



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ**

**UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR**

**JULIANA DE CASTRO COSTA**

***UBER: IMPACTO JURÍDICO E ANÁLISE DA REGULAÇÃO  
DO TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO NO MUNICÍPIO  
DE FORTALEZA-CE***

**FORTALEZA**

**2019**  
**JULIANA DE CASTRO COSTA**

***UBER: IMPACTO JURÍDICO E ANÁLISE DA REGULAÇÃO  
DO TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO NO MUNICÍPIO  
DE FORTALEZA-CE***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional.

Área de Concentração: Direito Constitucional nas Relações Privadas.

Orientador: Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão.

**FORTALEZA**

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Costa, Juliana .

UBER: IMPACTO JURÍDICO E ANÁLISE DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE / Juliana

Costa. - 2019

190 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019.

Orientação: Rômulo Leitão.

1. Uber. 2. Livre concorrência. 3. Regulação econômica. 4. Município de Fortaleza. I. Leitão, Rômulo. II. Título.

---

**JULIANA DE CASTRO COSTA**

***UBER: IMPACTO JURÍDICO E ANÁLISE DA REGULAÇÃO  
DO TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO NO MUNICÍPIO  
DE FORTALEZA-CE***

Dissertação julgada e aprovada para obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional, outorgado pela Universidade de Fortaleza.  
Área de Concentração: Direito Constitucional nas Relações Privadas.

Aprovada em: 20/08/2019

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão  
(Orientador/Universidade de Fortaleza - UNIFOR)

---

Prof. Dr. Antônio Jorge Pereira Junior  
(Membro/Universidade de Fortaleza - UNIFOR)

---

Prof. Dr. Jânio Pereira da Costa  
(Membro/Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS)

Ao Deus de Abraão, de Isaac e de Jacó, ao Pai de Nosso Senhor Jesus Cristo. A Você, meu eterno Pai, protetor e amigo, cheio de misericórdia e providência.

## AGRADECIMENTOS

Ao Deus vivo que me ama, à Paternidade Divina e ao Amor que nunca me abandonaram, mesmo em meio às nuvens escuras e às tempestades que todo mestrando enfrenta, e por me trazerem inspirações com o perfume da Sabedoria.

À minha tia Nair, pelo sustento emocional e material, por ter me trazido o silêncio que os pensamentos de um aluno necessitam para serem arrumados e harmonizados. Ainda, pelo apoio, pela torcida e pelo carinho que nunca me faltaram e me moveram a seguir em frente.

À minha irmã, Carol de Castro, que me traz paz e segurança só com a presença do seu ser. O seu apoio vai muito além do que as palavras podem descrever e guarda algo de infinito.

Ao meu amado e inesquecível pai, Otávio Costa Filho (*in memoriam*), que no pensamento carrego, todos os dias, as suas palavras e os seus conselhos, e no coração carrego o seu e o meu imenso amor.

À minha muito amada afilhada, Ana Valentina, pela sua paciência, pois teve muitos momentos comigo roubados, tanto pelos estudos como pela conclusão deste trabalho.

À professora Gina Pompeu, pela disciplina e por me mostrar paisagens, até então, desconhecidas no campo do Direito.

À professora Lilia Sales por delicadamente me mostrar nos livros o que aprendi no cotidiano da minha experiência profissional no Escritório de Práticas Jurídicas (EPJ) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR): o amor que em tudo coopera.

Ao professor Antônio Jorge por acreditar em mim mais que eu mesma.

Ao professor Rômulo Leitão, meu orientador, pela simplicidade e serenidade na condução da pesquisa.

Aos professores da banca, pela disposição em tornar realidade esse sonho.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD), da UNIFOR, que sempre são atenciosos e disponíveis, em especial ao Márcio.

Aos inúmeros colegas que, direta ou indiretamente, compartilharam experiências felizes e desventuras que muito me fizeram alcançar a compreensão que não está nos livros, em especial a Aleteia, Alexsandra, André, Diana, Dione, Gislene, Julia, Mariane, Marília, Mylena, Rafael.

Às orações que recebi de todas as pessoas quando a falta de ânimo me rondava. As preces que chegavam aos céus gotejaram sobre mim calma e mansidão.

À amiga Lourdinha por resplandecer o amor de Deus por mim.

Aos meus irmãos da célula “Sagrado Coração de Maria” que, unidos na oração, me mantiveram firme nos propósitos de Deus, em especial a Lara, Carol, Benones, Amanda, Dani, Ana Karla, Catarine, Aurilene, Silvia e Leda.

À minha formadora Luciana por me acompanhar na vida de santidade com tanta firmeza e ternura.

Meu coração será sempre grato a vocês.

“Então, com grande confiança, o justo se levantará em face dos que o perseguiram e zombaram dos seus males aqui embaixo.”

(Sabedoria 5,1).



## RESUMO

A presente dissertação tem por escopo analisar o impacto e a regulação do transporte individual de passageiros, por meio da plataforma digital *UBER*, no município de Fortaleza. O trabalho apresentará os dois modelos de transporte individual de passageiros e o impacto concorrencial da *Uber*. Também fará uma exposição das fases regulatórias e uma pesquisa comparativa levando em consideração os estudos econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a discussão sobre os serviços de transporte de aplicativos tratada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) a fim de entender em que medida a regulação favorece o mercado e o bem-estar geral. Pretende também verificar se atende aos princípios constitucionais da ordem econômica, em especial a livre concorrência, e ao recente entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. O trabalho desenvolve um estudo descritivo fundado em uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com resultado qualitativo e objetivos de abordagem descritiva e exploratória. O serviço da *UBER* foi colocado à disposição do público em geral na cidade do Rio de Janeiro em 2014 e, logo depois, se estendeu por outras cidades do país, impactando concorrencialmente com o táxi, atingindo, por conseguinte, outros modais e, por isso, foi objeto de questionamentos judicial e administrativo. Como permeia o espaço de mercados já regulados, o Estado se manifestou de duas formas sobre os serviços: em um primeiro momento, com proibição, e em um segundo momento, admitindo-o, mas com restrição. A pesquisa comparativa demonstra que a regulação do município de Fortaleza é restritiva, não incentiva a concorrência do mercado, não favorece o bem-estar da sociedade, pois não acompanha as sugestões e as recomendações do CADE e da OCDE, e também não corresponde ao entendimento adotado pelo TJUE. Depreende-se ainda que a regulação não segue o entendimento do STF, exposto em tese de repercussão geral, pois a restrição da atividade é inconstitucional, ferindo os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Essa restrição pode indicar o favorecimento de outras categorias, de grupos de pressão e de ingerência política sobre a tomada de decisão governamental. Por isso, compreende-se também pela necessidade de submissão prévia da regulação à análise de impacto, de custo-benefício, para, assim, legitimar o resultado.

**Palavras-chave:** *UBER*. Livre concorrência. Regulação econômica. Município de Fortaleza.

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the impact and regulation of individual passenger transportation through the UBER digital platform in the city of Fortaleza. This dissertation aims to analyze the impact and regulation of individual passenger transport, through the UBER digital platform, in the city of Fortaleza. The paper will present both models of individual passenger transport and the competitive impact of Uber. It will also provide an overview of the regulatory phases and comparative research with the Economic Studies of the Administrative Council for Economic Defense (CADE), the discussion on application transport services handled by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the decisions of the Court of Justice. Justice of the European Union (CJEU) to understand to what extent regulation favors the market and the general welfare. It also intends to verify if it meets the constitutional principles of the economic order, especially free competition, and the recent Supreme Court (STF) understanding on the subject. The work develops a descriptive study based on a bibliographical, documentary and jurisprudential research, with qualitative results and objectives of descriptive and exploratory approach. The UBER service was made available to the general public in the city of Rio de Janeiro in 2014. Soon after, it spread to other cities in the country, impacted competitively with the taxi, subsequently reached other modes and, therefore, was the object. of judicial and administrative challenges. As the space of already regulated markets permeates, the state has manifested itself in two ways about services: at first, with prohibition, at a second moment, admitting it, but with restriction. Comparative research shows that the regulation of the municipality of Fortaleza is restrictive, does not encourage market competition, does not favor the well-being of society, as it does not follow CADE and OECD suggestions and recommendations. Nor does it correspond to the understanding adopted by the ECJ. It also appears that the regulation does not follow the understanding of the Supreme Court, set out in a thesis of general repercussion, because the restriction of activity is unconstitutional, violating the principles of free enterprise and free competition. This restriction may indicate favoring other categories, lobbying groups, and political interference with government decision-making. Therefore, it is also understood the need for prior submission of the regulation to the cost-benefit impact analysis, in order to legitimize the result.

**Keywords:** *UBER*. Free competition. Economic regulation. Municipality of Fortaleza.

## LISTA DE QUADROS

1	CADE x Regulação do município de Fortaleza .....	146
2	OCDE x Regulação do município de Fortaleza .....	151
3	TJUE x Regulação do município de Fortaleza.....	158

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEB	Agência Espacial Brasileira
AED	Análise Econômica do Direito
AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
AIR	Avaliação de Impacto Regulatório
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMC	Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cine
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APP	Acidentes Pessoais a Passageiros
Art.	Artigo
ATC	Aplicativos de Transporte Comercial
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CACEX	Câmara de Comércio Exterior
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEMT	Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNC	Comissão Nacional de Comunicações
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CPC	Conselho de Parceria Corporativa

CRLV	Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DCE	Diretório Central dos Estudantes
DEE	Departamento de Estudos Econômicos
DEE/CADE	Departamento de Estudos Econômicos do CADE
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPGE/CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
EAR	Exerce Atividade Remunerada
EC	Emenda Constitucional
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
EU	União Europeia
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
FIFO	<i>First In, First Out</i>
FIT	Fórum Internacional de Transporte
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRC	<i>Federal Radio Commission</i>
FTC	<i>Federal Trade Commission</i>
GPS	Sistema de Posicionamento Global
IAA	Instituto Brasileiro do Álcool
IBC	Instituto Brasileiro do Café
ICC	<i>Interstate Commerce Commission</i>
ICP-Brasil	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
INMETRO	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
INPI	Conselho Nacional de Seguros Privados, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
LGT	Lei Geral das Telecomunicações
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAEG	Plano de Ação Integrada do Governo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização

PSL	Partido Social Liberal
RE	Recurso Extraordinário
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SIMTETAXI/SP	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas e Táxi
SINDITÁXI	Sindicato dos Taxistas do Ceará
SINPERTAXI/DF	Sindicato dos Permissionários de Táxi e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TRL	Tribunal de Relação de Lisboa
UnB	Universidade de Brasília
UNICEUB	Centro Universitário de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
<b>1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO .....</b>	<b>23</b>
1.1 Estado Liberal .....	25
1.2 Estado do Bem-estar social.....	31
1.3 Estado Democrático de Direito .....	37
1.4 Estado Regulador .....	41
1.4.1 Agências Reguladoras.....	45
1.5 Estado Neoliberal .....	48
1.6 A Quarta Revolução Industrial e o Estado .....	52
<b>2 REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI E DE APLICATIVOS DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL (UBER) .....</b>	<b>56</b>
2.1 Os serviços públicos .....	57
2.1.1 O serviço de táxi.....	63
2.1.2 A regulação dos serviços de táxi.....	64
2.1.3 Natureza jurídica dos serviços de táxi.....	68
2.1.4 Formas de exploração.....	71
2.2 Aplicativos de transporte privado individual de passageiros: o caso <i>UBER</i> .....	73
2.2.1 Origem, história e como funciona.....	74
2.2.2 Fundamentos do novo modelo negocial: as premissas da ordem econômica constitucional e o regime jurídico privado .....	78
2.2.3 O impacto da <i>UBER</i> no setor de transporte individual de passageiros: concorrência, consumo e regulação.....	82
<b>3 EFICIÊNCIA, CONCORRÊNCIA, REGULAÇÃO E INOVAÇÃO: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), ORGANIZAÇÃO PELA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE).....</b>	<b>92</b>
3.1 Eficiência, concorrência, regulação e inovação .....	93
3.2 Estudos do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do CADE sobre o transporte individual privado de passageiros.....	106

