são os princípios que norteiam a economia compartilhada.

Por fim, frisa-se que os negócios *peer to peer*, abordados em boa parte do atual estudo, representam apenas uma parcela da economia de compartilhamento, embora sejam os principais responsáveis pela rápida expansão da economia compartilhada¹⁸. Ana Luisa Villanova destaca que a outra parcela é representada pelo já mencionado compartilhamento *business to business*¹⁹.

Tendo em vista a ampla gama de serviços oferecidos por plataformas de compartilhamento, o presente trabalho se deterá à economia de compartilhamento no que tange à mobilidade urbana. Especificamente, abordará a economia de compartilhamento *peer to peer* no âmbito do transporte individual de passageiros, tendo em vista o fato de ser a forma de compartilhamento protagonista no Brasil atualmente.

1.2 A economia compartilhada e a mobilidade urbana

Como já demonstrado, é inegável que a economia de compartilhamento vem transformando diversos seguimentos, em especial, o transporte urbano. Atualmente, no Brasil, plataformas como a estadunidense Uber e a espanhola Cabify apresentam-se como possíveis formas de melhoria da mobilidade urbana nas principais metrópoles do país.

¹⁸ VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos de Negócio na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015, p. 14.

¹⁹ Idem.

É válido um parêntese para destacar que, a partir da chegada da Uber no Brasil em 2014²⁰, as discussões acerca da Economia de Compartilhamento no que tange à mobilidade urbana ganharam repercussão no cenário nacional, sendo que tal repercussão será melhor abordada no subcapítulo seguinte do presente texto monográfico.

Nos modelos de compartilhamento de carro *peer to peer*, passageiros e motoristas de carros particulares são conectados por meio de plataformas digitais, sendo que tanto as corridas quanto as cobranças são operadas por empresas de compartilhamento por meio de um aplicativo. VILLANOVA salienta que essa modalidade teve início em 2009 com o lançamento da plataforma UBER²¹. A autora analisa que a Uber tornou-se um caso emblemático dentro da economia compartilhada, isso porque é um exemplo de novo tipo de negócio que está causando rupturas no mercado e impactando setores tradicionais da economia.

MENDES e CERROY destacam que as novas plataformas de compartilhamento no âmbito do setor de transportes podem ser percebidas como instrumento de importantes mudanças culturais no que tange aos padrões de consumo e ao uso de automóveis privados²². Os autores frisam que por anos a aquisição de um carro próprio foi imprescindível para a obtenção de conforto e de comodidade no transporte pelas grandes cidades. Contudo, com o surgimento de plataformas de compartilhamento bem sucedidas no âmbito dos transportes, o, por vezes, tão sonhado carro próprio, em boa medida, já não é necessário à qualidade de vida, tendo em vista a qualidade do serviço, preço reduzido e segurança oferecidos pelas plataformas. Neste ponto, importa salientar que, tanto pelo fato de o transporte público nas grandes metrópoles brasileiras quanto por ser mais uma opção de mobilidade, os aplicativos de compartilhamento vêm ganhando cada vez mais espaço no país.

É possível inferir que o sucesso dos aplicativos de compartilhamento no que toca o setor de transportes se deve alguns fatores como o fácil manuseio, a rápida interação entre o

²⁰ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

²¹ VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos de Negócio na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015, p. 10.

²² MENDES, F. S.; CERROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185), p. 3.

transportado e o motorista e também à critérios de segurança desenvolvidos pelas empresas. Quanto ao fácil manuseio, é notória a tentativa das plataformas de atender às mais diversas faixas etárias e públicos, haja vista que os recursos oferecidos pelos aplicativos, em boa medida, são simples e diretos. A rápida interação, típica da modalidade *peer to peer*, possibilita que, por meio do uso do GPS – tecnologia presente em larga escala nos smartphones, o motorista encontre com maior facilidade o passageiro e diversos trajetos possam ser escolhidos pelos usuários das plataformas.

Por sua vez, a questão da segurança é um diferencial que a economia de compartilhamento no setor dos transportes trouxe ao passageiro e ao motorista. Isso porque informações acerca dos usuários são geradas instantaneamente, além da possibilidade de se compartilhar corridas e horário estimado de chegada ao local desejado. Nesse sentido, importa frisar que dentre os princípios essenciais ao funcionamento da economia compartilhada destacados por VILLANOVA e já mencionados no subcapítulo anterior, a confiança entre desconhecidos se faz fundamental para a viabilização das trocas nas comunidades de economia compartilhada.

No meio virtual da economia de compartilhamento, tornou-se corriqueira a utilização de escalas de reputação dos usuários com o intuito de se medir a confiabilidade de um participante. Dessa forma, informações sobre a reputação de vendedores, de produtos e, em especial, de motoristas e passageiros, são de amplo conhecimento a fim de se reduzir os riscos das transações entre desconhecidos, contribuindo-se para o desenvolvimento da economia de compartilhamento. É preciso se refletir, contudo, acerca das implicações sociais que as escalas de reputação podem gerar na prática, em que pese tal reflexão não seja objeto de análise do presente estudo.

Noutro giro, a análise acerca da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana traz à tona o debate acerca da Política Urbana traçada pela Constituição Federal em seus artigos 182 e 183. Em que pese a análise de tais dispositivos não ser pretensão do estudo, por discorrerem principalmente acerca dos imóveis urbanos, é possível verificar no caput do artigo 182 o princípio da cidade sustentável ou cidade justa. Isso porque, de acordo com o artigo, a política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

De acordo com MELLO²³, uma política urbana que “pretenda obter uma cidade justa ou sustentável precisa dar conta dos inúmeros e diversificados fatores que envolvem a existência humana individual e as relações sociais que se desenrolam no espaço urbano”. Neste ponto, considerando as metrópoles brasileiras como parâmetro para aferir a qualidade das relações interpessoais, como observa BISPO²⁴, é possível observar o crescimento desenfreado das demandas relativas à mobilidade urbana, aliado às deficiências na prestação de serviços de transporte público, como um ponto de retenção ao desenvolvimento social, sendo em boa medida, até mesmo prejudicial à dignidade da pessoa humana.

Aqui, importa destacar que a tecnologia inegavelmente tem facilitado o acesso das pessoas às mais diversas necessidades do cotidiano. No que tange à mobilidade urbana, os aplicativos de compartilhamento surgem como solução para viabilizar a logística da mobilidade urbana. Ocorre que a otimização no campo do transporte urbano resultante do uso de transporte privado por meio das plataformas de compartilhamento, esbarra no problema da regulamentação do serviço, dos veículos e dos condutores. Como bem lembra BISPO²⁵, tais condições também exigidas para outras prestadoras de serviço no que toca o setor de transporte urbano, como é o caso dos táxis e das concessionárias e motoristas de ônibus.

A Constituição da República em seu artigo 170, parágrafo único, assegura a todos o livre exercício de “qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos em lei”. No âmbito da mobilidade urbana, tendo em vista as graves adversidades e os desafios no que tange aos transportes, foi promulgada em setembro de 2015 Emenda Constitucional nº 90/2011, de autoria da deputada Luiza Erundina, à época, filiada ao PSB/SP. A EC nº 90/2011 inseriu o direito ao transporte no rol das garantias sociais, logo, um direito fundamental.

Cumprе reconhecer que os direitos fundamentais são basilares na ordem jurídica. Ingo Sarlet pondera que um conceito de direito fundamental necessita levar em consideração as particularidades do ordenamento jurídico do Estado no qual está inserido. Isso porque, embora

²³ MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

²⁴ BISPO, Sérgio Branquinho. **Uber e a Mobilidade Urbana. Publicado**. em: 03 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI221416,71043-Uber+e+a+Mobilidade+Urbana> Acesso em: 10 de novembro de 2017.

²⁵ idem

existam direitos de inegável caráter fundamental, há aqueles que para serem incluídos em um conceito mais preciso do que é um direito fundamental precisarão da valoração que lhes será atribuída, o que pode variar a depender da realidade social e cultural²⁶. Visto isso, o autor aponta o seguinte conceito de direitos fundamentais:

“Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por se conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal”²⁷.

Dessa forma, infere-se que no ordenamento jurídico brasileiro foi adotado um conceito materialmente aberto de direito fundamental, haja vista que não há taxatividade e restrição aos direitos vistos como fundamentais como sendo apenas os que estão previstos no artigo 5º da Constituição Federal ou demais que também estão no texto constitucional, mas sim havendo a possibilidade de inclusão de outros direitos não previstos expressamente.

Mais precisamente no que tange ao Direito ao transporte, PEÑA DE MORAES ressalta que o transporte é considerado como um *cluster right*, isto é, uma espécie de direito do qual derivam outros, “a exemplo do transporte individual ou coletivo – serviço prestado em veículos particulares ou, de outro modo, com itinerários e preços fixados pelo poder público – e, bem assim, transporte privado ou público – serviço prestado aos usuários em geral ou não”²⁸.

Lembra-se, ainda, que coube ao artigo 30, V, da Constituição da República conferir aos municípios a organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Isto é, cada município estabelece critérios para a concessão de licenças para a prestação de transporte público, coletivo ou individual, estabelecendo regras relativas a fiscalização, vistorias, cadastramento e condições de segurança em geral. sentido, BISPO apresenta um paradoxo valioso para o estudo *in casu*:

“(...)apesar de serem manifestamente credenciados pelas autoridades competentes, os ônibus e táxis, assim como seus condutores, estão efetivamente aptos à prestação

²⁶SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2011. 10. ed. rev., atual. e ampl. p. 76.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2011. 10. ed. rev., atual. e ampl. p. 77.

²⁸ PEÑA DE MORAES, Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

de um serviço de qualidade e com segurança para os usuários? E os veículos e condutores que oferecem o serviço de transporte privado pelos aplicativos de carona remunerada ou de motorista privativo, apesar de não estarem credenciados para tal fim, não atenderiam aos critérios idealizados pela legislação brasileira para a circulação de veículos e habilitação de condutores?”

Não é difícil responder a primeira indagação apresentada pelo autor. É corriqueiro tomar conhecimento de condições precárias de ônibus urbanos e do despreparo de muitos condutores. Quanto aos táxis, não é novidade que as concessões de licenças, em boa medida, atendem a questões negociais, sem contar as ilegalidades que acontecem em relação aos alugueis da licença do veículo que vão desde a exploração por meio do aluguel abusivo a dificuldade de se fiscalizar o serviço, abrindo até mesmo espaço para crimes em face dos usuários.

A fim de subsidiar a resposta da segunda questão apresentada, é necessário trazer à baía a Lei 12.587/2012, Lei da Mobilidade Urbana, conhecida por traçar diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com o intuito de integrar os mais diversos meios de transporte e possibilitar melhorias quanto à acessibilidade e à mobilidade. Cabe destacar, ainda, que tal Lei é fundada nos princípios da acessibilidade universal, do desenvolvimento sustentável das cidades, da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano²⁹.

De acordo com o artigo 12 da referida Lei:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Da leitura do artigo, é notório que o transporte individual de passageiros, como o oferecido pelos aplicativos de compartilhamento, devem ser disciplinados e fiscalizados pelo Poder Público, de forma a oferecer condições de segurança, conforto, higiene, qualidade e valores não abusivos. Ocorre que, mesmo diante da crescente demanda de transporte alternativos, a regulação no que tange ao setor de transporte não é vista como prioridade pelo legislador brasileiro e ainda é objeto de contrariedades e disputas diversas da pauta da melhoria de condição de vida e, em especial, de mobilidade urbana da população. Importa frisar que uma

²⁹ BISPO, Sérgio Branquinho. **Uber e a Mobilidade Urbana. Publicado.** em: 03 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI221416,71043-Uber+e+a+Mobilidade+Urbana> Acesso em: 10 de novembro de 2017.

abordagem acerca dos debates sobre a regulamentação dos aplicativos de compartilhamento relativos à mobilidade urbana será realizada no capítulo no capítulo terceiro do presente texto monográfico.

Em que pese a lentidão legislativa para regular o transporte privado de passageiros oferecidos pelas plataformas de compartilhamento, as modalidades de transporte urbano de natureza privada são uma realidade no Brasil e no mundo e, sem dúvida, se somam aos meios de transporte público para alcançar os objetivos traçados pela Política de Mobilidade Urbana.

1.3 Chegada ao Brasil: entraves sociais e legais

A partir da entrada da Uber no Brasil em 2014³⁰, as discussões acerca da Economia de Compartilhamento no que tange à mobilidade urbana ganharam repercussão no cenário nacional. Seja pela reflexão acerca da legalidade do aplicativo, seja pela discussão relacionada à regulação, um conflito social e jurídico se instaurou no país.

De acordo com a Associação InternetLab de Pesquisa em Direito e Tecnologia³¹, o conflito em torno do Uber foi notado pela primeira vez em notícia publicada pelo jornal O Globo que mencionou os protestos ocorridos anteriormente em Londres e em Paris, além da reação das associações de taxistas no Brasil. De acordo com a InternetLab, ainda, mais de trinta notícias foram publicadas sobre aplicativos de compartilhamento no âmbito dos transportes em grandes veículos de comunicação no Brasil entre maio e dezembro de 2014.