3.2.1 Documento de Trabalho nº 001/2015 do DEE: “O mercado de transporte individual de passageiros: Regulação, externalidades e equilíbrio urbano” .....	110
3.2.2 Documento de Trabalho nº 003/2015 do DEE: “Rivalidade após entrada: O impacto do aplicativo UBER sobre as corridas de táxi porta-a-porta” .....	113
3.2.3 Documento de Trabalho nº 001/2018 do DEE: “Efeitos concorrências da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da UBER afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?” .....	115
<b>3.3 Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o transporte individual privado de passageiros .....</b>	<b>118</b>
<b>3.4 Decisões da atividade da UBER na União Europeia (UE) sobre o transporte individual privado de passageiros .....</b>	<b>125</b>
<b>4 AS FASES REGULATÓRIAS DA UBER NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE E O COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ATUAL COM O CADE, A OCDE E A UE .....</b>	<b>128</b>
<b>4.1 A situação do transporte individual privado exercido pela UBER no município de Fortaleza-CE antes da regulação no âmbito federal.....</b>	<b>128</b>
<b>4.2 A situação do transporte individual no município de Fortaleza pós regulação no âmbito federal.....</b>	<b>135</b>
<b>4.3 A regulação do transporte individual privado no município de Fortaleza-CE frente aos estudos do Departamento de Estudos Econômicos do CADE (DEE/CADE), da FIT/OCDE e das decisões do TJUE e incertezas constitucionais .....</b>	<b>144</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>169</b>



## INTRODUÇÃO

A economia sob o regime do sistema capitalista passou por diversas formas ao longo dos anos. Inicialmente, logo após o mercantilismo, era caracterizado pela ampla liberdade de mercado, não intervenção estatal e voltada para a propriedade privada. As relações econômicas eram reguladas “pela mão invisível do mercado”, quando a produção é regulada pela demanda, defendida pelo pai da economia moderna, Adam Smith<sup>1</sup>.

O liberalismo econômico refutava qualquer interferência do Estado na economia e era definido pela célebre frase “*Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui-même*” que significa “deixai fazer, deixai passar, que o mundo caminha por si mesmo”. Nesse pensamento liberal, Adam Smith dizia que era esse o caminho que levava a sociedade ao progresso e ao crescimento econômico. O próprio mercado se autorregulava. Não havia necessidade de medidas políticas ou legislativas para conduzir ou controlar os rumos econômicos.

Ao longo dos tempos, conforme revoluções, aclamações e crises econômicas, o Estado foi mudando sua postura diante do sistema econômico e passou a intervir nas relações econômicas. As Revoluções Americanas (1776) e Francesa (1789), as duas grandes guerras (1914/1918 e 1939/1945), a pressão dos movimentos socialistas, trabalhistas, a Revolução Russa (1917), a crise econômica de 1929, são exemplos de acontecimentos históricos que mudaram as feições do capitalismo.

O Estado percebeu as falhas de mercado e os desequilíbrios gerados pelas contingências sociais no sistema liberal. Esses acontecimentos foram fundamentais para que o Estado passasse a conduzir a economia, com o objetivo de evitar crises econômicas, problemas sociais, disputas políticas que culminassem em guerras.

O Direito passa a regular as relações de mercado prevendo a intervenção do Estado na ordem econômica e social, com o propósito de alcançar, não só a liberdade, mas a igualdade

---

<sup>1</sup> Na sua obra mais famosa “A Riqueza das Nações”.

material entre os indivíduos. Dois grandes instrumentos marcaram esse momento e serviram de inspiração para outros documentos políticos: a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919.

A partir daí, foram inseridas regras sobre a ordem econômica e social. Iniciou-se com a Constituição de 1934 e persistiu até a de 1988. À medida que as estruturas sociais se modificam, as disposições jurídicas também se alteram.

A Constituição da República de 1988 constituiu um Estado democrático de Direito, mas é adotada, na década de 90, a política neoliberal de regulação. O Estado passa a atuar, de modo excepcional, na atividade econômica e assumiu o papel de agente normativo e regulador.

A ordem econômica constitucional visa, com base nos seus fundamentos e princípios, assegurar a todos a existência digna, pugnando pelos ditames da justiça social. Esse é o limite que a liberdade econômica encontra ao perseguir os seus ideais: a existência digna do homem e a justiça social<sup>2</sup>. Com o seu fundamento na valorização do trabalho, também nele encontra um molde de como essa liberdade pode ser exercida no Estado Democrático de Direito.

A Constituição também limita a liberdade, dentro da livre concorrência, reprimindo o abuso do poder econômico, e o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica para fiscalizar todas as relações de troca existentes no mercado<sup>3</sup>. Essa postura estatal procura trazer o equilíbrio necessário para que as relações de troca entre os agentes econômicos não tragam prejuízos para si e para a coletividade. Como também a iniciativa privada não venha em prol da lucratividade violar direitos sociais já conquistados.

Contudo, a economia do século XXI sofre intensas mudanças nesses últimos anos sob os efeitos do avanço tecnológico. As inovações disruptivas que adentram os mercados e

---

<sup>2</sup> Conforme CRB 1988. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

<sup>3</sup> Conforme CRB 1988. Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

modificam a forma de prestação de serviços trazem desafios no campo econômico, social e político. O progresso tecnológico impulsiona a ciência em vários segmentos e a economia é afetada pela evolução da técnica e da busca pela maior eficiência.

Com as inovações tecnológicas e as transformações no mercado, o Estado é chamado a se posicionar para regular as inovações disruptivas<sup>4</sup>. O Estado deverá se ater para, ao regular os serviços emergentes, não tolher a liberdade do inovador e defender os valores constitucionais vigentes.

As empresas se iniciam tímidas com apenas ideias, muitas vezes, ousadas e encravadas na tecnologia. Empós, com investimentos de risco, tornam-se grandes empresas e tomadoras de mercados internacionais.

A inovação apresentou ao mundo a economia compartilhada ou de compartilhamento – *sharing economy*, também chamada de economia *on demand* – sob demanda, ou a economia *one-tap* – acionada por um toque. É baseada na reutilização de bens e não mais na cultura do consumo. Pelo avanço tecnológico, revela-se a mudança de comportamento da sociedade atual e a necessidade de sua compreensão para a devida regulação.

É incontestável o impacto da tecnologia na economia, no mercado de trabalho e no desenvolvimento do país. Portanto, não se pode olvidar que a inovação trouxe novas perspectivas para o mercado. Em boa hora, o Poder Constituinte Derivado Reformador emendou a Constituição (EC 85/2015) e passou a incluir no seu texto o termo “inovação” no capítulo IV do Título VIII que compõe a ordem social.

O mercado do século XXI tem sido surpreendido pela inovação, tecnologia e o empreendedorismo com o surgimento das empresas chamadas *startups*<sup>5</sup>. As novas tecnologias disruptivas tem o seu destaque<sup>6</sup>, mas toda essa novidade veio apenas recriar, em alguns casos,

---

<sup>4</sup> A inovação disruptiva é considerada como um produto ou serviço que rompe com o produto ou serviço tradicional, deixando-o ultrapassado, por ser mais conveniente, mais barato, associado a uma tecnologia e traz fortes implicações concorrenciais. Segundo Barbosa Junior e Gonçalves (2018, p. 3), a tecnologia disruptiva “implica menor custo e tamanho do produto, bem como maior simplicidade e conveniência, podendo chegar a desalojar a concorrência”. Para Jenoveva Neto (2017, *online*), “é a inovação de ruptura, que pega um mercado que costuma ser dominado por produtos complicados e caros e o transforma em algo muito simples, barato e acessível aos consumidores atendendo um público que, antes, não tinha acesso. Inovações disruptivas tende a oferecer melhorias além das demandas”. Como exemplo, pode-se apresentar os computadores portáteis e as câmaras digitais.

<sup>5</sup> Segundo o especialista em startup, Yuri Gytahi, “startup é um grupo de pessoas à procura de um modelo de negócios repetível e escalável, trabalhando em condições de extrema incerteza”.

<sup>6</sup> “O termo ‘inovação disruptiva’ entrou na moda. Cada vez mais frequente nos ambientes de negócio, meios acadêmicos e noticiários, foi a realidade, e a explosão de fenômenos com potencial disruptivo, geralmente

mercados já existentes e regulados pelo Estado. Dessa forma, eles acabam por ter uma vantagem concorrencial frente aos modelos antigos e regulados. Por estarem inseridos em plataformas digitais, dificilmente são alcançados pela regulação, por essa condição, ocasionam uma situação de assimetria regulatória.

Nesse cenário de evolução tecnológica no âmbito dos serviços, o transporte individual de passageiros sofreu um impacto concorrencial. Foram inseridos, no mercado de transporte, plataformas digitais que colocam o motorista e o usuário em contato direto, sem intermediação de terceiros.

O usuário, por meio do seu telefone celular e uso da *Internet*, acessa aplicativos que dispõe de motoristas cadastrados e disponíveis para realizar corridas como as dos serviços de táxi. O aplicativo que alcançou a maior popularidade no Brasil foi a da empresa UBER Technologies Inc., proveniente dos Estados Unidos e que se estendeu por diversos países. Sua popularidade se deve pelos serviços serem de fácil acesso – a um toque, eficientes, seguro e por menores preços que os praticados no mercado.

Essa nova forma de prestar serviços pela *internet* é chamada de disruptiva, posto que rompe com o serviço tradicional ofertado e regulado pelo Estado. No caso do transporte individual privado de passageiros, concorre com o modelo de táxi.

Isso é um dos artifícios causados pela revolução tecnológica que a humanidade não tem como impedir. Como são regulados e fiscalizados pelo poder público, os prestadores dos serviços tradicionais passaram a exigir uma postura regulatória e fiscalizatória sobre os serviços prestados virtualmente.

A disputa comercial entre táxi e UBER foi amplamente divulgada em noticiários, com atos de violência entre motoristas, e discutida nos meios jornalísticos, econômicos, jurídicos e políticos. Sob a assertiva de prática de concorrência desleal, sofreu a empresa inúmeros processos judiciais e administrativos.

O Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ao enfrentar o conflito entre os serviços, realizou um estudo sobre os

---

amparados em recursos de tecnologia da informação, e nas necessidades geradas por momentos de crise, que nos trouxeram até aqui”. RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho (Coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2017.

impactos concorrenciais da entrada da UBER no mercado, negando a acusação de concorrência desleal, e indicando os rumos que a regulação deveria tomar.

Um dos estudos do CADE elogiou a legislação federal no sentido de que esta não impõe grandes barreiras regulatórias à entrada nem restringe a liberdade tarifária dos serviços. Contudo, alerta aos municípios que evitem medidas que dificultem a operação dos serviços via aplicativos, propõe um debate sério sobre a desregulação dos serviços de táxi. Ao aumentar a concorrência, o consumidor se beneficia com serviços inovadores, de melhor qualidade, mais seguro, com preços menores e várias opções de escolha.

Após discussão sobre aplicativos de transporte em outubro de 2015, envolvendo ministros de transporte, agências de transportes e empresas privadas do meio de diversos países, o Fórum Internacional de Transporte (FIT) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) organizou o documento “*APP-Based Ride and Taxi Services – Principles for Regulation*” que relata que o favorecimento do táxi serve a um número limitado de pessoas e que a regulação dos aplicativos deve ser facilitada em troca de informações.

A UE também se posicionou acerca dos transportes de passageiros via aplicativos por meio da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no sentido de que a UBER não é uma plataforma digital colaborativa com o fito de prestação de serviços de intermediação, como ela mesma se apresenta, mas uma empresa de transportes.

Recentemente, em maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, conjuntamente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 449, contra a Lei 10.553/2016 de Fortaleza-CE, que proíbe o uso de carros particulares, cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas, com a previsão de multa ao condutor do veículo e apreensão do veículo, e o Recurso Extraordinário (RE) 1054110, com repercussão geral reconhecida, no qual a Câmara Municipal de São Paulo-SP questionava acórdão do Tribunal de Justiça estadual (TJ-SP) que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 16.279/2015, que proibiu esta modalidade de transporte na capital paulista.

O julgamento resultou no entendimento pela não proibição e restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo, por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Como também, no exercício de sua competência

para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).

A celeuma que se instalou ainda está longe do fim. Muito embora, o Congresso Nacional tenha, por meio de lei, reconhecido a legalidade dos serviços, antes questionada, e determinado que a regulação ficasse a critério dos municípios, alguns desses, à princípio, se manifestaram contrários à inserção desses aplicativos no mercado de transportes, a exemplo do município de Fortaleza. Como eles regularão esses serviços se são, manifestamente, contrários ao exercício dessa atividade?

Cada município apresentará a própria regulação conforme a realidade local, por isso, reflete-se sobre a possibilidade do risco de captura inadequada do regulador por parte de grupos de interesses e a imposição de uma regulação semelhante ao modelo tradicional ou com imposições que dificultem a liberdade da iniciativa privada e a livre concorrência.

Diante da situação apresentada, será investigado, no presente trabalho, a eficiência e a qualidade da regulação dos serviços individuais privados de passageiros no âmbito do município de Fortaleza conforme as orientações traçadas pelo CADE, pela OCDE, pela UE, como também pelos ditames da Constituição da República de 1988 e entendimento do STF.

O objetivo geral do trabalho é investigar o impacto jurídico do fenômeno UBER no mercado de transporte individual de passageiros e analisar a regulação do transporte individual privado no município de Fortaleza-CE frente aos estudos do CADE, da OCDE e da UE, como também sob os preceitos da Constituição da República de 1988 e do entendimento fixado pelo STF.

Os objetivos específicos são: descrever a evolução histórica da intervenção do Estado no domínio econômico; discorrer sobre as modalidades de transporte individual – táxi e UBER – como sua história, natureza, formas, fundamento jurídico e o impacto da nova modalidade no mercado concorrencial; expor sobre eficiência, concorrência, regulação e inovação, bem como sobre os estudos do CADE, a discussão da OCDE e as decisões da UE; comentar, ao final, as fases regulatórias da Uber no município de Fortaleza-CE e confrontar a regulação atual com as diretrizes dadas pelo CADE, OCDE e TJUE, como também com os princípios constitucionais da ordem econômica e o recente entendimento do STF.

Para tanto, será tratado na primeira seção a evolução histórica da intervenção do Estado no domínio econômico até os dias atuais em que se fala da Quarta Revolução Industrial. A fim de se compreender o papel estatal nas relações econômicas.

Na segunda seção, será abordada a regulação dos serviços de táxi e de aplicativos de transporte individual de passageiros, tomado como referência o modelo apresentado pela empresa UBER. No tocante ao modelo de táxi, serão abordadas questões como a natureza dos serviços, as formas de exploração e a sua regulação. Quanto à UBER, será tratada a sua origem, história, fundamentos do novo modelo comercial, regime jurídico e a alteração ou impacto no mercado de transporte individual de passageiros com a sua inserção no mercado.

Na terceira seção, será tratado sobre eficiência, concorrência, regulação e inovação, com a apresentação dos estudos realizados pelo DEE, do CADE, da discussão sobre o tema organizado pelo FIT, da OCDE e as decisões do Tribunal de Justiça da UE.

Na quarta seção, serão apresentadas as fases regulatórias do transporte individual privado no município de Fortaleza e um comparativo da atual regulação com as orientações do CADE, da OCDE e do TJUE, já que eles se fundamentam em estudos econômicos sólidos e discussões com autoridades de transporte, como também em face do entendimento do STF e da Constituição da República de 1988.

O presente trabalho pretende abordar o impacto do fenômeno disruptivo e responder se a legislação que regula a atividade da UBER, no município de Fortaleza, corresponde os entendimentos traçados pelo CADE, pelo FIT da OCDE e pela UE, por se tratar de organismos que estudam questões relevantes no campo sócio-econômico. Além disso, se a legislação municipal encontra respaldo nos preceitos determinados pela Constituição de 1988 e no entendimento atual do STF.

O trabalho desenvolve um estudo descritivo fundado em uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com resultado qualitativo e objetivos de abordagem descritiva e exploratória.

# 1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O Direito e a Economia são ciências relacionadas ao comportamento humano. A integração dessas ciências sobressaiu-se quando a justiça distributiva se fez necessária após o fracasso do liberalismo clássico. O direito e a economia são frutos de um único espírito e expressam a mesma cultura, elementos de um sistema de valores que compreendem o estilo de um povo e uma época (FONSECA, 2017, p. 149).

No decorrer do século XX, o papel do Estado ganhou maior destaque ao ser modelado de modo a exercer domínio na seara jurídica e econômica. Conforme a realidade de cada época, o Estado passou a ter comportamentos estratégicos a fim de garantir direitos e atender ao apelo social. Para Bercovici (2005, p. 45), foi a crescente preocupação com o desenvolvimento do estado que levou a mudança da visão estática da economia. As tratativas da vida econômica na condução do desenvolvimento foram relevantes para o aparecimento de teorias que indicassem a intervenção estatal como meio de se evitar as cíclicas crises do capitalismo.

Bercovici (2005, p. 13) também expressa a ideia de “Constituição Econômica” como aquela caracterizada pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. As normas econômicas na Constituição demonstram o surgimento do Estado moderno que exerce a função de atuar no campo econômico, com a implementação de políticas públicas (GRAU, 2017, p. 17). No Brasil, a primeira Constituição que tratou do tema econômico foi a de 1934, com um capítulo concernente à Ordem Econômica e Social, com a ponderação entre a liberdade econômica e o bem-estar social<sup>7</sup>.

Tavares (2017, p. 707) aponta a Constituição Mexicana de 1917 como inovadora no meio constitucional vigente ao acrescentar a organização da atividade econômica. Sem dúvida, é um documento de relevância tanto para o constitucionalismo brasileiro como para o da América Latina. Sua preocupação com o aspecto coletivo e social refletiu nas

---

<sup>7</sup> As Constituições seguintes acompanharam a de 1934 indicando um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social.



Constituições brasileiras, em especial a de 1934. O documento de 1917 influenciou na ordem econômica da Constituição brasileira de 1988 e no que concerne ao termo “desenvolvimento nacional” (TAVARES, 2017, p. 714).

O termo “desenvolvimento” da Constituição da República de 1988, apontado por Tavares (2017, p. 714), pretende corrigir as deformações socioeconômicas inerentes aos países em desenvolvimento. Para o autor, a “Constituição econômica brasileira de 1988 incorpora uma perspectiva desenvolvimentista, cujas premissas materiais remontam à Constituição de 1917” (TAVARES, 2017, p. 710).

Contudo, a economia brasileira acompanha a economia mundial e incorpora também os avanços da ciência, as descobertas e o progresso de outras nações. A evolução tecnológica influi no campo econômico e social e o Brasil é surpreendido pelo avanço da tecnologia, como outros países. Em decorrência do progresso vivenciado nas sociedades do século XXI, o Poder Constituinte Reformador incluiu o termo “inovação” na Constituição da República de 1988 pela Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 26 de fevereiro de 2015<sup>8</sup>.

O desenvolvimento do século XXI, formado pelo anseio do avanço tecnológico, traz apelos divergentes do passado. A inovação deixa a sua marca em vários segmentos – educação, saúde, transporte etc – o que necessariamente dá uma nova roupagem à economia mundial e brasileira<sup>9</sup>.

O caso da UBER, apresentado neste trabalho, decorre do uso da tecnologia no setor de transportes com a inovação do mercado que estava aparentemente acomodado e estabilizado em vários países, com regras específicas e regulação consolidada. O negócio de transporte implantado pela UBER impactou a economia nos países em que foram inseridos e amplamente utilizados pela sociedade.

---

<sup>8</sup> A Emenda Constitucional nº 85/2015, conhecida como a Emenda da Inovação, foi inspirada nas discussões da PL n. 2.177/11 em que se debate o Código de Ciência, Tecnologia e Inovação. Conforme Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/26/promulgada-emenda-que-incentiva-ciencia-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>9</sup> Como exemplo de que a inovação vem ganhando espaço na ordem constitucional econômica e social de outros países, como estratégia de desenvolvimento, ressalta-se que a Constituição da República Portuguesa traz em seu art.73, item 4, que “A criação e a investigação científicas, **bem como a inovação tecnológica**, são incentivadas e apoiadas pelo Estado, por forma a assegurar a respetiva liberdade e autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas”(Grifo nosso). O termo da inovação tecnológica foi acrescido ao texto constitucional português, por meio de revisão constitucional, Lei Constitucional n. 1/82, de 30 de setembro de 1982, mais de três décadas antes da alteração feita no texto constitucional brasileiro. Essa referida revisão constitucional foi a primeira que iniciou reformas no sistema econômico português. Essa revisão constitucional, na década de 80, já revelava a inovação e a tecnologia como armas para o desenvolvimento econômico e social.

Portanto, nesta seção, será abordada a evolução da relação entre o Estado e a economia. A ciência e a tecnologia são responsáveis pelo estímulo da economia e a inovação de negócios alavanca o capitalismo. Serão expostas as correntes teóricas e as realidades históricas que construíram a atuação do Estado no domínio econômico.

## 1.1 Estado Liberal

A idade Moderna (século XV ao século XVIII) foi marcada pela transição do feudalismo para o capitalismo. Nessa fase, desenvolveu-se o processo de acumulação de capitais (nas mãos da burguesia), liberação da mão-de-obra, aperfeiçoamento das técnicas e ampliação dos mercados, chamado de capitalismo industrial e liberal ou concorrencial ou clássico (AQUINO *et al.*, 1997, p. 127).

No século XVI, a relação entre as Treze Colônias da América e a Inglaterra tomaram rumos conflituosos. De um lado, os ingleses cobravam tributos a fim de impor seu poder aos colonos. Por outro, estes não aceitavam perder sua autonomia e viver submissos aos ingleses. A pressão colocada sobre as Treze Colônias ocorreu em razão da perda sofrida pelos ingleses na Guerra dos Sete Anos contra a França. Para lutar por sua autonomia, foram organizados os Congressos da Filadélfia e a resistência das Colônias se manteve até a sua independência (AQUINO *et al.*, 1997, p. 140).

Não havia como os colonos resistirem às tropas inglesas sem um apoio europeu. A ajuda da França foi decisiva para a vitória final norte-americana. A luta contra os ingleses veio também da Espanha. Assim, em 1776, com a realização do terceiro congresso da Filadélfia, foi declarada a independência das Treze Colônias Americanas frente à Inglaterra. O resultado foi o documento de Declaração da Independência dos Estados Unidos, no ano de 1776 (AQUINO *et al.*, 1997, p. 141).

A Revolução Americana que garantiu a independência dos Estados Unidos com o apoio do governo francês influenciou a América Latina e acelerou a crise do Absolutismo na França. Os gastos com a guerra também agravaram a situação do rei Luís XVI. Com várias revoluções internas dentro do processo revolucionário, a ideologia era burguesa, não exclusivamente, mas essencialmente. O ano de 1789 marca a história da sociedade ocidental, com a revolta popular, a emigração de nobres e clérigos, a renúncia dos privilégios até o lançamento das bases do novo regime e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (AQUINO *et al.*, 1997, p. 143).

As Revoluções Liberais, como a Revolução Americana (1775-1783), a Revolução Francesa 1789-1815), marcaram a vitória da burguesia que, juntamente com as forças dos mais pobres, romperam completamente com o regime anterior e a consolidação do capitalismo. Tinham suas ideias fundadas no iluminismo, na razão que buscava explicar que o homem nasce livre, e ansiavam por cessar com os privilégios de uns e a submissão de outros.

Os princípios da Revolução Francesa de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” inspiraram a Europa e outros países que buscavam romper com as antigas estruturas do sistema feudal e seguir com o capitalismo.