Inicialmente, frisa-se que na a Uber lançou o primeiro aplicativo de grande repercussão envolvendo plataformas *peer to peer* e o transporte de passageiros. Destaca-se que, em junho de 2010, a empresa iniciou suas atividades em São Francisco, nos Estados Unidos. Pouco mais de um ano depois, a empresa realizou rodadas de investimentos e iniciou a expansão local, nacional e internacional³².

³⁰ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

³¹ Idem

³² idem

De carros queimados a filas quilométricas de táxis em protesto a chegada do aplicativo, a chegada da Uber foi marcada por conflitos carregados de violência e intolerância entre taxistas e motoristas da empresa. O entendimento do Simtetaxis, sindicato de taxistas de São Paulo, era de que a Uber propunha o transporte clandestino de passageiros e era uma ameaça ao emprego dos taxistas, além de desprezar a legislação³³.

A chegada dos aplicativos de compartilhamento na Europa não foi diferente. Em Londres, Berlim, Paris e Madri, houve uma intensa resistência e protestos de taxistas contra o aplicativo Uber. Tendo em vista a reclamação acerca da concorrência desleal ocasionada pelo aplicativo, houve paralisações de taxistas e bloqueio de vias movimentadas³⁴.

Em abril de 2015, o conflito chegou ao judiciário, sendo que o juiz Roberto Luiz Corcioli Filho, da 12ª Vara Cível da Comarca de São Paulo determinou a suspensão das atividades da Uber no estado por inexistir autorização do Poder Público. A decisão em relação à ação movida pelo Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi no Estado de São Paulo, ainda, determinou a remoção do aplicativo de plataformas como a Google, Samsung e Microsoft, além de multa de cem mil reais por descumprimento da decisão. Vejamos:

“Com isso não se está a condenar, em termos sociais, o modelo de negócio promovido pela requerida. Apenas se observa que, neste juízo liminar, tal modelo aparenta carecer de regulação, a qual é condição prévia a seu exercício. O mero fato de, hodiernamente, vivermos em um mundo de novidades mil em todos os seguimentos e a todos os instantes (muitas propagandeando "revoluções sociais" ao clique de um botão e ao passar de um cartão de crédito) não parece, de outro lado, já ter tornado legítimo um oficial desmantelamento das instituições democráticas tal qual temos conhecido. Se é certo que é necessário, nos tempos atuais, debatermos com profundidade os rumos de nossa organização política, não menos correto é que vivemos sob a égide de um Estado Democrático de Direito e que a observância da Constituição é cogente, assim também das leis que estejam afinadas a essa mesma Constituição.

(...)

Justifica-se, por fim, a abrangência nacional desta decisão, no que diga respeito à suspensão do aplicativo em questão, a despeito da base territorial estadual da entidade sindical autora, não apenas pela comum atribuição de tal efeito a ações coletivas, como, também, pela natureza da atividade empresarial exercida pela requerida, de caráter claramente transfronteiriço, sendo que, por se dar a sua contratação e publicidade em ambiente virtual, a ordem ora proferida não teria qualquer efetividade se fosse limitada apenas a parcela do território brasileiro.

(...)

³³ **Perseguições e violência: Conflito entre taxistas e Uber aumenta em BH e pode avançar para outros Estados.** Publicado em: 07/07/2015. Disponível em: http://www.huffpostbrasil.com/2015/07/07/perseguiçoes-e-violencia-conflito-entre-taxistas-e-uber-aumenta_a_21686369/ Acesso em: 13 de novembro de 2017;

³⁴ **Protestos de táxis contra aplicativo paralisa trânsito na Europa.** Publicado em: 11 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/3581928/protesto-de-taxis-contra-aplicativo-paralisa-transito-na-europa> Acesso em: 12 de novembro de 2017.

Ante o acima exposto, DEFIRO a liminar para determinar que a requerida cesse a disponibilidade e o funcionamento do aplicativo em questão (nacionalmente), bem como suspenda suas atividades na cidade de São Paulo, SP (conforme especificação do pedido inicial), sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – limitada, por ora, a R\$ 5 milhões –, a correr a partir do terceiro dia da efetivação da intimação da requerida

A presente decisão servirá de mandado, a ser cumprido pela própria parte requerente, determinando-se que as empresas Google, Apple, Microsoft e Samsung deixem de fornecer nas suas respectivas lojas virtuais o aplicativo Uber, bem como para que suspendam remotamente os aplicativos Uber dos usuários que já o possuem instalado em seus aparelhos celulares”³⁵

A decisão, contudo, foi revertida no dia seguinte pelo próprio juiz, sob o argumento de que outra Vara Judicial da mesma Comarca possuía competência anterior sobre a matéria. O que ocorreu foi que, em ação anterior, a juíza Fernanda Camacho, da 19ª Vara Cível de São Paulo, havia extinto ação que versava sobre a mesma matéria, ajuizada por uma associação de taxistas, sem julgamento do mérito, por entender que a associação não tinha legitimidade para representar os interesses dos taxistas como um todo³⁶.

A pesquisa da InternetLab destaca argumentos pró-taxistas e pró-uber face a leis federais que merecem comentário. De acordo com os representantes dos taxistas do município de São Paulo, a Uber oferece serviço de transporte individual de passageiros de forma remunerada e depende de autorização do Poder Público. O Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº. 9.503/1997), por sua vez, define em seu artigo 135 que “os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente”. A Uber, porém, argumenta que a legislação de 1997 não previa a possibilidade de “serviços de transporte em rede”³⁷, não sendo aplicável tal dispositivo ao conflito em questão.

Merece destaque também o argumento de que os motoristas cadastrados na plataforma Uber realizavam atividade privativa dos taxistas, pois transportavam passageiros de forma remunerada. O argumento teve como base o artigo 2º da Lei nº 12.486/2011 (que regulamenta a profissão de taxista) que define que “é atividade privativa dos profissionais taxistas a

³⁵ Processo nº 1040391-49.2015.8.26.0100. 12ª Vara Cível da Comarca da Capital. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Juiz Roberto Luiz Corcioli Filho. Publicação em 28/04/2015.

³⁶ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

³⁷ Idem

utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros”. Por sua vez, a Uber utilizou o contra-argumento de que os motoristas da Uber não oferecem “transporte público individual”, pois operam em plataforma privada.

Outro argumento trazido à tona pelos taxistas gira em torno da já mencionada Lei Federal nº 12.587/2012, a Lei que institui as diretrizes da Política Nacional de mobilidade Urbana. A alegação foi no sentido de que, de acordo com o artigo 4º, a Política Nacional de Mobilidade Urbana reforça as regras da Lei nº 12.468/2011, que – como visto – define o transporte público individual enquanto atividade privativa dos taxistas. A Uber responde, novamente, que não oferece transporte público e sim privado individual.

Vale mencionar, ainda, o argumento de que a Uber não pode operar sem regulamentação e autorização, visto que presta serviço de utilidade pública. Tal alegação se deu com base no artigo 27 da Lei Federal nº 12.865/2013 que modificou a nº 12.587/2012, artigo este já analisado no subcapítulo anterior, e define que “serviços de utilidade pública de transporte individual deverão ser organizados disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”. A Uber, porém, pondera que é preciso haver regulação específica pelo poder público e, enquanto não houver regulação no sentido, pode operar livremente.

As divergências citadas e demonstradas na pesquisa servem de alerta em relação ao cenário jurídico complexo, no que tange ao transporte por meio de aplicativos de compartilhamento, atual. Ademais, demonstram ainda o quão urgente é a necessidade de se pensar em uma forma de regulação que equilibre a situação.

Dessa forma, é nítido que o surgimento da economia compartilhada revela diversos desafios ao legislador. A utilização de dispositivos normativos elaborados para atender às modalidades tradicionais de transporte é incapaz de resultar em uma solução viável, sem contar que, como lembrado por MENDES E CERROY³⁸, pode resultar em insegurança jurídica e em

³⁸ MENDES, F. S.; CERROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185), p. 9.

prejuízo aos consumidores e prestadores dos serviços relativos às plataformas de compartilhamento. No entanto, algumas premissas básicas da Constituição Federal servem de baliza ao legislador. Os princípios elencados no artigo 170 do texto constitucional, que tratam das atividades econômicas no Brasil, são essenciais à resposta legislativa no que tange à economia de compartilhamento. Importa destacar que o Supremo Tribunal Federal, no RE 42294, considerou que a prerrogativa de regulação da economia necessariamente deve respeitar os fundamentos da Ordem Econômica e Financeira. Vejamos:

“De fato, o texto constitucional de 1988 é claro ao autorizar a intervenção estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores econômicos. Entretanto, o exercício de tal prerrogativa deve se ajustar aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do art. 170 da Constituição”³⁹.

Infere-se, dessa forma, que os princípios elencados na Constituição devem ser respeitados pela atividade legislativa. MENDES e CEROY, porém, frisam que outros valores como o da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da justiça social devem ser levados em consideração, tendo em vista que o próprio artigo 170 da Constituição não apresenta a livre iniciativa de forma irrestrita. Ademais, ponderam:

“(…) ao se analisar o surgimento de novas tecnologias e novos tipos de serviços, como é o caso da sharing economy, é fundamental que as discussões acerca de sua regulamentação levem em consideração a tensão entre a importância da livre iniciativa para o desenvolvimento do mercado e a necessidade de intervenção do Estado para o seu melhor funcionamento, de forma a otimizar o bem estar dos consumidores e dos usuários”⁴⁰.

No entanto, a análise constitucional acerca da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana não é unânime. Isso é perceptível se considerarmos que renomados juristas brasileiros, por meio de pareceres, divergem acerca da legalidade das plataformas de compartilhamento no que toca o setor de transportes.

Dessa maneira, no próximo capítulo, serão analisadas mais profundamente as tensões jurídicas envolvendo o tema. Ademais, é perceptível que a natureza jurídica do serviço de transporte individual de passageiros oferecidos por aplicativos de compartilhamento é uma

³⁹ RE 422941, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 24-03-2006 PP-00055 EMENT VOL-02226-04 PP-00654 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, pp. 273-302.

⁴⁰ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185), p. 11.

questão crucial na discussão. Assim, anteriormente ao estudo de pareceres, abordar-se-á tal assunto tão relevante.

2. TENSÕES JURÍDICAS

2.1 A natureza jurídica do transporte de passageiros a partir de aplicativos de compartilhamento

Como já mencionado, empresas de compartilhamento que atuam no campo do transporte individual de passageiros, como a Uber e a Cabify, utilizam-se de plataformas *peer to peer* para interligar os usuários. O transporte oferecido é remunerado, sendo o valor calculado pelo aplicativo em momento anterior a corrido.

A relação entre as empresas e os proprietários de automóveis interessados em prestar o serviço se inicia com o credenciamento destes junto à empresa, mediante o preenchimento de exigências que vão desde requisitos de ordem subjetiva, como a qualificação como motorista e vida pregressa criminal, a requisitos de ordem objetiva, como qualidade e tempo de uso do veículo que atenderá a plataforma. Após a aceitação, os serviços do motorista cadastrado ficam acessíveis aos passageiros também cadastrados no aplicativo. É preciso ressaltar que o sistema prevê que o motorista receberá o valor do serviço prestado com um desconto de percentual cobrado pela empresa de compartilhamento, justificado pela realização do intermédio entre o passageiro e o motorista⁴¹.

Como já salientado, o usuário das plataformas *peer to peer* de compartilhamento no âmbito dos transportes também precisa realizar um cadastro junto à empresa. Após download do aplicativo elaborado pelas empresas, o usuário se cadastra na plataforma por meio do fornecimento de dados pessoais e de dados financeiros, como informações acerca de cartão de crédito. Posteriormente, está apto à solicitar um motorista credenciado na plataforma de compartilhamento a fim de usufruir do transporte individual remunerado de passageiros oferecido. Via de regra, o pagamento é feito por meio do cartão de crédito que o usuário habilitou junto à empresa. Contudo, algumas plataformas já rem oferecido, inclusive, a

⁴¹ MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

possibilidade de pagamento por meio de cédulas de dinheiro e débito em conta, em parceria com alguns bancos.

Nesse sentido, frisa-se que a semelhança entre o serviço de táxi e o fornecido pelas plataformas de compartilhamento é notória. No entanto, tal semelhança não é coincidência. De acordo com MELLO:

“Os relatos a respeito da origem da UBER revelam que seus fundadores, atuantes no famoso Vale do Silício, no Estado norte-americano da Califórnia, conceberam inicialmente o aplicativo e seu respectivo uso exatamente a partir de uma crítica à qualidade do serviço de táxi e da consequente iniciativa de criar uma alternativa ao táxi, mediante uma ferramenta mais ágil”⁴²

Ora, tanto o serviço oferecido pelas plataformas *peer to peer* de compartilhamento no âmbito do setor de transporte quanto o oferecido pelo modal táxi são serviços de transporte individual remunerado de passageiros. Isto é, os usuários são transportados de um local a outro e pagam um determinado valor que é calculado com base na distância percorrida e na duração do deslocamento.

MELLO⁴³, entretanto, destaca diferenças entre os modais. O autor lista diversas formas de acesso ao táxi, como a) acenar para o taxista em vias públicas; b) ir a um ponto fixo de táxi; c) telefonar para uma central telefônica que encaminha um táxi e d) solicitar o serviço por meio de aplicativos de telefone. Ocorre que o serviço de transporte oferecido pelas plataformas de compartilhamento, contudo, não pode ser solicitado pelas três primeiras formas listadas, apenas pela última.

As semelhanças entre o serviço oferecido por meio de aplicativos de smartphone pelos dois modais é evidente, visto que ambos operam no mercado de transporte individual de passageiros. Isso comprova que, em certa medida, a existência de um serviço de competição entre o serviço prestado por táxis e o por plataformas de compartilhamento. Contudo, tal competição se dá apenas na forma de acesso aos serviços por meio de aplicativos, haja vista que o modal táxi continua a ser o único a atender aos passageiros por meio a) do ato de acenar em vias públicas; b) pontos fixos e c) central telefônica.

⁴² MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

⁴³ Idem.

MELLO faz uma consideração importante quanto à concorrência evidenciada:

“Muitos outros fatores econômicos merecem uma investigação mais cuidadosa e metódica. O serviço de transporte individual remunerado de passageiros foi historicamente prestado por táxis em praticamente todo o mundo. Mais: o serviço de táxi sempre tendeu a gozar de um regime monopolista na prestação desse tipo de serviço. Trata-se, portanto, de uma instituição tradicional e solidamente assentada, com forte esprit de corps. Além disso, há certo consenso de que o setor é extensamente dominado por cartéis ou grupos bem organizados, capazes de exercer constante e influente pressão sobre as instâncias governamentais. Essas circunstâncias justificariam, ao menos em parte, a resistência que os taxistas têm manifestado publicamente, muitas vezes de forma violenta, contra a entrada dos serviços da empresa no mercado.

Por outro lado, os serviços oferecidos pela UBER possuem claramente uma natureza denominada de tecnologia disruptiva, termo que procura significar a capacidade de determinadas inovações tecnológicas de revolucionar uma determinada área da economia por apresentar uma melhor performance vis-à-vis os agentes econômicos tradicionais. Toda inovação disruptiva provoca reação de resistência nos setores atingidos. Os computadores aposentaram as máquinas de escrever. Os sites de procura na internet eliminaram as enciclopédias. Os serviços de streaming de música e filmes podem acabar com a indústria de CDs e DVDs e afetar drasticamente o tradicionalíssimo mercado das salas de cinema. Sistemas de intermediação de locação de imóveis como o Airbnb ameaçam tanto o setor hoteleiro quanto o de corretagem de imóveis. Sempre houve e há resistência a inovações disruptivas, justamente porque recebe a adesão voluntária do público consumidor, que tende a valorizar as vantagens oferecidas pela inovação sem se preocupar com os efeitos negativos que a migração causa aos setores tradicionais.⁴⁴”

Tendo em vista a inovação trazida pelas plataformas de compartilhamento, é possível, portanto, entender a rápida adesão que as plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes têm recebido nas metrópoles onde se instalam. Ademais, os relatos de melhor atendimento e qualidade do veículo, além do preço atrativo, também contribuem para a expansão das plataformas de compartilhamento.

A fim de aprofundar o debate em relação à natureza jurídica do serviço de transporte individual remunerado de passageiros oferecido pelas plataformas de compartilhamento, de início faz-se necessário lembrar que o transporte individual de passageiros, até os anos 2010 era praticamente oferecido apenas pelos táxis. De acordo com MELLO, desde o “surgimento do serviço de táxi, que aparece e se prolifera logo no início do século XX, a atividade foi fortemente regulada pelo Poder Público, especialmente em relação a quatro elementos: o modo de ingresso dos veículos e dos motoristas no exercício da atividade, o número de veículos que

⁴⁴ MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

pertencem ao sistema, a fixação e regulação de tarifas e a distribuição dos veículos no espaço urbano”⁴⁵. Este histórico explica porque, no Brasil, há uma tendência de considerar o serviço oferecido pelo táxi como uma espécie de serviço público e não uma atividade de utilidade pública passível de regulação pelo Poder Público.

A Constituição Federal estabelece uma série de serviços classificados como público. No artigo 21, que versa acerca das competências materiais da União, estão elencados diversos serviços públicos como os de telecomunicações (XII), transporte ferroviário e aquaviário (XII, “d”) e o rodoviário interestadual e internacional (XII, “e”). O artigo 198, por sua vez, prevê o serviço público de educação básica gratuita. E, o já mencionado artigo 30, V, versa acerca da competência dos municípios para organizar e manter os serviços públicos de interesse local, sem especificar quais seriam eles.

MELLO⁴⁶ destaca que a lista de serviços públicos inscritas na Constituição Federal não é fechada ou exclusiva. Isto é, o legislativo dos entes federados possui competência normativa para instituir novas possibilidades de serviço público. Neste sentido, cumpre destacar, ainda, que o artigo 175 do texto constitucional versa que:

“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Dessa forma, infere-se que os serviços públicos são prestados pela Administração Pública ou por agentes privados mediante concessão ou permissão. Neste ponto, lembra-se que os agentes econômicos privados não são livres para iniciarem uma atividade definida como serviço público. Segundo MELLO, “a previsão legal de que um serviço é público, exclui a incidência do direito fundamental à liberdade econômica”⁴⁷.

Ocorre que não se deve confundir os serviços públicos com os serviços de utilidade pública. Um conceito para serviços de utilidade pública apresentado por MELLO é

⁴⁵ MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

“o qual se caracteriza por se referir a atividades prestadas por agentes econômicos privados que, por sua relevância ao interesse público, podem e devem ser objeto de uma regulação normativa mais rigorosa e extensa por parte do Estado”⁴⁸.

Pode-se listar como exemplos de serviço de utilidade pública a educação privada, prevista no art. 209, caput, da Constituição. Contudo, tendo em vista o fato de ser um direito fundamental (artigo 6º, CF), a educação privada se submete a uma extensa regulação legal, como a submissão à Lei nº9.394/96, a Lei Nacional de Diretrizes e Bases para a Educação.

Noutro giro, a partir da promulgação do Estatuto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a já mencionada Lei Federal nº 12.587/2012, houve a regulação do transporte urbano. No artigo 3º, §§ 1º e 2º da referida Lei, há a classificação das formas de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro, in verbis:

“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”⁴⁹.

⁴⁸ MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

⁴⁹ Lei 12.857 de 03 de janeiro de 2012.

O artigo 4º do Estatuto, por sua vez, conceituou as classes de transporte urbano. No que toca ao transporte individual, é possível perceber duas classificações: o transporte público individual e o transporte privado individual.

De acordo com o artigo 4º, VIII, o transporte público individual é conceituado como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”. Por sua vez, o transporte privado individual pode ser percebido no inciso X do referido artigo:

“X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;”

Em um primeiro momento, uma indagação surge: tendo em vista os conceitos, em que categoria o transporte a partir das plataformas de compartilhamento se encaixa?

Como se pode perceber, o transporte público individual de passageiros é conceituado como um serviço remunerado, sendo que não há tal destaque quando se diz respeito ao transporte privado individual. Ademais, quanto ao transporte privado individual, não á sequer o uso do termo “serviço”, sendo conceituado como um meio de transporte que pode ser utilizado por pessoas privadas que usam o automóvel, muitas vezes próprio, para a locomoção nas cidades.

Se retomar-se ao conceito de transporte público individual disposto no artigo 4º, VIII da Lei de Mobilidade Urbana, o transporte possibilitado pelas empresas de compartilhamento é remunerado e oferece viagens individualizadas. Contudo, não constitui um serviço aberto ao público, embora seja de uso corriqueiro e popular. Explica-se. Como já discutido, a única maneira de se ter acesso às plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes é por meio de aplicativos disponibilizados pelas empresas que realizam o intermédio entre os motoristas e os usuários. Sendo assim, não é possível requisitar o transporte oferecido pelas plataformas por meio de central telefônica ou até mesmo por meio de um gesto de acenar. Ainda que se argumente que os aplicativos são abertos ao público, a necessidade de cadastro prévio para realizar uma corrida e, por mais que seja óbvia, a própria necessidade de se ter um smartphone para vir a ter acesso à plataforma de compartilhamento, certamente não se trata de

um serviço aberto ao público, uma vez que não é realizado segundo a autonomia da vontade do motorista e do usuário.

Trata-se, então, de transporte individual privado? Certamente, o conceito da Lei de Mobilidade Urbana não encaixa em sua totalidade o transporte a partir dos aplicativos de compartilhamento, haja vista o caráter remuneratório e o fato de que a relação de mobilidade se dá a partir do compartilhamento de carros particulares. Contudo, é possível constatar que por meio da análise dos princípios e fundamentos da Lei de Mobilidade Urbana, o serviço oferecido pelas plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana é o transporte individual de passageiros de forma privada. Nesse sentido, concorda-se com a análise feita por MENDES e CEROY:

“(...)percebe-se que a própria lei, apesar de prever tal modalidade, apenas não a disciplina, o que é plenamente justificável, pois o transporte privado individual não representava à época uma opção no que concerne à mobilidade urbana. Como afirmado, tal tipo de serviço, antes utilizado de forma restritiva, passou apenas nos últimos anos a significar uma real forma de circulação de pessoas dentro da cidade, sendo fundamental a atualização da lei neste particular⁵⁰”.

É preciso frisar que o transporte possibilitado pelas plataformas de compartilhamento, embora ainda não esteja regulado, atende à Lei de Mobilidade Urbana no que diz respeito ao objetivo de propiciar melhores condições urbanas à população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade (artigo 7º, III). Além disso, reforça outros princípios como a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano (Artigo 5º, IV) e a promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas nas cidades (Artigo 7º, IV).

Entende-se que a questão da natureza jurídica do transporte individual remunerado de passageiros é crucial para a discussão acerca da legalidade dos serviços prestados pelas plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana. Dessa forma, tendo em vista a correlação com o subcapítulo seguinte, estender-se-á a discussão nele. Pretende-se, no próximo subcapítulo, ainda, por meio da análise de pareceres de renomados juristas, trazer à tona o debate acerca da legalidade do transporte de passageiros por meio da utilização das plataformas de compartilhamento.

⁵⁰ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185), p. 18.

2.2. Uma análise constitucional acerca da legalidade dos aplicativos de compartilhamento no setor de transporte no Brasil

Inicialmente, cumpre destacar que, tendo em vista as controvérsias jurídicas sobre o tema, passar-se-á a análise de pareceres jurídicos acerca da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana.

Após a chegada conturbada ao Brasil, a Uber contratou o Professor de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Daniel Sarmento para tecer uma abordagem jurídico-constitucional acerca da possibilidade de operação da plataforma no Brasil⁵¹. Foram formuladas quatro indagações pela empresa acerca do tema:

- “(a) As atividades desempenhadas pelos motoristas parceiros da UBER se enquadram no conceito de “transporte público individual de passageiros”, prevista no art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 12.587/2012, ou constituem hipótese de “transporte individual privado de passageiros”, contemplada no art. 3º, § 2º, inciso I, “a”, c/c inciso II, “b” e inciso III, “b”, da referida lei?*
- (b) O transporte individual de passageiros configura no Brasil serviço público, ou se trata de atividade econômica stricto sensu? (*
- c) As atividades da Consulente e dos seus motoristas parceiros dependem de prévia regulamentação e/ou autorização para que possam ser validamente exercidas no país? (*
- d) O legislador infraconstitucional de qualquer dos entes federativos pode converter toda a atividade de transporte individual de passageiros em serviço público, ou se valer de restrições regulatórias que impeçam que particulares compitam, nesta área, com os serviços de táxi?”⁵²*

De início, Sarmento salientou que, para responder aos quesitos propostos, é preciso abordar o papel que os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência devem desempenhar na interpretação da legislação infraconstitucional que trata das atividades econômicas *lato sensu*. Ademais, para o professor, a discussão acerca do conceito de serviços públicos e de atividade econômica *stricto sensu* também deve ser realizada a fim de se oferecer um melhor subsídio para as repostas propostas.

⁵¹ SOUZA, Gisele. **Aplicativo Uber não fere as leis brasileiras, afirma professor**. Publicado em 15 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jul-15/aplicativo-uber-nao-fere-leis-brasileiras>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

⁵² SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

De acordo com Sarmento, os princípios constitucionais

“(...) estabelecem limites para o legislador infraconstitucional e para a Administração, cuja inobservância enseja a invalidade das normas e dos atos que os contravenham. Eles também incidem diretamente sobre as relações sociais, impondo comportamentos positivos e negativos ao Estado e a particulares. Além disso – e este é o ponto que nos interessa no momento –, os princípios constitucionais são vetores fundamentais na interpretação da ordem jurídica.