Apesar da influência até mesmo imediata que a revolução das Treze Colônias teve na Europa, bem como da rápida transformação no Velho Continente do mito americano, o fato é que foi a Revolução Francesa que constituiu, por cerca de dois séculos, o modelo ideal para todos os que combateram pela própria emancipação e pela libertação do próprio povo. Foram os princípios de 1789 que constituíram, no bem como no mal, um ponto de referência obrigatória para os amigos e para os inimigos da liberdade, princípios invocados pelos primeiros e execrados pelos segundos. (BOBBIO, 2004, p. 85).

Expressa-se a corrente liberal por forte desejo de liberdade individual, com o rompimento de privilégios. Opõe-se à liberdade do indivíduo o poder absoluto do monarca. Nasce a primeira noção de Estado de Direito. O Estado, sem força criadora, e a luta pela liberdade da burguesia revolucionária (BONAVIDES, 1996, p. 42).

A atividade econômica da indústria baseava-se na livre concorrência que, segundo a Escola de Manchester, assegurava lucros aos produtores e benefícios aos consumidores. Os produtores buscavam assegurar e melhorar a qualidade de seus produtos e superar os concorrentes com preços menores (AQUINO *et al.*, 1997, p. 128).

Smith (1723-1790) inicia o pensamento liberal econômico e se destaca com a ideia de que a economia deve seguir suas leis naturais, sem a interferência do Estado. Suas concepções refletiam o desejo dos grandes proprietários e comerciantes que defendiam que o homem é o melhor juízo de seus interesses e deve ter assegurada a liberdade para seguir a sua vontade (DALLARI, 2005, p. 278).

O pensamento liberal econômico de Adam Smith ganhou outros adeptos que passam a discutir as concepções liberais, como David Ricardo (1772-1823), em “Princípios da economia política e do imposto”, Thomas Robert Malthus (1766-1834), em “Ensaio sobre o princípio da população”, Jean-Baptiste Say (1767-1832), em “Tratado de economia política”.

A consolidação veio com a obra “Sobre a Liberdade”, de John Stuart Mill, no século XIX, em que condensa em três objeções fundamentais à interferência do Estado. Primeiro, o indivíduo interessado é quem tem capacidade de realizar o negócio, como realizar e sabe as razões de sua concreção. Segundo, mesmo que o indivíduo não saiba como realizar o negócio tão bem quanto o governo, a iniciativa dele deve ser preservada como meio da própria educação mental. Terceiro, é um mal crescer poder sem necessidade (MILL, 2017, *ebook*).

O liberalismo econômico centrava-se no livre comércio, na propriedade privada, na livre concorrência, sem obstáculos à ampliação do mercado, que, até então, era marcado por restrições e imposições oriundas da sociedade feudal. Acreditava-se que o liberalismo econômico traria benefícios à sociedade, pois o homem nasce livre, essa é a sua condição. Essas ideias de liberdade sucederam-se juntamente com a ascensão de uma categoria social – a burguesia – que influenciou outras camadas sociais que estavam arrasadas pela pobreza.

Desta forma, a ascensão da burguesia, com seus interesses econômicos, necessitava expressar-se não só economicamente, mas politicamente, e isso resultou na conquista de novos direitos não só no campo político, mas também na seara econômica. Há uma junção de anseios por liberdade que reflete no campo religioso, econômico e político. Paula (2007, p. 443-444) sintetiza brevemente esses anseios de liberdade que levam ao rompimento de estruturas com a afirmação da classe ascendente:

Na evolução econômica adveio a nova classe social – a burguesa. O século XVII foi um período de afirmação dos burgueses no cenário político caracterizado pela aristocracia, para na centúria seguinte impor seus interesses políticos. A burguesia se firmava como classe média ascendente e isso era uma realidade a ser aceita, inclusive pelos nobres e pelo clero. E isso significou que o Estado deixou de ser perseguidor para ser concorde com a doutrina de que o homem deve confiar em si mesmo, pois a prosperidade seria o fruto de suas energias pessoais.

Aqui, vale ressaltar que, com a ruptura da estrutura social e econômica anterior, juntamente com a classe burguesa nasce o capitalismo como sistema econômico. O capitalismo, para Weber (1968, p. 249), chamado de “moderno” é voltado para a satisfação das necessidades humanas com caráter lucrativo. Tal concepção é coerente com os objetivos do liberalismo, como a preocupação com o indivíduo, o individualismo e as liberdades políticas e econômicas pretendidas.

Uma importante teoria também influenciou o liberalismo: o utilitarismo. Foi o “princípio da utilidade” defendido por Bentham (1748-1832). Ele criticava as ideias que fundamentavam as declarações de direitos franceses, considerava absurdo basear-se em

direitos naturais, anteriores ao governo. Deu uma nova compreensão ao liberalismo, qual seja, de que o legislador deve buscar a maior felicidade do maior número de pessoas ao elaborar as leis. Foi a corrente que deu vida ao liberalismo (BOBBIO, 2000, p. 63).

Diferente da proposta liberal anterior de que o Estado mantinha uma postura abstencionista e restrita a fim de não se conflitar com as liberdades, o utilitarismo de Jeremy Bentham leva o governante a buscar a felicidade máxima do maior número de pessoas, revelando um outro comportamento estatal:

O utilitarismo se preocupa não com a utilidade do indivíduo isolado com respeito a dos outros indivíduos, mas com a utilidade social, não com “a felicidade singular de quem age, mas com a felicidade de todos os interessados”, tal como pode ser avaliada por um “espectador benévolo e desinteressado”. (BOBBIO, 2000, p. 64).

Os ideais do liberalismo foram marcados pelo filósofo inglês John Locke (1632-1704), teórico do liberalismo político e do empirismo moderno. Locke defendia que a liberdade era inerente à natureza humana, por isso defensor da liberdade, da vida e da propriedade. Preconizava a divisão do poder como técnica acauteladora dos direitos do indivíduo perante o organismo estatal (BONAVIDES, 1996, p. 45).

O liberalismo chamado de constitucional ganhou destaque por meio de pensadores como John Stuart Mill, Immanuel Kant, Thomas Paine e James Madison, influenciadores de constituições, em especial a dos Estados Unidos da América, como também das Revoluções Americana (1775-1783) e Francesa (MITCHELL, 2006, p. 283).

O liberalismo, portanto, consiste na defesa da liberdade, em uma busca incessante de não submissão do povo – muitas vezes, oprimido – ao monarca. Mas também é a rejeição à dominação de uma classe, não necessariamente pobre – como a alta burguesia – sobre outra. É preciso esclarecer que a liberdade se contrapõe ao poder. A liberdade pode ser visualizada como um valor em si, como instrumento de desenvolvimento, capacidade de escolha e de ação. O poder precisa de legitimidade para não violar os direitos e a liberdade se insere neles.

Assim, o liberalismo é uma corrente que rechaça restrições, imposições, obstáculos ou quaisquer intervenções oriundas do governo, posto legitimar o pensamento na livre escolha dos homens sobre o seu destino, sob o fundamento da livre iniciativa:

“A principal manifestação econômica da doutrina liberal é o postulado da livre-iniciativa, que consagra o direito, atribuído a qualquer pessoa, de exercer atividade econômica

livre de qualquer restrição, condicionamento ou imposição descabida do Estado” (TAVARES, 2011, p. 47).

A livre iniciativa é a expressão do liberalismo econômico. O Estado democrático liberal se consolida com a ideia de que todos, inclusive os governantes, devem se sujeitar aos ditames legais, e, assim, positivadas as liberdades individuais e econômicas constituíam limites à atuação das autoridades (TAVARES, 2011, p. 46).

As Constituições liberais, referentes aos séculos XVIII e XIX, garantiam os sistemas econômicos liberais ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e o direito de propriedade, pois, no liberalismo, o intuito era de garantir uma ordem econômica natural ou simplesmente a fluência livre das relações de troca (BERCOVICI, 2005, p. 32).

Nesse contexto histórico, conformado com o pensamento liberal, Tavares (2011, p. 48) apresenta um modelo descentralizado, ou seja, caracterizado pela liberdade de mercado, sem a intervenção estatal, em que os agentes econômicos assumem o poder de decisão, com a proteção da propriedade privada e a garantia da liberdade de contratar, determinando os rumos concorrenciais do mercado.

Fala-se, acompanhando o liberalismo, em um modelo descentralizado, que se caracteriza pela liberdade de mercado, estando o sistema econômico sujeito especialmente à auto-organização da economia. Neste caso, ao Estado é concebida uma intervenção que é, no máximo, indireta.

(...)

Essa forma de organização, que é identificada como sistema econômico de autonomia, prevê a descentralização das decisões econômicas. Fala-se em descentralização, evidentemente, em um sentido impróprio, compreendida como a entrega aos diversos agentes econômicos privados do poder de decisão, em consequência da admissão do pressuposto liberal.

Esse modelo requer a propriedade privada dos bens de produção, bem como a liberdade ampla de contratar, próprias do capitalismo. Desta situação decorre a característica da dispersão dos centros decisórios: agentes econômicos, não oficiais, proprietários e livres, decidem sobre os rumos econômicos a adotar, conforme a já referida concorrência.

O mencionado sistema de autonomia equivale à economia de mercado, na qual é este que decide sobre a produção, sem que ao Estado seja franqueada a intervenção, dirigindo ou mesmo coordenando a oferta do mercado. Assim, o capitalismo tem condições de se desenvolver justamente no Estado liberal, que adota praticamente as suas premissas fundamentais. (TAVARES, 2011, p. 48).

Portanto, a afirmação do liberalismo rompeu com o domínio do clero sobre o homem, do domínio absoluto do monarca, conquistou direitos políticos, com o intuito de preservar interesses econômicos, bem como instituiu liberdades econômicas para a livre atuação dos agentes econômicos no mercado.

Para Mises (2017, p. 42), o objetivo do homem é alcançar uma situação mais favorável do que o *status quo*. Ele luta para estabelecer uma situação melhor e, na satisfação desse desejo, ele torna-se mais feliz do que era antes. O que se pode verificar é que a classe detentora de riqueza buscava maior satisfação, portanto, lutava por uma melhor situação, lutava por direitos e liberdades.

O capitalismo se expandiu, pois os burgueses partiram para a conquista do mundo. A industrialização crescia, a economia se transformava e o progresso técnico se estendia. Os homens de negócios concorriam entre si por preços mais baixos. Surgia o anseio pelo controle do mercado, com isso, desponta o *truste*, a substituição da livre concorrência pelo monopólio, associação para dividir mercados e preços – cartéis (AQUINO *et al.*, 1997, p. 208).

Uma das consequências do liberalismo foi a formação do proletariado. Essa classe sofreu com a concepção individualista da liberdade. O trabalhador, em decorrência da revolução industrial dessa época, tinha uma situação precária, as jornadas eram intensas e os salários baixos. Essas circunstâncias estimularam os movimentos socialistas do século XIX e o intervencionismo no século XX (DALLARI, 2006, p. 281)<sup>10</sup>.

O declínio do Estado liberal clássico se deu, desta forma, com a sua incapacidade de lidar com a flagelação social decorrente da industrialização, do aumento do número de habitantes nas grandes cidades, da proletarização, etc. Refletiu-se e questionou-se se o capitalismo era o vilão das más condições sociais florescentes. Surge, então, a expressão do liberalismo social, presente na obra de José Guilherme Merquior. O liberalismo social se apresenta como uma crítica ao individualismo de Stuart Mill, argumenta que a liberdade não é um conceito formal e negativo, mas sim um conceito positivo e substantivo (MERQUIOR; PAIM; KUJAWSKI, 1998, p. 11).

Como defensor também do utilitarismo e seguidor das ideias de Bentham, John Stuart Mill apresenta uma corrente liberal voltada para o social, o que posteriormente será chamado de “liberalismo social”. O liberalismo social e o utilitarismo passam, então, a se preocupar com os problemas sociais que o liberalismo clássico não consegue resolver e influenciam as tomadas de decisões na vida pública. As ações afirmativas, qual seja, as políticas públicas

---

<sup>10</sup> O resultado dessa situação foi o Socialismo no século XIX. Ideologia ligada à Revolução Industrial que expressou uma reforma da sociedade favorecendo a classe mais pobre, ou seja, o proletariado. Cientificamente, ganham destaque as obras de Marx e Engels que propugna a construção de uma sociedade igualitária, sem classes (AQUINO *et al.*, 1997, p. 231-233).

fomentam o aparecimento de um Estado defensor da justiça social que pretende alcançar a igualdade de oportunidades (PAULA, 2007, p. 451-452).