Neste ponto, o autor alerta que o princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV e 170, caput, CF) e o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CF) são de máxima importância para a compreensão do tema economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana. Isso porque o princípio da livre iniciativa, que não ostenta caráter absoluto e incondicional na ordem constitucional brasileira, encontra repouso em dois fundamentos: a emancipação da liberdade individual e a promoção de riqueza e desenvolvimento econômico em prol da coletividade.

Quanto ao princípio constitucional da livre concorrência, Sarmento frisa que é pilar essencial da ordem econômica brasileira e possui dupla face:

“Por um lado, ele limita o Estado, que não pode instituir restrições excessivas que impeçam os agentes econômicos de ingressar, atuar e competir livremente no mercado. Por outro, o princípio impõe que o Poder Público atue sobre o mercado, para proteger a sua higidez, prevenindo e coibindo abusos do poder econômico e práticas anticoncorrenciais, como a formação de monopólios, oligopólios, cartéis etc. É que o princípio não pressupõe, romanticamente, a existência de um mercado atomizado, formado por agentes econômicos de igual poder, competindo em condições equânimes pela preferência do consumidor. Pelo contrário, diante da constatação de que, quando livre de todas as amarras, o poder econômico tende a se concentrar patologicamente em detrimento da concorrência, o princípio impõe a atuação comissiva do Estado, em favor da saúde do próprio mercado”⁵³.

O professor destaca, ainda, que, para os fins da consulta, interessa a faceta do princípio da livre concorrência que se volta à limitação do poder estatal de intervir na economia, “restringindo o acesso e a atuação de particulares no mercado”⁵⁴.

Em relação aos serviços públicos e a atividade econômica *stricto sensu*, o autor alerta que tratam-se de dois campos distintos da atividade econômica em sentido amplo e é necessário diferenciá-los. Neste ponto, Sarmento destaca:

⁵³ SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

⁵⁴ Idem.

*Cabe notar, neste particular, que a Carta de 88 não faz qualquer referência ao transporte individual de passageiros como serviço público (a Constituição menciona, isto sim, o transporte coletivo de interesse local – atribuído à titularidade municipal - art. 30, inciso V, CF). (...) Nesse sentido, por exemplo, **Marçal Justen Filho sustenta que só podem ser qualificadas como serviço público pelo legislador as atividades “vinculadas diretamente a um direito fundamental”, e que sejam, ademais, “insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da iniciativa privada”**⁵⁵. (grifo nosso)*

Quanto ao tema, Sarmiento trouxe à baía um entendimento do STF relativo à questão dos transportes. No RE 220.999-7⁵⁶, o STF discutiu se haveria responsabilidade civil da União em razão da não prestação do serviço de transporte fluvial de carga. A tese vencedora considerou ausente a responsabilidade civil, tendo em vista o entendimento de que o transporte fluvial de cargas não era serviço público, por não atender a qualquer necessidade coletiva essencial. De acordo com o acórdão:

“O Prof. RUY CIRNE LIMA, quanto ao conceito de serviço público foi preciso: ‘serviço público é todo serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, por isso mesmo tem que ser prestado pelos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou por outra pessoa administrativa’ (...)

Não é o que se passa, no caso, com o transporte fluvial.

Não é ‘indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social’ (DUGUIT).

Não é existencial para a sociedade. Existenciais e indispensáveis ‘à realização e ao desenvolvimento da interdependência social’ são os serviços públicos ditos essenciais. (...) A União não tem a obrigação constitucional, legal nem contratual de oferecer os serviços”. (grifo nosso)

É evidente que o artigo 30, V, da Constituição federal, já mencionado em outras oportunidades do presente estudo monográfico, constitui o transporte coletivo de passageiros como serviço público. No entanto, teria o Estado a obrigação de assegurar também o transporte individual para cada cidadão? Ora, a resposta parece evidente. Afinal, nas palavras de MARQUES NETO, “seria risível u programa ‘táxi para todos” ou subsídio nas tarifas do transporte individual”⁵⁷.

O professor Daniel Sarmiento aborda, ainda, a proteção e o estímulo à inovação enquanto traços característicos do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), ao qual se sujeitam as

⁵⁵ SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

⁵⁶ STF, 2ª Turma, RE 220.999-7, Rel. p/ ac. Min. Nelson Jobim, DJ 24/11/2000.

⁵⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **O Estado contra o mercado: Uber e o consumidor**. Publicado em 11/06/2015, disponível em www.migalhas.com.br/dePeso/16.MI221670,91041-Estado+contra+mercado+uber+e+o+consumidor. Acesso em 15 de novembro de 2017.

plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes. No artigo 2º, IV da referida Lei, a livre iniciativa e a livre concorrência apresentam-se como fundamentos. Ademais, o artigo 3º, VIII, traz como princípio a “liberdade de modelos de negócios promovidos na internet”. O artigo 4º, III, define como objetivo do Marco Civil da Internet a “promoção da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e novos modelos de uso e acesso”. Neste ponto, Sarmiento considera que “condicionar a possibilidade do particular de inovar à existência de prévia regulamentação estatal da sua atividade não é apenas inconstitucional. É também desastroso, sob a perspectiva do desenvolvimento social, por asfixiar de modo intolerável a capacidade de inovação dos agentes econômicos, em detrimento de toda a sociedade”.⁵⁸

Ao passar à análise da legislação acerca do transporte individual de passageiros, o professor discorre sobre a Lei nº 12.587/2012, a já destacada Política Nacional de Mobilidade Urbana. Conforme também concluído no subcapítulo anterior do presente texto monográfico, Daniel Sarmiento entende que a Lei ventilou o transporte privado individual de passageiros, mas o legislador não o regulou, como fez em relação ao transporte público individual por meio da Lei nº 12.468/2011 que regulamentou a profissão de taxista. Neste ponto, Sarmiento pondera que nenhuma das duas leis citadas concedeu aos taxistas o monopólio no exercício de toda a atividade de transporte individual de passageiros. É preciso considerar, porém, que o artigo 12 da Lei nº 12.587, a partir da nova redação dada pela Lei nº 12.865/2013, infere que o transporte individual de passageiros é atividade desempenhada pelos taxistas:

“Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade, de qualidade de serviços, de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.
12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.
§1. É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos pelo poder público local.
§ 2º. Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
§ 3º. As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo de outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga”.

⁵⁸ SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

A análise de tal dispositivo torna-se essencial pelo fato de configurar o modal táxi não como serviço público, mas sim como serviço de utilidade pública. Neste sentido, Sarmiento⁵⁹ salienta que

“O serviço público, como visto, é titularizado pelo Estado, mas pode ser eventualmente prestado por particulares, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. **Já o serviço de utilidade pública se enquadra no campo da atividade econômica, mas se sujeita a intensa regulação e fiscalização estatal, em razão do interesse público inerente à sua prestação.** Os serviços de utilidade pública, nas palavras de Alexandre dos Santos Aragão, “*são atividades da iniciativa privada para as quais a lei, face à sua relação com o bem-estar da coletividade e/ou por gerarem desigualdades ou assimetrias informativas para os usuários, exige autorização prévia para que possam ser exercidas, impondo ainda a sua contínua sujeição à regulação do poder público autorizante, através de um ordenamento jurídico setorial*”⁶⁰.

Sarmiento ainda ressalta que é fundamental assegurar a todos o acesso ao transporte, sendo a universalidade pretendida pelo constituinte evidentemente o transporte coletivo e não o individual. De acordo com o professor, o fato de o transporte individual privado de passageiros não possuir regulamento não impede, à luz do princípio da livre empresa (artigo 170, p.u. da CF), sua prestação por particulares interessados em oferecê-lo. Ademais, o autor frisa que a alternativa oferecida pelas plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes vai de encontro aos princípios da Lei nº 12.587/2012, a Lei de mobilidade urbana, indo de encontro a conclusão a que se chegou no subcapítulo anterior deste estudo monográfico.

No que tange à competência para legislar acerca do transporte individual privado, Sarmiento destaca o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal, “*compete privativamente à União Federal legislar sobre trânsito e transporte*”. Ademais, da leitura dos incisos IV e IX, vê-se que também compete privativamente à União legislar acerca da “*informática*” e de “*diretrizes da política nacional de transportes*”. Ora, é notório que tanto a Uber quanto as demais plataformas *peer to peer* de compartilhamento no setor de transportes possuem objetivos ligados às três matérias mencionadas. Nesse sentido, de acordo com Barroso:

“*Tal como ocorre nos exemplos citados das normas de direito civil e penal, a competência legislativa ampla em matéria de transporte não diz respeito apenas à União como ente central. Muito ao revés, o tema afeta a todos os entes federativos e à população de um modo geral, assumindo caráter claramente nacional*”⁶¹.

⁵⁹ SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

⁶⁰ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. Op. cit., pp. 191-192.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Federação, Transportes e Meio Ambiente: interpretação das competências**

Dessa forma, a conclusão a que se chega é a de que os entes federados possuem a possibilidade de disciplinar acerca de questões específicas. Contudo, em se tratando de uma matéria de evidente caráter nacional, a regulação do transporte individual privado compete à União e não aos estados ou municípios. Nesse sentido, importante lembrar trecho do voto da ministra Rosa Weber no Ag. Reg. no RE com Ag. 668.285⁶²:

“A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados.”

Visto isto, é certo que o artigo 30, V, da Constituição Federal ao discorrer acerca da competência municipal para “organizar e prestar diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo”, trata de uma competência apenas material do município, não conflitando com o artigo 22, XI, da Carta Magna.

Após os esclarecimentos legais e jurisprudenciais, o professor Daniel Sarmento passa à resposta das indagações formuladas pela Uber. A primeira indagação, já mencionada, pretende saber se as atividades desempenhadas pelos motoristas parceiros da Uber se enquadram no conceito de transporte público ou individual de passageiros. De acordo com a resposta do professor, as atividades se configuram como transporte individual privado de passageiros, que não é uma atividade privativa de motoristas de táxi.

Quanto à segunda pergunta, a Uber questionou se o transporte de passageiros no Brasil configura serviço público ou se trata de atividade econômica “*stricto sensu*”. De acordo com a interpretação de Sarmento, o transporte individual de passageiros não é serviço público, mas sim atividade econômica em sentido estrito. Ademais, o professor destaca que ela se desdobra em transporte público individual, que se configura como serviço de utilidade pública e se sujeita à intensa regulação estatal, e transporte privado individual de passageiros, que é atividade econômica comum, também sujeita à regulação estatal, mas com intensidade menor.

federativas. In: André Ramos Tavares, George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet (Orgs.). Estado constitucional e Organização do Poder. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 492-493

⁶² STF. 1ª Turma, Ag. Reg. no RE com Ag. 668.285, Rel. Min. Rosa Weber, julg. 27/05/2014.

No que diz respeito à indagação acerca da necessidade de prévia regulamentação ou autorização para o exercício do transporte individual de passageiro pelas plataformas de compartilhamento, Sarmento entende que não há tal necessidade. Ademais, esclarece que a falta de regulamentação de uma atividade econômica não a torna ilícita de acordo com o princípio da livre empresa.

Por fim, em relação ao derradeiro questionamento acerca da competência legislativa em torno do transporte individual de passageiros, Sarmento, como já mencionado, entende que apenas a União pode disciplinar acerca do transporte individual de passageiros, em virtude de sua competência privativa disposta no artigo 22, XI da Constituição Federal.

O jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, por sua vez, além da Constituição Federal Brasileira e da Lei de Mobilidade Urbana, analisou também leis municipais de São Paulo (Lei nº 16.279/2015) e Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 159/2015) sancionadas após uma grande pressão das representações sindicais de táxi e o Projeto de Lei nº 282 /2015 do Distrito Federal. Tendo em vista o fato de, em boa medida, o parecer do professor Canotilho ir de encontro às conclusões de Daniel Sarmento, nos deteremos às explicações acerca da inconstitucionalidade de diplomas legais de entes federativos relacionados ao transporte individual de passageiros.

Inicialmente, assim como Sarmento, Canotilho faz considerações acerca da liberdade de iniciativa econômica no Brasil. De acordo com o professor,

“No Brasil é generalizadamente consensual, no plano doutrinal e no plano político, que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, se funda nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, IV), na liberdade (artigo 5º, caput), no livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (artigo 5º, XIII). E, em consonância, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência condigna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170º), segundo, entre outros, o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV) e a defesa do consumidor (artigo 170, V). E ainda que a ordem social tem como base o primado do trabalho (artigo 193)”⁶³.

⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer quanto ao Regime de Acesso à Actividade Económica do Transporte Individual de Passageiros**. Coimbra: 26 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151109-03.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

Canotilho, após análise da Lei de Mobilidade Urbana similar a de Sarmiento, define que o “sistema Uber” (nomenclatura utilizada pelo autor para se referir à plataforma de compartilhamento) como:

“(…) atividade privada de prestação de serviços, com utilidade pública baseada na interconexão tecnológica de utilizadores, através da utilização de meios típicos da informática (Internet). O contrato que os utilizadores celebram com o ‘sistema Uber’ é igualmente um contrato de direito privado (civil)”⁶⁴

Ao tratar da ilegalidade e da inconstitucionalidade de leis municipais, estaduais ou distritais relacionadas ao transporte individual de passageiros, Canotilho frisa que a competência legislativa é de competência privativa da União, nos moldes do artigo 22 da Constituição Federal.

A Lei Complementar nº 159/2015 do município do Rio de Janeiro regulamenta o transporte individual remunerado de passageiros e a profissão de taxista⁶⁵. A Lei nº 16.297/2015 do Município de São Paulo, por sua vez, dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas.⁶⁶ Canotilho faz três destaques acerca das referidas legislações. Isso porque, para o autor, elas pretendem estabelecer:

*“a) A reserva ou o exclusivo do acesso e do exercício da atividade económica de transporte individual de passageiros aos agentes particulares/privados administrativamente habilitados sob o modo de táxi;
b) A proibição do transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos ou ao apenas permitirem que o uso de tais aplicativos apenas sejam permitidos aos agentes particulares/privados administrativamente habilitados sob o modo de táxi;
c) A inibição do acesso a todos (consumidores, ‘motoristas particulares/privados’, empresas) aos designados aplicativos e a inerente inibição do exercício da atividade de prestação de serviço do ‘sistema Uber’”⁶⁷*

O autor entende que, ao legislar de modo a promover reservas, proibições ou inibições, os diplomas legais municipais apresentam direta e manifesta inconstitucionalidade orgânica.

⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer quanto ao Regime de Acesso à Actividade Económica do Transporte Individual de Passageiros**. Coimbra: 26 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151109-03.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

⁶⁵ Lei Complementar nº 159 do Município do Rio de Janeiro de 29 de setembro de 2015.

⁶⁶ Lei Municipal nº 16.297 de 8 de outubro de 2015 do município de São Paulo.

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer quanto ao Regime de Acesso à Actividade Económica do Transporte Individual de Passageiros**. Coimbra: 26 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151109-03.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

Isso porque, Canotilho entende que os dispositivos versam sobre primária e inovatória, cuja competência está reservada à União. Em especial, no que tange à inconstitucionalidade material, Canotilho considera que

“(…) em todo caso, sempre tais leis seriam materialmente (e manifestamente) inconstitucionais por violação directa da Constituição Federal, seja, como concluímos já em outro lugar do texto, por violação isolada de diversos preceitos constitucionais, seja por violação sistematicamente agregada ou conjunta e simultânea desses diversos preceitos da Constituição Federal, que explicitam, a generalidade deles, as bases estruturais e transversais do Pacto fundante da República do Brasil e do (seu) Estado de Direito. É manifesta esta inconstitucionalidade por regime constante daquelas leis desrespeitar os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, IV), o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (artigo 5º, XIII), a valorização do trabalho humano e na livre iniciativa em que se funda a ordem económica do Brasil, tendo por fim assegurar a todos existência condigna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170º), o primado do trabalho em que se funda a ordem social (artigo 193º), o princípio da livre concorrência (artigo 170º, IV), a defesa do consumidor (artigo 170º, V) e a liberdade de acesso e o livre exercício de qualquer atividade económica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos na lei (§ único do artigo 170º)⁶⁸”. (grifo nosso)

Por fim, o jurista português concluiu que a Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), em seu artigo 12, atribuiu aos municípios a competência para organizar, disciplinar e fiscalizar o transporte individual de passageiros, sendo evidente que o legislativo municipal não possui competência para proibir a atividade de plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana. Ademais, conclui que em atenção aos princípios econômicos incorporados pela Constituição Brasileira, o “serviço Uber” pode ser usado por quem exerça a atividade de transporte individual de passageiros.

2.3 A insustentável tese da proibição

Em divergência ao entendimento de Sarmiento e Canotilho, o jurista ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau percebe o transporte individual de passageiros como serviço público. De acordo com Eros Grau:

“A prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí que o serviço público é um tipo de atividade económica.

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer quanto ao Regime de Acesso à Actividade Económica do Transporte Individual de Passageiros**. Coimbra: 26 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151109-03.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

Dizendo-o objetivamente, o serviço público é tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, visto que o setor privado presta serviços públicos em regime de concessão ou permissão.

Daí que o serviço público está para o setor público assim como a atividade econômica está para o setor privado”⁶⁹.

A fim de melhor fundamentar sua compreensão, Eros Grau destaca que a Lei Federal nº 12.468/2011, já mencionada lei que regulamenta a profissão de taxistas, destaca em seu artigo 2º que a apresenta o transporte individual remunerado de passageiros como transporte público individual e privativo de taxistas. Desta conclusão, o jurista infere que, sem dúvida, trata-se de um serviço público.

Eros Grau, ainda, ironiza o parecer de Canotilho por não tecer parecer sobre o assunto “ignorando que, no Brasil, o transporte público individual remunerado de passageiros consubstancia serviço público”⁷⁰. Ademais, sem maiores explicações, o ex-ministro afirma que a regulação da prestação de transporte individual remunerado de passageiros no âmbito local compete ao Município, sendo certo que essa prestação apenas é admissível quando o serviço for desempenhado por profissional taxista, em uma interpretação da Lei Federal nº 12.468/2011. Por fim, Eros Grau sustenta que as plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes são inquestionavelmente ilegais.

Ocorre que, como já desenvolvido anteriormente neste estudo monográfico, beira ao inviável sustentar a tese de que o transporte individual de passageiros a partir das plataformas de compartilhamento é serviço público. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei que melhor e mais dispõe acerca da Mobilidade Urbana no Brasil, a Lei nº 12.587, em seu artigo 12 alterado pela redação dada pela Lei nº 12.865/2013, apresenta o transporte individual de passageiros -até mesmo o modal táxi- como serviço de utilidade pública e não como serviço público.

Destaca-se, ainda, que o transporte individual de passageiros oferecido pelas plataformas de compartilhamento evidentemente deve se sujeitar à regulação estatal. Além disso, até mesmo enquanto não há norma que regulamente em específico o tema, é notório que os princípios

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. **Parecer quanto às Atividades da Uber**. São Paulo, 23 de novembro de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/bruno-ribeiro/wp-content/uploads/sites/281/2015/12/Parecer-Eros-Grau2.pdf> . Acesso em: 05 de outubro de 2017.

⁷⁰ Idem.

econômicos constitucionais possibilitam a constatação de que as atividades das plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana são lícitas.

Como ressaltado por Sarmiento⁷¹, certamente as atividades das plataformas de compartilhamento podem causar impactos econômicos negativos sobre os prestadores de serviço de táxi, por conta da legítima competição pelo mercado consumidor. No entanto, a ampliação da concorrência tende a trazer benefícios ao consumidor por conta da diversificação do serviço oferecido.

As tensões jurídicas, contudo, não ficaram somente no campo dos pareceres. Desde a chegada das empresas de compartilhamento no âmbito dos transportes no Brasil, diversas ações foram ajuizadas com o intuito de se resolver o dilema da legalidade ou ilegalidade do serviço oferecido por plataformas como a Uber e a Cabify. Passar-se-á, a seguir, à análise das principais decisões judiciais proferidas acerca do tema. Após isto, pretende-se alcançar a abordagem acerca da regulação das plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana.

3. A SAÍDA: REGULAÇÃO

3.1 A insuficiência judiciária perante o tema e a necessidade de adequação legislativa à realidade

Como já apresentado, a chegada das plataformas de compartilhamento no Brasil resultou em um intenso conflito social e em divergências jurídicas. No que diz respeito às divergências jurídicas, destaca-se que as decisões acerca do assunto que, de início, deixam evidente a ausência de domínio do judiciário sobre o funcionamento das plataformas, além dos empecilhos resultantes da inexistente regulamentação sobre o transporte individual de passageiros. Há que se considerar, porém, que não era para menos, haja vista o caráter novatório das plataformas de compartilhamento. Passa-se, pois, um panorama dos entendimentos sobre o tema.

⁷¹ SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

Em princípio, destaca-se que em setembro de 2014, poucos meses após a chegada da Uber ao Brasil, o taxista José Renan de Freitas e a Associação Boa Vista de Táxi moveram ação no Tribunal de Justiça de São Paulo face a Uber do Brasil Tecnologia LTDA, Apple Computer do Brasil LTDA, Google Brasil Internet LTDA, Microsoft Informática LTDA e Twitter Brasil Rede de Informação LTDA⁷². Interessante notar aqui que além da suspensão do serviço oferecido pela Uber, os autores ainda pretendia a suspensão dos perfis da Uber das redes sociais e do aplicativo de espaços virtuais de download.

Ocorre que, de acordo com o entendimento da juíza Fernanda Gomes Camacho, da 19ª Vara Cível da Comarca de São Paulo, os autores pretendiam a defesa de interesse coletivo que somente poderia ser feita pelos legitimados ativos relacionados no artigo 5º da Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública. Veja-se:

“Em consequência, o autor, como pessoa física, não tem legitimidade para as providências pleiteadas.

Quanto à associação autora, esta também não tem legitimidade para os pedidos formulados, pois, pelo que se observa no seu estatuto social, não tem expressa autorização para representar seus filiados. Aliás, não consta entre seus objetivos sociais a representação judicial de seus associados (art. 4º, fls. 45).

(...)

Logo, caberia à associação de forma fundada representar ao Ministério Público para que este, se entender pertinente, instaure o competente inquérito civil para apuração da irregularidade do aplicativo”⁷³.

Diante disso, a juíza indeferiu a petição inicial sob o argumento de nem o taxista nem a associação serem legitimados ativos para a propositura seja de medida cautelar inominada (peça apresentada pelos autores), seja a ação principal oportunamente proposta.

Como já salientado no capítulo anterior, em abril de 2015, o juiz Roberto Luiz Corcioli Filho, da 12ª Vara Cível da Comarca de São Paulo, concedeu uma liminar suspendendo as atividades da Uber no Brasil inteiro, sob o argumento de inexistir autorização do Poder Público. Além disso, determinou a remoção do aplicativo de plataformas como a Google, Samsung e Microsoft. No caso, a liminar foi requerida pelo Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi no Estado de São Paulo. Em que pese a decisão já ter sido mencionada no presente estudo monográfico, interessante aludir novamente ao argumento do juiz:

⁷² Processo nº 1084191-64.2014.8.26.0100. 19ª Vara Cível da Comarca da Capital. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Juíza Fernanda Gomes Camacho. Publicação em 03 de setembro de 2014.

⁷³ Idem.

“Com isso não se está a condenar, em termos sociais, o modelo de negócio promovido pela requerida. Apenas se observa que, neste juízo liminar, tal modelo aparenta carecer de regulação, a qual é condição prévia a seu exercício. O mero fato de, hodiernamente, vivermos em um mundo de novidades mil em todos os seguimentos e a todos os instantes (muitas propagandeando "revoluções sociais" ao clique de um botão e ao passar de um cartão de crédito) não parece, de outro lado, já ter tornado legítimo um oficial desmantelamento das instituições democráticas tal qual temos conhecido. Se é certo que é necessário, nos tempos atuais, debatermos com profundidade os rumos de nossa organização política, não menos correto é que vivemos sob a égide de um Estado Democrático de Direito e que a observância da Constituição é cogente, assim também das leis que estejam afinadas a essa mesma Constituição”⁷⁴. (grifo nosso).

Ora, o entendimento do juiz é claramente contraditório. Explica-se. De início, o magistrado considera que a atividade das plataformas de compartilhamento só poderia ser praticada mediante regulação prévia. Posteriormente, entende que a Constituição deve ser observada necessariamente no que tange ao assunto.

Como já discutido no presente texto monográfico, é evidente que os princípios econômicos constitucionais vão de encontro ao funcionamento das plataformas que oferecem o transporte individual de passageiros. Além disso, no campo infraconstitucional, os princípios da Lei de Mobilidade Urbana como promover melhoria nas condições urbanas da população no que tange à acessibilidade e à mobilidade (artigo 7º, III da Lei nº 12.587/2012). Ademais, frisa-se que toda atividade inovadora carece de regulação. Afinal, o legislador não é vidente para dispor regulação acerca de temas futuros, ainda mais no que diz respeito ao campo da tecnologia e das rápidas mudanças ocasionadas por ela no dia-a-dia.

A decisão, como já ressaltado em capítulo anterior, foi revertida no dia seguinte pelo próprio juiz, haja vista o fato de que a 19ª Vara Cível da Comarca de São Paulo possuía competência anterior sobre a matéria.

No estudo em questão, entende-se como necessária, ainda, uma abordagem acerca das liminares que suspenderam as já referidas leis municipais de São Paulo (Lei nº 16.279/2015) e do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 159/2015) acerca do transporte individual de passageiros.

⁷⁴ Processo nº 1040391-49.2015.8.26.0100. 12ª Vara Cível da Comarca da Capital. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Juiz Roberto Luiz Corcioli Filho. Publicação em 28/04/2015.