O pensamento liberal parecia sufocar com o pensamento social, mas foi preservado pela reação conservadora. Vários fatores históricos levaram os liberais a se envolver com as questões sociais, sobretudo, no século XX, com os rastros devastadores deixados pela primeira Guerra Mundial. Não há dúvida de que pensar no lado social gerou contribuição para a doutrina liberal. Não obstante, os programas sociais levaram a um crescimento exponencial das despesas e como bem explicou Merquior “deve ser creditado aos conservadores o alerta quanto à necessidade de avaliar-se corajosamente a eficácia das políticas sociais” (MERQUIOR; PAIM; KUJAWSKI, 1998, p. 60).

A crise do capitalismo marcou a formação do estado do bem-estar social ou *Welfare state* e a decadência do liberalismo clássico. Resta aqui fixar que o Estado liberal, ou mínimo, exigiu uma postura de não interferência do Estado nas escolhas do indivíduo, pregou, portanto, a liberdade individual como também a política e a econômica.

## **1.2 Estado do bem-estar social**

O capitalismo se deparou com as crises econômicas e sociais: a miséria da classe proletária, a superprodução, a demanda por novos mercados, dentre outros. A Revolução Industrial provocou distorções sociais que geraram uma consciência em regradar o sistema econômico. O sistema econômico passa a ter uma relação com o sistema político e ainda mais com o sistema social (BATISTI, 2007, p. 12).

Como consequência o socialismo surgiu como oposição ao capitalismo. As ideias socialistas já vinham desde o século XIX, propugnando por uma reforma que beneficiasse a classe mais pobre – do meio agrário e da classe operária. A Rússia rompeu com o mundo capitalista e sofreu o processo da Revolução Socialista (1917). O contexto anterior era crítico, o que justificava os ideais da revolução: condições precárias do povo e a burguesia sem condições de concorrer com o capital estrangeiro (AQUINO *et al.*, 1996, p. 249).

Após a Primeira Guerra Mundial, a economia mundial sofreu um grande colapso. As potências europeias estavam devastadas pela guerra e os Estados Unidos se mantinha em uma superprodução. A produção aumentava e títulos eram lançados no mercado sem a devida



regulação, o que culminou na queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 (AQUINO *et al.*, 1997, p. 272).

O período de ruína se estendeu de 1919 a 1939, mas ficou conhecido como a Crise de 1929 ou “A Grande Depressão”. Esse declínio atingiu os Estados Unidos e refletiu em diversos outros países que mantinham negócios vinculados ao sistema financeiro americano. A recessão trouxe tristes experiências no campo social, como a falência de indústrias, a falta de emprego, fome e pobreza.<sup>11</sup>

A Grande Depressão levou ao planejamento econômico nos EUA com a implantação do *New Deal* (1933-1937), no governo do Presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945), consistindo esse em medidas de intervenção do Estado na economia por via da formação das agências reguladoras. Estas concentravam o poder de decisão em suas mãos, pois possuíam forte autonomia e uma administração baseada na tecnocracia. Segundo Sustain (2004, p. 148), “os *New Dealers* eram obviamente reformadores que acreditavam que o objetivo das agências era perseguir a produtividade econômica e a justiça distributiva”.

As pressões das massas remodelaram o capitalismo que se inclinava para as ideias sociais, com prestações de serviços assistenciais pelas economias do globo. A Primeira Grande Guerra (1914-1918) deixa evidente a necessidade de ingerência estatal sobre vida social e econômica, o que culminou no advento das Constituições de Weimar, na Alemanha, em 1919, e na Constituição Mexicana de 1917 (ROBL FILHO, 2017, *online*).

A Constituição Mexicana de 1917 possuía um caráter fortemente social e econômico. Considerada inovadora e transformadora para a época, por trazer o ideal de desenvolvimento, a questão coletiva e social. Isso se deve às lutas de classe da época e são reconhecidos como os direitos fundamentais de segunda dimensão. A temática social advém de conflitos desde o século XIX, como a Revolução Francesa (de 1848)<sup>12</sup>, assim ensina Ferreira Filho (2015, p. 321):

A necessidade de proteção do economicamente fraco, por intermédio do Estado, foi, assim, ganhando a opinião pública. Ainda na primeira metade do século XIX a Revolução Francesa de 1848 e sua Constituição reconheceram efetivamente o

<sup>11</sup> Como marca desse receio de que a depressão econômica pudesse se instalar novamente, em 1944, foi promulgada a Lei do Emprego nos Estados Unidos. Entretanto, as medidas econômicas necessárias deveriam ultrapassar o âmbito nacional.

<sup>12</sup> Não confundir a Revolução Francesa de 1789 com a de 1848. Esta última foi decorrente de uma crise econômica na França, impulsionada pela classe pobre e trabalhadora que se revoltou contra o governo do Rei Luís Felipe que dirigia o poder conforme os interesses da burguesia.

primeiro dos “direitos econômicos e sociais”: o direito ao trabalho, impondo ao Estado a obrigação de dar meios ao desempregado de ganhar o seu pão. A afirmação *in abstracto* desse direito, porém, já se encontrava na Declaração jacobina de 1793.

Mas, foi a partir do *New Deal* (1933-1937), no governo de Franklin D. Roosevelt, que se formou o modelo do Estado do bem-estar social norte americano (*Welfare State*) e assegurou o período de crescimento e estabilidade econômica e social no país por meio da intervenção estatal. É nesse cenário que são apresentadas as lições de John Maynard Keynes (1883-1946), sobre meios de regulação estatal para a recuperação econômica do país. O controle estatal era necessário para manter o ajuste na vida econômica (FREITAS JUNIOR, 2014, *online*).

O período de 1945 a 1975 é conhecido como os Trinta Anos Gloriosos ou a Era de Ouro do capitalismo. Baseado em políticas de nacionalização, de criação de empresas estatais, controle por parte do Estado na eficiência no uso e na alocação dos recursos, diminuição da inflação, pleno emprego, reequilíbrio nas contas públicas e crescimento econômico, o Estado do bem-estar social já era um Estado voltado para a regulação de mercados, proposta feita pelo *New Deal* (DASSO JUNIOR, 2012, p. 3).

Com o fim de evitar as constantes crises do capitalismo que ocasionavam problemas sociais, econômicos e políticos, o Estado toma medidas para equilibrar as riquezas e, assim, surge o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), também conhecido como Estado providência. Assim, explica Paula (2007, p. 478) sobre o cumprimento social que florescia para se evitar o colapso do capitalismo puro:

(...) o *Welfare State*, de acordo com Oertzen, tinha como objetivo político evitar o abalo das estruturas da sociedade capitalista e reduzir os conflitos econômicos, sociais e políticos, com vistas a manter ou mesmo criar um consenso social básico. Pois, com a diminuição ou eliminação da periódica crise capitalista e a um constante e proporcional aumento da riqueza pública e privada, amplia-se as possibilidades do bem-estar social. Esse objetivo tornou-se lei na (então) República Federal Alemã, com a “Lei de Estabilidade e Crescimento”, que apresentava a seguinte fórmula: pleno emprego, crescimento econômico, estabilidade de preços e equilíbrio do balanço de pagamentos. E disso se esperava os seguintes resultados: redução dos conflitos sociais e o estabelecimento de um consenso social básico.

Assim, a postura estatal foi muito bem delineada por Bonavides (2004, p. 342) no tocante ao ponto de que esse modelo socorre não só as massas oprimidas, mas também os opressores empresariais nas cíclicas crises do sistema capitalista.

Esse estado social, ao contrário daquele, tem um teor menor de neutralidade diante da chamada luta de classes ou do confronto do capital com o trabalho, porquanto, em verdade, se apresenta muito mais ativo e participante, muito mais energético e

inclinado à tutela e proteção dos que os senhores e donos do poder econômico. Bem compreendido e em executado, tanto favorece estes quanto aqueles, e se olharmos a uma distância maior pelo prisma do tempo e das consequências históricas, lograremos talvez a conclusão de que seu proveito superior é ainda em reforço do capital, à medida que tolhe a depressão, previne catástrofe e extingue a crise, cortando-lhes os efeitos mais ruinosos depois que rebentam.

No Brasil, com a Revolução de 1930 e com a Constituição de 1934, percebe-se o abandono da influência liberal e a demonstração de uma nova etapa do constitucionalismo brasileiro. A partir desse momento, foi tratado na ordem constitucional brasileira o tema econômico, influenciado por questões sociais e coletivas que cresciam em oposição ao liberalismo até então dominante. As demais Constituições brasileiras passaram a prever a questão econômica. Até mesmo a de 1967, outorgada pelo regime militar (1964-1985) (BONAVIDES, 2006, p. 366).

Ao tratar da transição do estado liberal para o estado social, Lenio Streck (2006, p. 74) entende que não há mais como separar o econômico do político e reforça a necessidade da intervenção do Estado: “a concepção da separação entre o econômico e o político não tem como subsistir. Como já dito, a própria existência do Estado e da ordem jurídica significa uma intervenção: o Estado e a ordem jurídica são pressupostos inerentes à economia”.

Aproxima-se o Estado do bem-estar social com a corrente social-democrática em que o Estado controla a vida econômica e atua de forma positiva. Difícil, contudo, é manter o modelo do Estado providência. A administração estatal não consegue dar conta de todos os gastos e abarcar os custos das necessidades sociais almejadas pelas lutas da primeira metade do século XX.

As alterações sociais ocorridas geraram novas e crescentes necessidades dos cidadãos, desafios para o Estado diante de um modelo complexo de sociedade. O aparato estatal necessitou ser reformulado para enfrentar este dinamismo social. Era necessário reorganizar a função estratégica do Estado, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. Tem-se o fenômeno da “desestatização”, processo no qual há uma crescente diminuição das estruturas públicas de intervenção do Estado. (MELO, 2010, p. 226).

A crise econômica de 1929 refletiu na economia e na política brasileira, já que a recessão era de alcance mundial. No Brasil, a crise do café de 1929 gerou falências e concordatas, seguindo o mesmo rumo que Estados Unidos e Europa, mas foram implantadas

políticas de reorientação à economia. Em 1934, é promulgada uma nova Constituição, resultado da Revolução Constitucionalista de 1932 (CANO, 2015, *online*)<sup>13</sup>.

A Constituição de 1934 foi elaborada com o escopo de “organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (preâmbulo). O documento era de caráter fortemente social e econômica, inclusive tendo sido o primeiro a incluir o título “Da Ordem Econômica e Social”, inspirado na Constituição de Weimar de 1919 (BERCOVICI, 2007, p. 459).

A Constituição de 1934 garantia a liberdade econômica, porém ressaltava a imposição do Estado de direcionar a atividade econômica. No tocante aos direitos trabalhistas, era considerada progressista, pois previa o direito à liberdade de organização sindical e a criação do Tribunal do Trabalho. Além disso, trazia diversos outros direitos e garantias de natureza social aos cidadãos (FONSECA, 2017, p. 86)<sup>14</sup>.

O planejamento foi o caminho usado, no Brasil, para a intervenção do Estado no domínio econômico, após a primeira guerra e a crise de 1929. Entretanto, conforme Grau (2017, p. 144), o planejamento não é uma modalidade de intervenção, apenas qualifica a ingerência do Estado sobre e no domínio econômico, haja vista que racionaliza a intervenção do Estado.

Na Constituição de 1937, há previsão de execução de obras públicas com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, como também o controle do crédito pelo Presidente para a indústria (FONSECA, 2017, p. 236)<sup>15</sup>.

Na Constituição de 1946, havia normas para a realização do plano de defesa contra os efeitos da seca na região Nordeste, como também a previsão de efetivação do plano de valorização econômica da Amazônia. Surge o Plano Salte, em 1950, com o propósito de empreender em áreas essenciais, quais sejam, saúde, alimentação, transporte e energia (FONSECA, 2017, p. 237).

---

<sup>13</sup> Movimento armado no estado de São Paulo com o propósito de destituir o governo de Getúlio Vargas e instaurar uma Assembleia Nacional Constituinte.

<sup>14</sup> Nesse período, foram criados, como instrumentos de intervenção do Estado na economia, o Instituto do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933).

<sup>15</sup> Algumas instituições foram criadas, como fomento da economia e controle estatal, a Cédula de Crédito Agrícola e Industrial (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1938), a Comissão de Planejamento Econômico (1944), dentre outras. A centralização política refletida na economia resulta nas empresas estatais, como Companhia Siderúrgica Nacional (1940, RJ), Companhia Vale do Rio Doce (1942, MG), Companhia Hidrelétrica do Vale do Rio São Francisco (1945).

Já no governo de João Goulart (1961-1964), a desestabilização econômica e política e a desigualdade social se acentuam. A causa da crise desse período se deve a forma como o governo de Juscelino Kubitschek conduziu a política econômica. O seu *Plano de Metas* não previu que o sistema tributário era incapaz de arcar com todos os custos de investimentos que o governo propunha<sup>16</sup>.

O grande problema do Plano de Metas foi a maneira como foi financiado. Num primeiro momento, o governo utilizou ao limite a sua capacidade fiscal (de gastar) para realizar investimentos. Mas, dada a fragilidade do sistema tributário brasileiro, incapaz de arrecadar recursos para financiar grandes investimentos, o Governo acabou recorrendo à estratégia do aumento da oferta monetária, através da emissão de moeda, que provocava drásticos efeitos negativos sobre o nível de preços (aumento da inflação).

Além disso, o Governo deu tratamento preferencial ao capital estrangeiro, provocando uma entrada maciça de empréstimos externos e de investimentos diretos, feitos por empresas estrangeiras.

No início de 1961, no final do mandato de JK, as metas tinham sido cumpridas: a estrutura industrial do País estava mais diversificada e integrada, o Estado passou a ter uma importância muito maior na economia e o País aumentou seu grau de internacionalização (o capital internacional tornou-se um dos pilares do sistema econômico brasileiro).

No entanto, os desequilíbrios econômicos criados e/ou agravados pelo Plano começaram a vir à tona: a inflação havia adquirido um caráter autônomo, e aumentava ano a ano, o déficit público aumentava e os investimentos começavam a diminuir, refletindo-se numa diminuição do crescimento do PIB. Para Oliveira (1989), JK havia lançado as sementes para uma profunda crise da economia brasileira nos anos subsequentes. (BELLINGIERI, 2019, *online*).

Em 1962, é criado o Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-1965), pelo economista Celso Furtado. Entretanto, o plano se inviabilizou por conta das reivindicações sociais da época. Entre 1964 e 1967, foi implementado o Plano de Ação Integrada do Governo (PAEG), com o propósito de realizar reformas estruturais, como a tributária, financeira-monetária e sobre a política externa. A taxa do Produto Interno Bruto (PIB) cresceu, foram adotadas políticas de contenção para o combate da inflação. A meta era o crescimento econômico, mas a estratégia que alavancava todo esse progresso se baseava no endividamento externo (BELLINGIERI, 2019, *online*)<sup>17</sup>.

Outros planos vieram ao longo dos anos, todos marcados pela intenção do Estado em planejar com intuito de evitar crises econômicas e sociais. A criação de estatais foi o meio do

<sup>16</sup> O Plano "Projeto Brasília" foi, na verdade, a síntese de todo o plano do governo, pois representava a criação de um novo polo de projeção para o desenvolvimento econômico e social (FONSECA, 2017, p. 241).

<sup>17</sup> Segundo Bercovici (2016, *online*), "as reformas feitas pelo Paeg visavam, fundamentalmente, recuperar a economia de mercado. Um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei 200/1967 foi, justamente, aumentar a "eficiência" do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. As empresas estatais tiveram, assim, que adotar padrões de atuação similares aos das empresas privadas (artigo 27, parágrafo único do Decreto-Lei 200/1967), foram obrigadas a ser "eficientes" e a buscar fontes alternativas de financiamento.

Estado atuar no desenvolvimento econômico. No período de 1968 a 1970, surge o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)<sup>18</sup>. Na década de 70, marcada pela crise do petróleo, são propostos os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II que também foram programas voltados para o crescimento econômico (FONSECA, 2017, p. 248-249).

Na Constituição de 1988, o Constituinte buscou integrar o planejamento ao orçamento a médio e longo prazos. Contudo, o planejamento não se restringe só ao orçamento, porque perde sua função essencial, a de fixar diretrizes que servirão para orientar o setor privado (BERCOVICI, 2005, p. 79-81).

Na década de 80, a preocupação com o desenvolvimento econômico e social persistem e é aprovado o III PND. Por meio dele, é feita a opção brasileira pela economia de mercado, onde o planejamento e a atuação governamental se voltam para orientar, apoiar e estimular o setor privado, limitando-se o governo, como produtor e investidor, aos campos e atividades exigidos pelo interesse e segurança nacionais e aos projetos não desejados ou inviáveis pela livre iniciativa (SENADO FEDERAL, 2019, *online*).

Porém, o intervencionismo estatal passou a receber críticas e começou a se falar em “desestatização”. Isso porque os orçamentos públicos voltados para o financiamento dos programas assistenciais se agravaram e o seu esgotamento se deu por diversos fatores, dentre eles: aumento da carga tributária; aumento da máquina burocrática, o que levou à ineficiência do Estado; corrupção e nepotismo; novas preocupações político-sociais, como a defesa do meio ambiente; descrédito quanto ao progresso econômico (BATISTA JUNIOR, 2010, p. 137).

Após esse período, com a evolução e a transformação que a sociedade passou, chega-se ao Estado Democrático de Direito. Tércio Sampaio Ferraz Junior (1989, p. 54) diz que o Estado Democrático de Direito é a junção entre o Estado liberal com o Estado Social. Entende o autor que, nessa transição, não houve exclusão de um pelo outro, mas uma transformação que resultou no Estado Democrático de Direito.

### **1.3 Estado Democrático de Direito**

O Estado Democrático de Direito corresponde ao modelo estatal que se submete aos direitos humanos e garantias fundamentais. É formado pelo Estado de Direito, proveniente do

---

<sup>18</sup> A Constituição de 1967 previa, no seu art. 157, como princípio o desenvolvimento econômico.

liberalismo, e pela democracia que permeia todo o sistema jurídico com valores democráticos. Seus fundamentos – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político – revelam o que seria o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 (art. 1º).

Pelo decorrer da história, percebeu-se a luta de classes, a luta do povo, no tocante ao reconhecimento de seus direitos. O sufrágio universal foi estendido a todos ao longo do século XX. Por isso, fundamenta-se na soberania popular, na vontade do povo, e assim resolve que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (parágrafo único do art. 1º). Os direitos estão divididos em gerações ou dimensões correspondendo essas a períodos históricos de batalhas e revoluções.

Os direitos de primeira dimensão são referentes às liberdades individuais e caracterizada pelo absentismo do Estado. Formado no período liberal do século XVIII, de transição entre o autoritarismo e o Estado de Direito. Quando se formou as primeiras constituições e concretizou os direitos individuais e políticos. Pertencem também à primeira dimensão as liberdades de ordem econômica, como a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, livre disposição da propriedade (TAVARES, 2017, p. 358).

Os direitos de segunda dimensão são formados pelos direitos sociais. São prestações materiais por parte do Estado para o povo, característica do Estado do bem-estar social que propugna por uma igualdade. Os acontecimentos da Revolução Industrial até as duas grandes guerras marcam os confrontos pelos direitos trabalhistas, assistência social, direitos fundiários etc. Os documentos que reconhecem a questão social e econômica são a Constituição de Weimar, de 1919, a Constituição Mexicana, de 1917, o Tratado de Versalhes, em 1919, e, no Brasil, a Constituição de 1934.

Os direitos de terceira geração são referentes às questões de proporção mundial, como o meio ambiente e os direitos do consumidor. Passa a visualizar o ser humano dentro do coletivo ou de modo difuso, o que representa a fraternidade e a solidariedade. Aponta também, nessa categoria, para os direitos ao desenvolvimento, à paz, à comunicação e à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 2007, p. 569).

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem-se a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano

mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (BONAVIDES, 2007, p. 569).

São direitos de quarta geração os direitos à democracia, ao pluralismo e à informação que se apresenta no contexto da globalização do neoliberalismo e da globalização da economia. Diante do fenômeno da globalização, o Estado nacional toma caminhos de dissolução, pondo em risco a própria soberania nacional (BONAVIDES, 2007, p. 571). Contudo, Tavares (2017, p. 359), retrata a quarta dimensão sobre a tutela de certos grupos sociais, como as crianças e os adolescentes, os idosos, os afrodescendentes e a família.

Bonavides (2008, p. 86) leciona ainda dos direitos de quinta dimensão, direito à paz que é trasladada da terceira para a quinta. Assevera o autor que “a dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino da segurança dos direitos”.

O reconhecimento pelo autor mencionado dessa dimensão de direito à paz vem à tona em virtude do contexto de convivência global sob o poder de artefatos nucleares e o avanço tecnológico. O progresso tecnológico certamente desencadeia inúmeros questionamentos, teorias e desenvolve uma certa agitação no Direito. Percebe-se o crescimento dos direitos com a evolução da sociedade e novas descobertas. Portanto, deve ser considerado o estudo acerca dos limites da tecnologia sobre a vida humana, no campo da genética, da economia, no aspecto sociológico etc.

Reconhecendo que se trata também de um valor importante a questão do progresso tecnológico quando inserido no mercado ou na educação, o Poder Constituinte Derivado Reformador emendou a Constituição (EC nº 85/2015) e passou a incluir no seu texto o termo “inovação” no capítulo IV do Título VIII que compõe a ordem social. O termo está presente em vários dispositivos do texto constitucional<sup>19</sup>.

Daí passa-se a observar que o Estado deverá se ater para não tolher a liberdade do cidadão que inova e defender esse novo valor constitucional que se apresenta. Hoffmann-Riem chama a atenção ao papel do Direito em direcionar toda essa inovação tecnológica para uma postura socialmente desejável como também evitar aquilo que é indesejável.

Presentemente, urge aclarar qual o papel que o Direito desempenha ou pode desempenhar na solução de problemas sociais. Também envolve a questão se, e em

---

<sup>19</sup> Está presente nos seguintes dispositivos constitucionais: Art. 23, V; Art. 24., IX; Art. 167, §5º; Art. 200, V; Art. 213, §2º; Art. 218, caput; Art. 218, §1º, §3º, §7º; Art. 219, p. único; Art. 219-A; Art. 219-B.



que extensão, o Direito exerce influencia sobre a produção de inovações e como o Direito deve ser concebido para que conduza as inovações para uma direção socialmente desejável. Quem se ocupa com a perspectiva jurídica pergunta-se como o Direito pode contribuir para a produção de efeitos desejáveis e, se possível, evitar os indesejáveis. (HOFFMANN-RIEM, 2015, p. 11).

Apresentado os direitos humanos a que se alicerça o Estado Democrático de Direito, fica melhor de compreender os fundamentos desse modelo estatal. O Direito assegura igualdade material ou condições mínimas para o povo conviver harmoniosamente como também encaixar seus propósitos de vida – referente aos direitos de liberdade. A divisão é meramente acadêmica, a fim de demonstrar sua evolução histórica. Não há realmente uma divisão sequer hierarquia entre os direitos.

O Estado Democrático de Direito, no Brasil, foi inaugurado no final da década de 80. A campanha Diretas Já (1983-1984) foi o movimento civil que pleiteou as eleições presidenciais diretas. Juntamente com a insatisfação política, o país caminhava em uma recessão econômica que apontava o enfraquecimento e o fim do regime militar. A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada no Congresso Nacional em fevereiro de 1987, fruto do compromisso assumido por Tancredo Neves (1910-1985), primeiro presidente eleito indiretamente após o declínio do regime militar (MOREIRA, *online*).