Em outubro de 2016, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 16.279/2015 que, em suma, não permitia o transporte individual remunerado de passageiros por plataformas de compartilhamento. De acordo com o relator, desembargador Francisco Casconi:

“Pode lei municipal proibir o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares, intermediado por aplicativos? (...)A resposta, coerentemente, há de ser negativa.

(...)

A proibição normativa instituída na lei municipal impugnada contraria preponderantemente o livre exercício de qualquer atividade econômica, a livre concorrência e o direito de escolha do consumidor, corolários da livre iniciativa, mitigando o espectro de incidência desses valores.

(...)

Fato é que essa nova tecnologia concretizada em aplicativos – seja para o transporte privado individual, seja para os taxistas – tem aprimorado a forma de mobilidade urbana, principalmente daqueles que se utilizam do transporte individual com maior frequência. Não se pode olvidar, ainda, que o desenvolvimento social, econômico e científico, além da capacidade de avanço tecnológico, estimula progresso da própria sociedade, favorecendo surgimento de novos tipos de serviços e bens no mercado”⁷⁵.

Tendo em vista a ausência de regulação acerca da matéria, evidentemente o desembargador se utilizou dos princípios econômicos constitucionais e dos princípios da mobilidade urbana dispostos na lei nº 12.587/2012.

No Rio de Janeiro, por sua vez, os serviços da Uber foram restabelecidos a partir de liminar concedida pela juíza Mônica Ribeiro Teixeira da 6ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com a juíza:

A Constituição da República estabelece diversos princípios constitucionais que devem ser observados na interpretação de todas as normas jurídicas.

(...)

A livre iniciativa é igual fundamento da ordem econômica, art. 170, caput, e se correlaciona com o princípio geral da atividade econômica da livre concorrência, disposto no inciso IV do supracitado artigo. A proteção à livre iniciativa e, em consequência à livre concorrência, consagra no art. 173, caput, que ressalvados os casos previstos na 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. Prevendo o parágrafo único do art. 170, ser assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Cristalino que a CRFB/88 ao dispor sobre a "Ordem Econômica e Financeira" resguardou o livre exercício de qualquer atividade econômica, protegendo-o como consequência da garantia da livre iniciativa.

⁷⁵ Processo 2216901-06.2015.8.26.0000. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator desembargador Francisco Casconi. Publicado em 05 de outubro de 2016.

A atividade empresarial dos impetrantes, por meio de plataforma tecnológica, conecta prestadores e consumidores de serviços de transporte individual de passageiros, sendo importante ser questionada a existência de legítima justificativa para que o Estado, por meio de regulação, impeça tal atividade.

(...)

Inconteste que a atividade econômica dos impetrantes é lícita, inconteste que a CRFB/88 consagra os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, inconteste que tais princípios claramente definem a liberdade de iniciativa e livre concorrência não como uma liberdade anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada pelo Estado, mas não cerceada completamente como pretendem o Decreto MRJ nº 40.518/15 e a Lei Complementar MRJ nº 159/15.

(...)

Pelos argumentos verifica-se inexistir legítima justificativa para que o estado, por meio de regulação, impeça o exercício da intermediação do contrato de transporte privado individual realizado pelos impetrantes entre os consumidores e os motoristas "parceiros". Não se está a afirmar que não pode o estado instituir regras para o exercício das atividades econômicas, mas sim que não pode o estado, de forma geral, proibir atividade econômica lícita, aberta à iniciativa privada e à livre concorrência, sob pena de afrontar garantias constitucionais.

Não pode o legislador caracterizar como 'serviço público' exclusivo qualquer atividade econômica que arbitrariamente pretenda eleger como tal, sob pena de tornar-se letra morta o artigo 170, caput, da Constituição, segundo o qual a ordem econômica nacional é fundada na livre iniciativa⁷⁶. (grifo nosso)

Fica evidente, pois, que a juíza se preocupou em decidir de acordo com os princípios econômicos constitucionais. Ademais, questiona a opção do legislador municipal em caracterizar o serviço oferecido pelas plataformas de compartilhamento como “serviço público” e concluir pela prevalência do princípio constitucional da livre iniciativa no que tange ao tema.

Quanto aos princípios constitucionais de ordem economia, ainda, interessante notar a abordagem de Paulo Samico:

“Insta ressaltar que também estão presentes nos princípios da ordem constitucional econômica brasileira a liberdade de iniciar uma atividade econômica (direito à empresa, liberdade de criação de empresa, liberdade de gestão e atividade de empresa, liberdade do empresário), que culmina no acesso à determinada atividade econômica e o exercício dessa mesma atividade. É certo, portanto, que os princípios constitucionais da ordem econômica estão fortemente presentes e serão reforçados na atividade econômica de transporte individual de passageiros na modalidade privada⁷⁷. (grifo nosso)

Infere-se, pois, que os princípios econômicos constitucionais, como já ressaltado, são atendidos pelas plataformas de compartilhamento e, portanto, ratificam a licitude do

⁷⁶ Processo nº 0406585-73.2015.8.19.0001. 6ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro. Juíza Mônica Ribeiro Teixeira. Publicado em 08 de outubro de 2015.

⁷⁷ SAMICO, Paulo. **O aplicativo Uber: um estudo de caso baseado nos princípios e fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 88**. Revista de Direito da Administração Pública. Ano nº 02, Vol. Nº 01, Edição nº 02, Jul/dez de 2016.

funcionamento. Após a análise das decisões mencionadas, contudo, percebe-se que decidir se os aplicativos de compartilhamento no âmbito dos transportes são ou não legais é o máximo que o Judiciário pode fazer. No entendimento de CRUZ⁷⁸, “sim” ou “não” não são as únicas respostas, porque significam enfrentar um problema complexo de forma binária. Ademais, significa

“Jogar essa tarefa nas costas dos juizes, que terão como únicos instrumentos de decisão legislações antigas, algumas das quais datam da década de 60, é esquecer-se que essa é uma questão de política pública. E, como tal, deve ser enfrentada, com criatividade, pelo Poder Público. Cabe ao Executivo e ao Legislativo se engajarem na discussão, a começar por conhecer os prós e contras envolvidos para a coletividade e os sistemas urbanos.”⁷⁹

Neste cenário, a proatividade judicial não retira do legislativo e do executivo o protagonismo em regular a matéria. Muito pelo contrário. A divergência entre os posicionamentos dos magistrados está diretamente ligada à ausência de regulamentação acerca do transporte individual de passageiros.

Observa-se, portanto, que necessidade de regulação acerca do tema é urgente. Diante disso, tendo em vista a adequação legislativa à realidade, por meio do subcapítulo a seguir, far-se-á uma abordagem acerca da regulação no que diz respeito ao transporte individual de passageiros a partir das plataformas de compartilhamento.

3.2 A indispensabilidade de regulação

Quanto à questão regulatória, há que se levar em consideração, inicialmente, alguns problemas importantes. Como bem destaca a InternetLab⁸⁰, o debate sobre a emergência das plataformas *peer to peer* envolve questões específicas:

*“Se os táxis operam numa lógica de tarifa e barreiras de entrada, como estabelecer o tamanho do mercado com múltiplos atores? Qual a consequência, em longo prazo, do surgimento de milhares de motoristas conectados online disputando o mesmo mercado?
(...)”*

⁷⁸ ANTONIALLI, Dennys; CRUZ, Francisco Brito. **Uber: “sim” e “não” não são as únicas respostas**. Publicado em: 06 de maio de 2015. Disponível em: <http://link.estadao.com.br/blogs/deu-nos-autos/uber-sim-e-nao-nao-sao-as-unicas-respostas/> Acesso em: 10 de setembro de 2017.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

Além das questões relativas à estrutura do mercado de transporte remunerado de passageiros, o grande problema desse debate regulatório é: como estimular a inovação, aprimorar a mobilidade urbana e proteger o consumidor de fraudes, riscos e lesões?

(...) pode o Estado obrigar a criação de políticas de prevenção de violência sexual para empresas como Uber? Se a segurança dos cidadãos é uma questão importante, quais os mecanismos que podem ser utilizados pelo regulador para supervisionar a verificação feita por essas empresas de tecnologia?”⁸¹

Cumpre destacar que, no estopim dos conflitos envolvendo as plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes recém-chegados ao Brasil, algumas iniciativas legislativas surgiram com objetivos regulatórios. Em que pese das diversas leis aprovadas no âmbito municipal, nos deteremos ao estudo dos projetos federais, haja vista a já demonstrada incompetência municipal para legislar sobre o assunto.

Em maio de 2015, o deputado Paulo Teixeira (PT/SP) propôs à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.584/2015 por meio do qual se pretendia a alteração do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), dispondo que “a prestação de serviço remunerado de transporte de passageiros por intermédio da utilização de aplicativo ou qualquer outro serviço tecnológico está sujeita à autorização do poder público concedente”⁸².

Por sua vez, também no mês de maio, a deputada Renata Abreu (PTN/SP) propôs à Câmara o Projeto de Lei nº 1.667/2015⁸³ que propunha em seu artigo primeiro vedar a prestação de transporte público individual “por pessoas físicas ou jurídicas que não atendam as características do veículo e do condutor exigidas pela autoridade de trânsito”. No parágrafo único do mesmo artigo, a proposta foi no sentido de incluir-se na “vedação do serviço vedado” a “disponibilização por meio de aplicativos de celulares, sítios de internet, rádio ou quaisquer outros meios de comunicação existentes e futuras inovações tecnológicas”. Além disso, por meio da leitura do artigo 2º, vê-se que o projeto pretendia vedar lojas virtuais de disponibilizarem os aplicativos de compartilhamento, gratuitos ou pagos “para serviços proibidos por esta lei”.

Como se percebe, os dois projetos foram propostos no calor do debate acerca da legalidade dos aplicativos de compartilhamento no âmbito dos transportes e, talvez por conta

⁸¹ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

⁸² Projeto de Lei nº 1.584/2015. Câmara dos Deputados. Autoria: Deputado Paulo Teixeira (PT/SP).

⁸³ Projeto de Lei nº 1.667/2015. Câmara dos Deputados. Autoria: Deputada Renata Abreu (PTN/SP)

do não amadurecimento acerca do assunto, é nítido que o PL nº 1.584/2015 seria insuficiente para resolver uma questão tão complexa. O PL nº 1.667/2015, por sua vez, era notoriamente inconstitucional por não observar os princípios econômicos da Constituição Federal. Neste ponto, importa destacar que, por fim, o projeto foi retirado pela autora. E, o projeto do deputado Paulo Teixeira foi arquivado pela Casa.

Já no ano de 2017, o Deputado Carlos Zarattini (PR/SP) propôs o Projeto de Lei da Câmara nº 28⁸⁴ com o objetivo de alterar a Lei nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana) para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. As principais propostas do projeto foram arroladas na explicação da ementa. Vejamos:

“Determina que na regulamentação do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar: I - efetiva cobrança dos tributos municipais; II — exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e DPVAT; III — exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; ainda dispõe que os motoristas deste tipo de transporte devem: I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; II — conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; III — possuir e portar autorização específica emitida pelo poder público municipal ou do Distrito Federal do local da prestação do serviço autorizado; IV — emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) no Município da prestação do serviço, obrigatoriamente em seu nome, como proprietário, fiduciante ou arrendatário, com registro e emplacamento do veículo na categoria aluguel”⁸⁵.

Em linhas gerais, o projeto apresentava as plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes como serviço público e não como atividade econômica em sentido estrito, além de determinar às prefeituras competiam a autorização do exercício da atividade. Isto é, volta a uma discussão que a doutrina majoritariamente entende em sentido oposto. Ademais, pretende aproximar o Poder Público das plataformas de compartilhamento, porém, tal aproximação se dá principalmente por meio do repasse de obrigações onerosas aos motoristas que utilizam as plataformas de compartilhamento para o transporte individual de passageiros. Algumas dessas obrigações, como a exigência de que o condutor seja proprietário do veículo, destoam totalmente da essência da economia de compartilhamento, demonstrando que o legislador está mais preocupado com os repasses ao erário que com o verdadeiro desenvolvimento da mobilidade urbana.

⁸⁴ Projeto de Lei da Câmara nº 28 de 2017. Câmara dos Deputados. Autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP).

⁸⁵ Idem.

Ressalta-se que o Projeto de Lei foi aprovado pela Câmara e foi remetido ao Senado Federal em que o plenário também aprovou, porém, com alterações. Frisa-se que o relator senador Eduardo Lopes (PRB-RJ) acatou três das vinte emendas apresentadas pelos colegas⁸⁶.

Dentre as principais alterações, destacam-se a retirada da obrigatoriedade do uso de placas vermelhas por parte dos motoristas das plataformas de compartilhamento e da exigência de que o condutor seja proprietário do veículo. Ademais, no que tange à competência para fiscalizar o serviço dos aplicativos, foi aprovada a emenda que atribui esta função aos municípios, sendo que a prefeitura não terá o papel de autorizar o exercício da atividade, como estava previsto no texto original da Câmara. Isto é, os aplicativos de compartilhamento ficam obrigados a compartilhar com as prefeituras a base de dados e o cadastro dos motoristas a fim de que as prefeituras fiscalizem a regularidade ou não dos motoristas e automóveis. Neste sentido, foi desconsiderado o ponto que estabelecia que as plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes prestavam serviço público.

Frisa-se, ainda, que o texto aprovado no Senado manteve a previsão de que os motoristas devem possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B (para automóvel) ou superior e inscrição como contribuinte individual no INSS. Ademais, prevê também a necessidade de contratação dos seguros de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT).

Dessa forma, é possível perceber que as alterações ao projeto feitas pelo Senado foram, em boa medida, lúcidas no que tange à economia de compartilhamento. No entanto, o projeto volta para a Câmara sem levar em consideração questões importantes, como um melhor debate acerca da segurança dos passageiros e dos motoristas, além da discussão acerca do da criação de políticas públicas que envolvam a prevenção à violência sexual e de gênero.

Para MENDES e CEROY⁸⁷, a regulação da economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana deve se dar de uma forma flexível e aberta a novas experiências, de modo a

⁸⁶ **Projeto de regulamentação do Uber é alterado e volta para a Câmara.** Senado Notícias. Publicado em 31 de outubro de 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/31/projeto-de-regulamentacao-do-uber-e-alterado-e-volta-para-a-camara> Acesso em: 13 de novembro de 2017.

⁸⁷ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185).

manter a “retroalimentação do ciclo das inovações e acompanhando as mudanças tecnológicas e científicas da sociedade contemporânea”. Para os autores, portanto, cabe ao legislativo proporcionar um ambiente favorável ao aperfeiçoamento e desenvolvimento de processos de evolução da tecnologia. Ademais, entendem que:

“Sem embargo, é igualmente relevante que o Estado cumpra o seu papel de zelar pelos direitos e interesses dos consumidores e usuários, determinando – se for o caso – regramentos mínimos à prestação de um serviço seguro e regular. Além disso, principalmente por ser a sharing economy um setor de forte investimento em tecnologia, deve também o Poder Público atentar-se aos possíveis impactos concorrenciais ocasionados pela criação de novos produtos, que podem ser utilizados abusivamente pelos seus criadores, ao mesmo tempo em que estimula o desenvolvimento tecnológico, essencial para o desenvolvimento econômico do País”⁸⁸.

Vê-se, pois, que a ação legislativa no que toca o tema transporte individual de passageiros a partir de plataformas de compartilhamento deve ter como parâmetro os princípios constitucionais que regem a Ordem Econômica. Ademais, também é essencial a atenção aos direitos dos consumidores e à segurança dos passageiros e motoristas. Além disso, o impacto concorrencial resultante do desenvolvimento tecnológico também deve ser considerado pelo legislador.

Destaca-se, porém, que a regulação das plataformas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana não foi pauta apenas no Brasil, tendo sido assunto de grande repercussão em outros países, em especial, nas metrópoles onde os aplicativos de compartilhamento ganharam espaço. Deste modo, faz-se importante uma análise da regulação em metrópoles pelo mundo, até mesmo a fim de apresentar possíveis espelhos à regulação no Brasil.

Visto isto, o subcapítulo derradeiro possui o intuito de apresentar a maneira por meio da qual outros países vêm tratando o tema. Ademais, busca-se trazer à baía mecanismos que serviriam de exemplo à regulação brasileira.

3.3 Possíveis espelhos: análise comparativa da regulação em metrópoles pelo mundo

⁸⁸ MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185).

A fim de se investigar as regulamentações acerca do transporte individual de passageiros a partir das plataformas de compartilhamento, tomar-se-á como referência a pesquisa “Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?”⁸⁹ elaborada pela Associação InternetLab de Pesquisa em Direito e Tecnologia.

Em princípio, destaca-se que a pesquisa analisou a regulação em torno do transporte individual em 21 megacidades de todos os continentes. De acordo com os autores, o “surgimento de novas empresas de tecnologia voltadas ao transporte, como Uber e Lyft, reforçou o grau de preocupação do regulador com relação à sustentabilidade desses mercados, proteção dos consumidores e controle de externalidades como poluição e congestionamento”⁹⁰.

A primeira regulação a criar um conjunto de regras específicas para as *transportation network companies* (empresas de transporte em rede) se deu na Califórnia em 2013, por meio da *Public Utilities Commission*. De acordo com a pesquisa, a regulação aprovada pela *California Public Utilities Commission* inovou ao cunhar o conceito de *transportation network companies*, que designa “organizações que oferecem serviço remunerado e pré-agendados por meio de aplicativo ou plataforma online que conecta passageiros e motoristas de veículos particulares”⁹¹. Posteriormente, essa nomenclatura também foi adotada pela regulação das Filipinas, com menção explícita à regulação da Califórnia.

Em Chicago e na Índia, conceitos similares foram criados, como *Transportation Network Operator* (Chicago) e *On-demand Information Technology based Transportation Aggregator* (Índia). Cidades como Paris e Bogotá, porém, optaram pela manutenção das categorias já existentes e apenas criaram regras para submeter as novas empresas aos conceitos antigos.

No caso da Colômbia, aliás, o serviço de transporte individual mediado por plataformas de compartilhamento passaram a se enquadrar em categorias tradicionais de espécie de luxo, envolvendo a mesma lógica já existente de alvarás para a operação por veículo, mas com a inovação de incluir o cadastro das empresas de compartilhamento. Neste ponto, cabe frisar que a pesquisa da InternetLab destaca que a espécie “de luxo” foi criada com a intenção de enquadrar

⁸⁹ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

os novos modelos baseados em tecnologia, sendo certo que os motoristas somente podem operar por intermédio das plataformas de compartilhamento, não sendo permitido competir “na rua” com as espécies de táxi comum.

No que tange à competência para legislar acerca do transporte individual, há diferenças em razão das legislações e constituições de cada país. No que diz respeito à autoridade responsável pela fiscalização e aplicação das regras de transporte individual, a InternetLab notou que mesmo nos casos em que novas categorias foram criadas novas categorias, algumas jurisdições optaram por manter a competência da autoridade responsável pelos modais tradicionais de transporte.

Quanto às licenças, os procedimentos previstos nas legislações variaram:

“Em alguns casos, é exigido que a empresa solicitante esteja estabelecida no local de oferta do serviço (caso das regulações propostas por São Paulo e pela China, por exemplo). Outras jurisdições estabelecem que o licenciamento será exclusivamente online, com submissão de documentos em uma plataforma digital, como no caso da Cidade do México e da Califórnia”⁹².

Por sua vez, no que toca à limitação do número de motoristas filiados a empresas de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana, a tendência percebida nas megacidades foi a de não realização do controle artificial de novos ingressantes ou limitação do número de veículos, em que pese a preocupação de que um número muito alto de novos transportadores poderia levar a uma redução da qualidade e dos preços, em um cenário visto como de competição elevada e de excesso de oferta. Neste sentido, houve o destaque de que a proposta de limitar o número de veículos da Uber, por parte do prefeito de Nova Iorque, gerou intensas reações e, por pressão política, não avançou.

Tendo em vista a regulação nacional colombiana, a cidade de Bogotá foi a única das vinte e uma megacidades estudadas a criar explicitamente um critério de limitação do número de veículos. Neste ponto, a regulação colombiana prevê que o número de veículos será limitado considerando um critério de eficiência de utilização dos veículos autorizados, que deverá ser superior a 80%.

⁹² ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

Ressalta-se ainda, que a pesquisa considerou que, dentre as regulações de quantidade, as regras relativas ao compartilhamento de dados das empresas de compartilhamento com o poder público são de extrema relevância. Isso porque, as empresas de transporte em rede que operam por meio de plataformas de compartilhamento possuem o potencial de gerar dados ricos sobre a mobilidade urbana. De acordo com o entendimento dos pesquisadores:

“Este tipo de informação pode auxiliar o planejamento urbano e a formulação de políticas públicas de transporte mais eficientes para as cidades, o que pode justificar a exigência de compartilhamento estabelecida por várias regulações analisadas”⁹³.

A pesquisa da InternetLab destaca que existem duas principais formas de regulação: a que é baseada na quantidade, como a da Colômbia, e aquela que utiliza como parâmetro a qualidade. No que diz respeito às de qualidade, diversas regras para garanti-la foram identificadas. Na Cidade do México, por exemplo, um dos critérios da qualidade é estabelecido por meio do valor do veículo. Em outros casos, como no das Filipinas, um dos critérios adotados para se medir a qualidade é a data de fabricação, *in casu*, ter no máximo três anos de fabricação. Em Bogotá, por sua vez, o veículo deve ter, no máximo, sete anos de uso.

No que diz respeito à qualidade dos motoristas, em diversos casos, há a exigência de verificação de antecedentes criminais e bom histórico de condução de veículos, como na Índia, China e Califórnia. Em outros casos, como o de Londres, a pesquisa frisa que havia a exigência da realização de cursos ou treinamento específico para o transporte de passageiros. Em Londres, aliás, era preciso se ter o conhecimento da topografia da cidade, além de conhecimento mínimo da Língua Inglesa, haja vista a grande quantidade de trabalhadores imigrantes no Reino Unido.

A Associação InternetLab ressalta que a obrigatoriedade de fornecimento de informações aos usuários antes do início da corrida é uma das inovações mais interessantes em relação às regras de regulação do transporte. Isso porque o uso das plataformas de compartilhamento diminui as incertezas do consumidor acerca do serviço, visto que permite o conhecimento de dados sobre o motorista, sobre o veículo e uma estimativa do custo da corrida. Neste ponto, cumpre ponderar que em Londres, por exemplo, havia regra restritiva de exibição de informação proibindo as plataformas de disponibilizarem mapas com as localizações aproximadas dos veículos, de modo a proteger os usuários de possíveis fraudes.

⁹³ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

Cumprе ressaltar, ainda, que alguns locais exigem central de atendimento aos usuários. Na Índia, por exemplo, há a exigência uma central de atendimento disponível vinte e quatro horas ao consumidor. A legislação californiana, por sua vez, exige apenas uma central telefônica ou a disponibilização de um endereço eletrônico para o encaminhamento de reclamações ou denúncias.

Em relação à proteção de dados pessoais, a pesquisa conclui que regras são necessárias no contexto de produção e armazenamento de dados dos usuários. Na China, por exemplo, foram estabelecidas regras para o armazenamento seguro dos dados pessoais dos usuários, localizações e meios de pagamento, além de exigir o armazenamento em servidores locais. A legislação de Nova Iorque, por sua vez, estabelece níveis mínimos de segurança no armazenamento dos dados, além de prever que eles devem ser guardados por três anos.

A pesquisa ainda aborda que, muitas vezes, inovações regulatórias resultam de reações a conjunturas particulares. Neste ponto, importante lembrar que, na Índia, após a ocorrência de um caso de estupro por motorista de Uber, a regulação proposta prevê que os aplicativos devem ter uma espécie de botão de pânico (*emergency safety button*), medida que busca proteger mulheres e usuários em geral de eventuais violências.

No que toca a não discriminação, a InternetLab destaca que há uma recorrente preocupação, principalmente pelo fato de as megacidades serem cada vez mais diversas e cosmopolitas. De acordo com o estudo⁹⁴, a proposta da Índia por exemplo, prevê uma política de tolerância zero à discriminação, estabelecendo-se, inclusive, “penalidades para motoristas que recusarem o serviço em razão de sexo, raça, casta, credo, religião ou nacionalidade”⁹⁵.

Quanto à acessibilidade, Chicago determina que a plataforma online seja acessível a usuários com deficiências visuais e auditivas, “além de obrigar a oferta de opção por veículos adaptados a cadeiras de rodas”⁹⁶. O estudo frisa, ainda, que a obrigatoriedade de treinamentos

⁹⁴ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Idem.

especiais dos motoristas para o trato com pessoas com necessidades especiais tem sido regra em algumas cidades.

No que toca à regulação de conduta de mercado, de acordo com o estudo, algumas cidades adotaram regras de delimitação espacial. Isto é, a proibição de circulação em locais determinados. A legislação de Nova Iorque, para exemplificar, proíbe a operação de veículos ligados às plataformas de compartilhamento nos aeroportos da cidade. De maneira análoga, na Califórnia, se impede a atuação de motoristas relacionados aos aplicativos nos aeroportos do estado, exceto quando são autorizados expressamente pela autoridade responsável do aeroporto.

Há que se ressaltar, ainda, as regras sobre a forma de solicitação de serviço. As legislações de Chicago, Califórnia, Filipinas, Colômbia e Índia deixam claro que o transporte individual de passageiros no âmbito da economia de compartilhamento só poderá ser aceito por intermédio de plataformas digitais. Isto é, diferentemente do modal táxi, não é possível a oferta de serviços nas ruas. Na França, porém, há uma especificidade interessante. Os veículos ligados às plataformas de compartilhamento são tipificados, assim como na Colômbia, como “carros de luxo”. Ocorre que eles devem ser estacionados em “local determinado, sendo vedado que circulem pela cidade quando não estiverem transportando passageiros”⁹⁷.