Após muitas sessões e votações, organizada por comissões e subcomissões, o resultado do trabalho foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, que institui o Estado Democrático com o intuito de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”.

O Estado democrático anseia limitar a vontade estatal para evidenciar o interesse social e firma, então, o Estado sua postura na defesa da democracia, da cidadania, da liberdade, da dignidade da pessoa humana, para garantir o poder que emana do povo.

Quanto ao papel do Estado no domínio econômico, a Constituição de 1988 atribuiu, em regra, à iniciativa privada o exercício da atividade econômica, por meio da livre concorrência, da livre iniciativa, com a observância dos ditames da justiça social. O Estado somente atua diretamente na atividade econômica de forma excepcional, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

A Constituição prevê a atuação do Estado por meio de monopólios, conforme o art. 177, mas isso é excepcional, pois o documento constitucional reprime a formação de monopólios no âmbito privado. Este é considerado meio de dominação dos mercados, visto de forma negativa, pois afronta a livre concorrência<sup>20</sup>. O Estado também pode ingressar no mercado, concorrendo com a iniciativa privada, mas não será em qualquer atividade econômica que irá ingressar<sup>21</sup>.

Explica Silva (2010, p. 746) os instrumentos usados pelo Estado na atuação direta no campo econômico e aponta sobre a igualdade entre a iniciativa pública e privada, com respeito a livre concorrência. Destaca ainda a diferença entre os setores apenas quando se tratar de exploração de serviços públicos.

Instrumento de participação do Estado na economia são a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais, como são as subsidiárias daquelas. As empresas e entidades que explorem atividade econômica terão que ser criadas por lei específica, assim como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de suas subsidiárias (art. 37, XIX e XX) e sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, e não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. Recordemos que essas exigências não se aplicam às empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais que explorem serviços públicos. (SILVA, 2010, p. 746).

Na atuação indireta, o Estado exerce papel de agente normativo e regulador da atividade econômica. A iniciativa privada fica com as atribuições de prestar serviços que antes eram controladas pelo Estado e passa a cumprir a função fiscal e disciplinante da economia. Assume a obrigação de planejar, incentivar e planejar a atividade econômica. Permanece, na Constituição de 1988, a preocupação com o planejamento, o desenvolvimento e crescimento econômico do país. Como salientou Eros Grau, supramencionado, o planejamento consiste na racionalidade da intervenção do Estado, a fim de que as decisões não sejam tomadas de forma arbitrária<sup>22</sup>.

## 1.4 Estado Regulador

<sup>20</sup> Conforme a CR/1988, Art. 173, § 4º, “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

<sup>21</sup> Conforme CR/1988, Art. 173, caput, “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

<sup>22</sup> Conforme CR/1988, Art. 174, “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, e o § 1º, “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

No Brasil, como foi visto na subseção anterior, o Estado Regulador teve seu início com as previsões constitucionais de 1988 e a sua efetivação no decorrer da década de 90, no final do século XX. Mas, para Bercovici (2016, *online*), as concepções de eficiência empresarial e o privilégio do setor privado vem desde a reforma administrativa realizada no regime militar, 30 anos antes da chamada “Reforma Gerencial” dos anos 90<sup>23</sup>.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado viveu a experiência de se destituir do papel de prestador direto de serviços, passando pelo fenômeno da privatização, liberalização e desregulação. A abertura de mercado o torna mais competitivo e, nesse cenário, são criadas as agências reguladoras para fiscalizar os setores privatizados (BERCOVICI, 2005, p. 82)<sup>24</sup>.

O marco jurídico das privatizações foi a EC nº 8, de 15 de agosto de 1995, quando o Estado flexibilizou a exploração dos serviços de telecomunicações, com a possibilidade de a iniciativa privada assumir tais serviços sob a fiscalização de órgão regulador:

art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Em 19 de julho de 1996, a Lei nº 9.295 inicia a disposição sobre os serviços de telecomunicações e instala a Comissão Nacional de Comunicações (CNC), com funções de órgão regulador e competências de regulamentação, outorga e fiscalização dos serviços. Em 16 de julho de 1997, quase um ano depois, a Lei nº 9.472, conhecida como a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), cria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a primeira agência reguladora do Brasil, e disciplina os serviços. Nesse contexto, o Estado brasileiro toma as características de Estado regulador.

O modelo regulatório brasileiro se espelhou no modelo norte-americano, formado por agência reguladoras, no período pós *New Deal*. Foi, neste período, que se desenvolveu a ideia de uma Administração policêntrica e insulada de influências políticas, caracterizada por sua expertise e pela sua capacidade de responder pronta e eficientemente às sucessivas demandas de uma sociedade cada vez mais complexa (BINENBOJM, 2011, *online*).

<sup>23</sup> O autor ainda diz que “Um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei 200/1967 foi, justamente, aumentar a “eficiência” do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. As empresas estatais tiveram, assim, que adotar padrões de atuação similares aos das empresas privadas (artigo 27, parágrafo único do Decreto-Lei 200/1967).

<sup>24</sup> O objetivo da reforma era a atuação da Administração Pública com a máxima eficiência possível.

Ao se perceber as imperfeições do liberalismo (monopólios, crise econômicas cíclicas e conflitos entre capital e trabalho) e a incapacidade de autorregulação do mercado, o Estado é conduzido a efetuar novas atribuições (QUINTAS, 2014, *online*)<sup>25</sup>.

Em julho de 1944, em torno de quarenta e cinco países, inclusive o Brasil, se reuniram em *New Hampshire*, nos Estados Unidos, com o propósito de redesenhar a engenharia econômica mundial para evitar uma depressão econômica como a de 1929. Antes que a situação pós segunda guerra se agravasse, o Acordo de *Bretton Woods* pretendia regular o sistema monetário e financeiro mundial e evitar uma outra depressão (BELLUZZO, 1995, p. 14)<sup>26</sup>.

Também foram criadas instituições financeiras mundiais, como, a princípio, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, mais tarde, se tornou o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), vistos como órgãos reguladores da economia no âmbito internacional.

A regulação se mostrou necessária conforme a expansão do capitalismo liberal. Marcado por diversas fases, a regulação vai como que amoldando o sistema capitalista para que este não entre em colapso e traga os prejuízos econômicos experimentados pela sociedade, como na primeira metade do século XX<sup>27</sup>.

O Poder econômico está relacionado com aquele que detém o capital. Numa relação econômica, pode vislumbrar dois lados: o daquele que detém o capital e o daquele que detém a força de trabalho. Pode-se também dizer: de um lado, o empresário, do outro, o trabalhador. São essas duas forças que lutam e se confrontam ao longo do tempo.

Mas não é só entre essas duas forças que se percebe um choque. Entre os próprios detentores de capital segue uma luta incansável pelo poder, no caso, o poder econômico. Aqueles que guardam esse tipo de poder formam grupos de interesses. Esses grupos desejam

---

<sup>25</sup> As imperfeições do liberalismo minaram a realização dos valores da Modernidade, sintetizados nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade (QUINTAS, 2014, *online*).

<sup>26</sup> Desse acordo, foram determinadas algumas medidas como a adoção do dólar como moeda padrão para o setor financeiro, a ligação do dólar ao ouro, o que beneficiava os Estados Unidos e consolidava a moeda americana. Foram apresentados dois planos econômicos: o de Harry Dexter White, representante norte-americano, e o de John Maynard Keynes, representante inglês. Este último, ao final, prevaleceu impondo às nações o controle de capitais e a limitação a financiamentos.

<sup>27</sup> Contudo, ocorreu uma desorganização financeira e monetária conforme a expansão do circuito financeiro “internacionalizado”, nos anos 70. A crise do sistema de regulação de *Bretton Woods*, permitiu e estimulou o surgimento de operações de empréstimos/depósitos que escapavam ao controle dos bancos centrais (BELLUZZO, 1995, p. 15).

manter-se no poder e, para isso, muitas vezes pressionam aqueles que tem o poder de legislar, de controlar as normas, enfim, as regras do jogo nas relações econômicas. Dessa busca pelo poder, o Estado também se manifesta como regulador para equilibrar o mercado e garantir o bem-estar de toda a sociedade.

Para Nogueira (2011, p. 112), o poder está relacionado com a capacidade de determinar o comportamento do outro e isso guarda estreita interferência da liberdade individual. O autor, no entanto, distingue o poder econômico no mercado do que trata em sua obra. Aqui, nesse trabalho, contudo, entende-se o poder econômico exercido no mercado. Uma das manifestações do poder econômico, dentre outras existentes, é justamente o poder de impor preços e excluir seus concorrentes<sup>28</sup>.

Forgioni (2016, p. 271-272), ao retratar sobre poder econômico e posição dominante, explica acerca do poder de mercado sob o prisma da Suprema Corte norte-americana, da Corte de Justiça Europeia, a mesma adotada pela Comissão Europeia, e pelo CADE. Todos são unânimes em dizer que se relaciona com o poder de obstar ou evitar os concorrentes. O órgão brasileiro assim se posiciona:

O domínio de mercado deve ser entendido como um poder de agir. No aspecto ativo esse poder confere à empresa dominante a capacidade de influir sobre as outras empresas do mercado; no aspecto passivo, a empresa dominante não se deixa influenciar pelo comportamento das demais participantes do mercado. Dominar é, pois, poder adotar um comportamento independente das concorrentes, tornando-se apta para controlar o preço, a produção ou a distribuição de bens ou serviços de uma parte significativa do mercado, excluindo, assim, a concorrência. (FORGIONI, 2016, p. 271-272).

Por isso, o Estado passa a regular as relações econômicas em vários setores. Em substituição ao Estado Social, não há mais a prestação de serviços públicos de forma direta e a execução de atividades econômicas. O Estado assume as funções de planejamento, regulação e fiscalização, portanto, chamado de “Estado Regulador” (MELO, 2010, p. 227).

O mesmo autor ainda retrata que se trata de uma transferência de gestão de serviços e que os direitos sociais não são deixados de lado. O trabalho passa a ser realizado em conjunto com a iniciativa privada.

De fato, a transferência aos setores privados da gestão dos serviços públicos que antes prestavam as empresas estatais, gerou a necessidade de regulação destas

---

<sup>28</sup> O autor se refere a várias manifestações fenomênicas do poder econômico, além do poder de impor preços, são elas: a virtude social conveniente, propaganda em massa, novos modelos de produção e a tendência à exclusão social etc.

atividades para proteção dos interesses da comunidade. Ou seja, os direitos sociais positivados não são abandonados, o Estado assume a obrigação de promoção do bem-estar da coletividade, porém agora o faz com auxílio da iniciativa privada. (MELO, 2010, p. 227).

O Estado, então, deixa de intervir diretamente na economia<sup>29</sup>, deixa de ser provedor e executor e assume seu papel de regular e fiscalizar. Razoável essa condução do Estado na atividade econômica. A iniciativa privada possui o foco de suas relações no lucro que pretende auferir. Não estaria incumbida de resguardar, nas suas relações, os direitos sociais e a liberdade econômica se isso não lhe fosse imposto, fiscalizado e controlado pelo poder estatal.

#### *1.4.1 Agências Reguladoras*

O Estado, diante da complexidade da sociedade decorrente do processo de globalização, percebe a necessidade de tornar suas atividades produtivas e eficientes. O Estado caminha para a descentralização administrativa material, com a necessidade de se criar competências com autonomia (ARAGÃO, 2013, p. 214).

Para Binenbojm (2011, *online*), as agências reguladoras, nos Estados Unidos, surgiram e se cresceram como ferramentas de intervencionismo e relativização das garantias liberais clássicas, como o direito de propriedade e a liberdade contratual, havidas como quase absolutas durante a fase do capitalismo liberal puro. Também a concretização de um programa social-democrata, proposto pelo *New Deal*, só foi possível com a criação de agências reguladoras insuladas de pressões políticas conservadoras e dotadas de competências amplamente discricionárias para transformar a regulação erigida pela tradição da *common law*.