As garantias de trabalho também recebem atenção especial nas regulações pelo mundo. Neste ponto, os autores da pesquisa frisam que “o controle de horas de trabalho dos motoristas aparenta ser uma forma de garantia de condições salubres de trabalho para os motoristas e de segurança para os usuários do serviço e do trânsito em geral”. Na Índia, por exemplo, há a determinação de que as empresas de compartilhamento não podem exigir que os motoristas trabalhem um número mínimo de horas e, simultaneamente, também se exige que a jornada máxima de trabalho obedeça às regras existentes a fim de garantir a segurança do motorista e dos consumidores. Neste caso, a pesquisa frisa que o controle é feito por meio do registro da jornada em GPS.

No que tange às regras relativas ao trabalho, ainda, a InternetLab destaca que em Chicago, há a determinação de que nenhum motorista deva dirigir por um período superior a dez horas a cada vinte e quatro horas, nem somando os períodos dirigidos para empresas diferentes. Já em

⁹⁷ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

Londres, exigia-se que os motoristas aguardem cinco minutos entre as corridas, sob o argumento da preocupação com os motoristas, trânsito e consumidores. Ocorre que não é difícil notar que tal norma cria um obstáculo em relação a competitividade dos novos modais com os tradicionais, resultando em uma desvantagem competitiva.

Em relação à mobilidade urbana enquanto política pública, a pesquisa destaca algumas legislações que buscam fazer com que os novos modais cumpram fins sociais. Para exemplificar, foi ressaltado o fato de a legislação da Cidade do México prever um mecanismo de subsídio cruzado, por meio do qual 1,5% do valor da corrida será revertido para um fundo em prol da mobilidade urbana. Já em Chicago, a legislação cria incentivos para a operação em áreas mais desfavorecidas, além de buscar garantir que os motoristas cumpram esta determinação.

Visto os exemplos mundiais, a InternetLab destaca também que um estudo técnico conduzido pela cidade de Nova Iorque em 2016 aponta cinco princípios para a regulação do transporte em meio às rápidas transformações oriundas da tecnologia e das plataformas de compartilhamento, sendo eles a simplicidade, a flexibilidade, o balanceamento, o *enforcement* e a justiça:

“(...)simplicidade (garantir que o sistema seja fácil de entender e de trabalhar), flexibilidade (manter a habilidade de adaptação de acordo com mudanças tecnológicas e em modelos de negócio), balanceamento (garantir as proteções necessárias com a fricção mínima), enforcement (minimizar as chances de atividade informal e ilícita) e justiça (tratar todos os setores de modo mais igualitário possível, exceto quando as diferenças forem guiadas por objetivos políticos e regulatórios)”⁹⁸.

Ademais, o estudo técnico abordou que tanto o modal táxi quanto os serviços de transporte por meio de plataformas de compartilhamento devem atingir objetivos em comum, sendo eles:

“(i) qualidade da experiência do passageiro, (ii) novas oportunidades de renda e bons trabalhos, (iii) fomento de um mercado competitivo e inovador no transporte de aluguel, (iv) garantia de opções com acessibilidade, (v) segurança e eficiência do viário urbano e (vi) manutenção de uma estrutura regulatória com integridade”⁹⁹.

⁹⁸ ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.

⁹⁹ Idem.

Por fim, os pesquisadores da InternetLab concluíram que o debate acerca da proibição e da permissão parece ter pouca relevância nas megacidades estudadas, perante a consciência de muitos reguladores da inevitável expansão dos serviços possibilitados pelas novas tecnologias. Ademais, seja a regulação por meio do controle de quantidade seja por meio do controle de qualidade, é inegável que as legislações foram diversas a fim de se atender às necessidades locais.

Em comparação à proposta de regulação brasileira mais avançada no legislativo, o PLC nº 28/2017, é nítido que a regulação nos países e nas megacidades elencados preocuparam-se muito mais com questões que verdadeiramente envolvem a sociedade. Neste sentido, é notório que a proposta de regulação brasileira ainda está longe de ser a ideal. Se tentar-se aplicar os mencionados cinco princípios para a regulação do transporte a partir de novas plataformas tecnológicas ao projeto brasileiro (simplicidade, a flexibilidade, o balanceamento, o *enforcement* e a justiça), não é difícil perceber sequer houve a tentativa de adequação a eles.

Inegavelmente, a regulação da economia de compartilhamento no que tange à mobilidade urbana, no Brasil, enfrenta diversos obstáculos ligados às pressões políticas exercidas por poderosos grupos que detêm o poderio sobre o modal táxi há décadas. No entanto, entende-se que a falta de atenção do legislador aos espelhos internacionais também contribuiu para o atraso uma legislação ideal voltada aos interesses da população.

De toda sorte, vê-se que a economia de compartilhamento incontestavelmente mostra-se instrumento de transformação da mobilidade urbana. Espera-se, ainda, que em oportunidades futuras, seja possível uma regulação mais voltada aos interesses sociais no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, o presente estudo monográfico buscou comprovar que a economia de compartilhamento consiste, na atualidade, em uma das formas mais notórias de transformação da mobilidade urbana brasileira e traz consigo desafios e entraves, tanto no campo social quanto no constitucional.

Importa ratificar que é nítido que o surgimento da economia compartilhada revela diversos desafios ao legislador. Neste ponto, a utilização de dispositivos normativos elaborados para atender às modalidades tradicionais de transporte mostra-se incapaz de resultar em uma solução viável. No entanto, os princípios da Ordem Econômica da Constituição Federal devem servir de baliza ao legislativo.

Sem embargo, ficou demonstrado que o princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV e 170, caput, CF) e o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CF) são de máxima importância para a compreensão do tema economia de compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana. Ainda, o princípio da livre iniciativa não ostenta caráter absoluto e incondicional na ordem constitucional brasileira e encontra repouso na emancipação da liberdade individual e na promoção de riqueza e desenvolvimento econômico em prol da coletividade.

No que tange à competência para legislar acerca do transporte individual de passageiros, procurou-se demonstrar que o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal é claro ao delegar a competência para legislar acerca do transporte e do trânsito à União. Ademais, da leitura dos incisos IV e IX, vê-se que também compete privativamente à União legislar acerca da informática e de diretrizes da política nacional de transportes. Visto isto, é notório, pois, que tanto a Uber quanto as demais plataformas *peer to peer* de compartilhamento no setor de transportes possuem objetivos ligados às três matérias mencionadas. Portanto, percebe-se que a tese da inconstitucionalidade é frágil.

Diante disso, mostrou-se comprovar que beira ao inviável sustentar a tese de que o transporte individual de passageiros a partir das plataformas de compartilhamento é serviço público. Neste ponto, ressaltou-se que a Lei que melhor e mais dispõe acerca da Mobilidade Urbana no Brasil, a Lei nº 12.587, em seu artigo 12 alterado pela redação dada pela Lei nº

12.865/2013, apresenta o transporte individual de passageiros -até mesmo o modal táxi- como serviço de utilidade pública e não como serviço público.

As tensões jurídicas ficaram demonstradas por meio de pareceres e decisões divergentes. Isso porque desde a chegada das empresas de compartilhamento no âmbito dos transportes no Brasil, diversas ações foram ajuizadas com o intuito de se resolver o dilema da legalidade ou ilegalidade do serviço oferecido por plataformas de compartilhamento.

Após a análise de decisões, percebe-se que entender se os aplicativos de compartilhamento no âmbito dos transportes são ou não legais é o máximo que o Judiciário pode fazer. Neste ponto, ficou claro que as respostas “sim” ou “não” não são as únicas para o caso, porque significam enfrentar um problema complexo de forma binária.

Abordou-se, ainda, as propostas legislativas que buscam regular o transporte individual de passageiros no Brasil. Destaca-se que o PLC nº 28 de 2017, aprovado recentemente no Senado Federal, é o projeto mais avançado relacionado ao tema no país. Ocorre que em comparação às propostas de regulação pelo mundo, é nítido que a regulação nos países e nas megacidades elencados preocuparam-se muito mais com questões que verdadeiramente envolvem a sociedade. Neste sentido, é notório que a proposta de regulação brasileira ainda está longe de ser a ideal.

De tudo o que foi exposto, é inegável a necessidade de o Estado zelar pelos interesses e direitos dos usuários das plataformas de compartilhamento no âmbito dos transportes, sejam os consumidores sejam os motoristas. Ademais, tendo em vista os novos desafios enfrentados a partir do desenvolvimento tecnológico, prezar por regulação aberta a essas novas experiências, é fundamental ao aprimoramento da mobilidade urbana.

Por último, se analisarmos novamente as palavras de Hobsbawm mencionadas nas considerações iniciais, frisa-se que ainda é cedo para dizer se a Economia de Compartilhamento abre caminho ou não à economia mista. Contudo, não se pode negar a economia compartilhada já pode ser entendida como um novo cenário econômico que ultrapassa as barreiras do Capitalismo e tende a ganhar força por meio de desenvolvimento tecnológico.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **A Economia Híbrida do Século XXI**, in COSTA, Eliane; AGUSTINI, Gabriela (orgs). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014; pp. 104/131.

ANTONIALLI, Dennys; CRUZ, Francisco Brito. **Uber: “sim” e “não” não são as únicas respostas**. Publicado em: 06 de maio de 2015. Disponível em: <http://link.estadao.com.br/blogs/deu-nos-autos/uber-sim-e-nao-nao-sao-as-unicas-respostas/> Acesso em: 10 de setembro de 2017.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Federação, Transportes e Meio Ambiente: interpretação das competências federativas**. In: André Ramos Tavares, George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet (Orgs.). Estado constitucional e Organização do Poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

BISPO, Sérgio Branquinho. **Uber e a Mobilidade Urbana**. Publicado em: 03 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI221416,71043-Uber+e+a+Mobilidade+Urbana> Acesso em: 10 de novembro de 2017.

BOTSMAN, R; ROGERS, R. **O que é meu é seu: Como o consumo coletivo está mudando o nosso mundo**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer quanto ao Regime de Acesso à Actividade Económica do Transporte Individual de Passageiros**. Coimbra: 26 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151109-03.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

GRAU, Eros Roberto. **Parecer quanto às Atividades da Uber**. São Paulo, 23 de novembro de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/bruno-ribeiro/wp-content/uploads/sites/281/2015/12/Parecer-Eros-Grau2.pdf> . Acesso em: 05 de outubro de 2017.

HOBBSAWM, Eric. **O socialismo fracassou, agora o capitalismo faliu; o que virá a seguir?** Publicado em 09 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/apr/10/financial-crisis-capitalism-socialism-alternatives>. Tradução feita por Clara Allain disponível em <http://m.folha.uol.com.br/ilustrada/2012/10/1162270-hobsbawn-o-socialismo-fracassou-agora-o-capitalismo-faliu-o-que-vira-a-seguir.shtml> Acesso em 12 de setembro de 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **O Estado contra o mercado: Uber e o consumidor**. Publicado em 11/06/2015, disponível em www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI221670,91041Estado+contra+mercado+uber+e+o+consumidor. Acesso em 15 de novembro de 2017.

MELLO, Cláudio Ari. **O Futuro da Mobilidade Urbana e o Caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 2.

MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. STRECK, Lenio Luiz. **O Uber e o pretense iluminismo do transporte individual de passageiros**. Publicado em 08 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-08/diario-classe-uber-pretense-iluminismo-transporte-individual-passageiros>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Seccional do Distrito Federal. **Parecer quanto ao Projeto de Lei nº 282/2015 da CLDF. Inconstitucionalidade Formal. Competência Privativa da União para Legislar sobre Transporte. Art. 22, IX e XI, CF. Inconstitucionalidade Material. Regime da Livre Iniciativa (Art. 1º, IV, CF), Liberdade no Exercício de Qualquer Trabalho, Livre Concorrência e Livre Exercício de Qualquer Atividade Econômica (Art. 170, CF)**. Protocolo nº 11162/2015. Brasília: 07 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-uber.pdf>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

PEÑA DE MORAES, Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

SAMICO, Paulo. **O aplicativo Uber: um estudo de caso baseado nos princípios e fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 88**. Revista de Direito da Administração Pública. Ano nº 02, Vol. Nº 01, Edição nº 02, Jul/dez de 2016.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2011.

SARMENTO, Daniel. **Parecer Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. LEMOS, Ronaldo. **Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: Função Social e Tutela da Confiança**. Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4, p. 1757- 1777.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. Temas de Direito Civil, vol. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; p. 269.

VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos de Negócio na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Contribuições para o debate sobre regulação do aplicativo Uber no Brasil**. São Paulo: InternetLab, 2015.

ZANATTA, R.; DE PAULA, P.; KIRA, B. **Inovações Regulatórias no Transporte Individual: O que Há de Novo nas Megacidades após o Uber?** São Paulo: InternetLab, 2016.