Ainda afirma o autor que a experiência norte-americana com a autonomia das agências reguladoras foi importante para diminuir o risco de captura dos entes reguladores por agentes ou grupos econômicos bem organizados. Por outro lado, essencial para aumentar o grau de responsividade social e legitimidade democrática da função regulatória.

A agência reguladora se tornou um elemento característico da Administração Pública norte-americana. A Administração ganha um caráter policêntrico, insulada de influências políticas, caracterizada por sua *expertise* e capaz de responder às demandas complexas da sociedade de forma eficiente (BINENBOJM, 2007, p. 62).

---

<sup>29</sup> No caso brasileiro, só o faz em casos excepcionais.

Sua função primordial era a de controlar os excessos do poder econômico exercido pelos monopólios privados e evitar a concorrência destrutiva. Empós, passou a exercer o papel de buscar a equidade distributiva entre os agentes econômicos e corrigir as falhas e imperfeições de informações aos consumidores (DASSO JUNIOR, 2012, p. 3).

O aparecimento das primeiras agências reguladoras, nos Estados Unidos, ocorre no contexto do Estado Liberal, no século XIX, anterior ao *New Deal*. Em virtude da intensa atividade econômica, o setor ferroviário se desenvolveu e cresceu. Com isso, logo se percebeu o domínio do poder econômico sobre a imposição de altos preços. Em 1887, foi criado o *Interstate Commerce Commission* (ICC), para regular os preços das tarifas de transportes a fim de que não houvesse qualquer abuso.

Em 1914, foi criado o *Federal Trade Commission* (FTC) que cuida da concorrência e do direito do consumidor. Em 1926, o *Federal Radio Commission* (FRC) foi criado para regular as atividades da radiodifusão, e, em 1934, foi substituída pela *Federal Communications Commission* (FCC). Além dessas agências, foram instituídos outros marcos regulatórios em razão da pressão popular que sentia a necessidade de se controlar o poder econômico. A *The Pure Food and Drug Act*, em 1906, e a *Sherley Amendment*, em 1912, tinham o objetivo de proteger os consumidores de alimentos e remédios fraudulentos e inseguros (BINENBOJM, 2007, p. 62).

É nesse período que surge também o *Sherman Act*, legislação antitruste mais conhecida, com o intuito justamente de inibir o abuso do poder econômico. Segundo a Suprema Corte norte-americana, os propósitos dessa legislação eram: prevenir a concentração de mercados e preservar a organização industrial em pequenas unidades; proteger a liberdade comercial das empresas; promover o bem-estar do consumidor, a eficiência alocativa e a competição por preços; proteger o público das falhas de mercado; preservar a liberdade econômica e a liberdade de competição; condenar práticas de exclusão de competidores do mercado; proteger o público contra os males decorrentes da destruição em virtude da formação de monopólios e combinações restritivas de comércio (FRAZÃO, 2017, p. 32).

No Brasil, o contexto do aparecimento das agências reguladoras se dá quando o Estado adota políticas liberais, de desestatização ou privatização de empresas estatais na década de 90 do século XX, juntamente com a reforma administrativa. O mercado se modifica, saindo do investimento interno na indústria para a privatização.

Em 12 de abril de 1990, a Lei nº 8.031 instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), originada da Medida Provisória n. 155, de 15 de março de 1990, assinada por Fernando Collor de Melo, então Presidente da República. Tinha como objetivos a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; o saneamento de finanças do setor público com o fito de reduzir a dívida pública; retomar o investimento na iniciativa privada; modernizar o parque industrial do país, estimulando a concorrência e a capacidade empresarial; concentração de esforços estatais nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental; contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais por intermédio da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa.

Posteriormente essa lei foi revogada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, originada da Medida Provisória n. 1.481-52, que criou o Conselho Nacional de Desestatização (CND), subordinado ao Presidente da República. Percebe-se a defesa da autonomia das agências reguladoras, a fim de garantir sua independência quanto aos interesses políticos.

Cita-se algumas delas: Agência Espacial Brasileira (AEB) – Lei nº 8.854/1994, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – Lei nº 9.427/1996, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – Lei nº 9.472/1997, Agência Nacional do Petróleo (ANP) – Lei nº 9.478/1997, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – Lei nº 9.782/1999, Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) – Lei nº 9.961/2000, Agência Nacional de Águas (ANA) – Lei nº 9.984/2000, Agência Nacional do Cinema (ANCINE) – Medida Provisória n. 2.228/2001, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – essas três últimas criadas pela Lei nº 10.233/2001, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – Lei nº 11.182/2005.

Contudo, cumpre-se destacar que, desde a década de 30, existem órgãos criados com o propósito de regular a economia, são eles, por exemplo, o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto Brasileiro do Alcool (IAA), o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INMETRO), o Conselho Nacional de Seguros Privados, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), Câmara de Comércio Exterior



(CACEX), a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ARAGÃO, 2013, p. 316)<sup>30</sup>.

Além desses, destaca-se também o CADE, com o objetivo de apurar e reprimir o abuso do poder econômico, criado em 1962, pela Lei nº 4.137. Posteriormente, com a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, fortaleceu-se o sistema de defesa da concorrência, coadunado com os princípios econômicos da Constituição de 1988, em que previa a “prevenção e a repressão às infrações contra à ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”<sup>31</sup>.

A criação de agências reguladoras no Brasil demonstra a confiança do Estado e o seu firme propósito de tratar a atividade econômica de forma técnica e neutra politicamente, na busca pela eficiência e atenta para responder a demanda da vida econômica<sup>32</sup>.

## 1.5 Estado Neoliberal

O ressurgimento do liberalismo econômico se deu no século XX após às crises econômicas recorrentes da década de 70<sup>33</sup>. Os países da América Latina encontravam-se em crise, o que afetava também os interesses econômicos dos Estados Unidos. Isso levou o *Institute for International Economics* a promover uma conferência – Consenso de Washington, com o escopo de formular um diagnóstico e sugerir planos e ajustes para solucionar a estagnação econômica e a inflação (BANDEIRA, 2002, *online*)<sup>34</sup>.

Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às

<sup>30</sup> Além dessas entidades acima expostas, existem o Conselho Nacional Monetário (CNM), o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Comissão Nacional de Valores Mobiliários (CVM).

<sup>31</sup> Atualmente a sua previsão se encontra na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

<sup>32</sup> Segundo Clark (2011, *online*), “as teorias sobre a regulação foram abraçadas e construídas pela Escola da Análise Econômica do Direito (AED). Esta possui como premissas as ideias da Escola de Chicago e os questionamentos de seus estudiosos sobre os altos custos da intervenção estatal na vida socioeconômica e de sua eficiência na promoção do bem-estar social. No pensamento da dita Escola, o Direito não deve moldar imaginariamente a vida econômica, mas sim os fatos e atos econômicos devem fixar os comandos normativos para aquela. Nesse caso, o vetor prevalente é o desenvolvimento eficiente da economia pelo seu curso “natural” ditado pelo mercado (oferta e procura), cabendo ao Direito moldar-se à necessidade daquele”.

<sup>33</sup> A crise do Petróleo na década de 70 é marcada por quatro estágios, iniciada em 1973 e estendida até o ano de 1979, com o aumento do preço do petróleo pelos países integrantes da Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP). A iniciativa árabe se deu em razão dos Estados Unidos fornecerem armas a Israel na guerra Yom Kipur ou Guerra Árabe-Israelense. A tensão aumentou entre o ocidente e o oriente e a economia tomou proporções maiores atingindo outros países do globo, como Canadá, Holanda e Reino Unido.

<sup>34</sup> Estavam presentes representantes da Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.

necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. (BERCOVICI, 2006, p. 96).

O acordo consistia na retirada do Estado em todas as transações comerciais, sem interferências diretas ou indiretas, com o escopo de formar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com as seguintes propostas: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as lei do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade (BANDEIRA, 2002, *online*)<sup>35</sup>.

O Consenso de Washington trouxe uma ruptura com o modelo desenvolvimentista, marcado por governos ditatoriais, e, juntamente com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), formada pelos países ricos, tratou das causas das crises dos países latino-americanos e reformas para combater o desequilíbrio fiscal e alcançar a estabilidade. As deliberações sugeridas são redução estatal, liberalização do comércio internacional e promoção das exportações (BRESSER-PEREIRA, 2019, *online*)<sup>36</sup>.

Essa onda neoliberal era uma reação contra as sufocantes medidas sociais como também uma saída para conter a inflação proveniente da década de 70. O Estado que antes era a solução para os problemas da crise capitalista passou a ser o próprio problema no capitalismo neoliberal:

É a crise do modelo keynesiano. Nas palavras elucidativas de Dupas (2000: 94): “De fato, o keynesianismo manteve, desde o pós-guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas de pleno emprego e de redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador do mercado tornava-se mediador das relações – e dos conflitos – sociais”.

Pierre Rosanvallon ressalta a crise que se iniciou há algum tempo, principiando com palavras de um dos conselheiros econômicos do Presidente Carter: “‘Há dez anos, o Estado era amplamente considerado como um instrumento destinado a resolver os problemas; hoje, para numerosíssimas pessoas, o problema é o próprio Estado’”. Esta

<sup>35</sup> Nos mesmos termos, Giovanni Clark (2011, *online*) diz que o Consenso de Washington “se baseava na suposta eficiência da iniciativa privada no mercado e na pseudo incompetência gerencial do Estado social na economia. A bandeira da ilusão era menos Estado e mais mercado”.

<sup>36</sup> A OCDE está entre outros organismos internacionais que influem na economia, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), todos estruturados na metade do século XX, coincidente com o período necessário para a regeneração das economias e dos governos afetados com as guerras.

fórmula de Charles Schultze, que foi o principal conselheiro econômico do presidente Carter, resume muito bem o atual contexto de renascimento das idéias liberais. Retorno do liberalismo e crise do keynesianismo são as duas faces complementares de um mesmo movimento. As políticas de ‘desregulação’ estão, em numerosos países, na ordem do dia. A liberação dos preços, a redução da intervenção pública, o abrandamento das regulamentações constituem os principais fundamentos das tentativas que visam definir uma alternativa ao modelo keynesiano clássico” (1997: 47). (TAVARES, 2011, p. 61).

Nessas circunstâncias, surgiram pensamentos liberais como o de Friedrich von Hayek (1899-1992), da escola austríaca, e Milton Friedman (1912-2006), da escola de Chicago. Friedman, defensor do mercado livre e do governo apenas como árbitro para determinar as “regras do jogo”, minimiza a participação do governo no mercado e prima pela preservação da liberdade não só econômica como também política (FRIEDMAN, 2014, p. 17).

A mitológica da retirada estatal da vida econômica e social, ou seja, o retorno do "paraíso perdido" do laissez faire de Adam Smith na contemporaneidade, teve como principal base teórica as ideias da Escola americana de Chicago, liderada por Milton Friedman. Aquelas fincaram os alicerces do neoliberalismo de regulação. (CLARK, 2011, *online*).

Explica Friedman (2014, p. 26) que, para o liberal, para se alcançar algo, os meios adequados são debate livre e cooperação voluntária. Suas afirmações refletem a defesa, obviamente, da liberdade para a concretização da democracia e a cooperação para englobar novos mercados.

A hegemonia deste programa não se realizou do dia para a noite. Levou mais ou menos uma década, os anos 70, quando a maioria dos governos da OCDE – Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento – tratava de aplicar remédios keynesianos às crises econômicas. Mas, ao final da década, em 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bemestar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita. A partir daí a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período. Em 1978, a segunda guerra fria eclodiu com a intervenção soviética no Afeganistão e a decisão norte-americana de incrementar uma nova geração de foguetes nucleares na Europa ocidental. O ideário do neoliberalismo havia sempre incluído, como componente central, o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalistas do pós-guerra. O novo combate contra o império do mal – a servidão humana mais completa aos olhos de Hayek – inevitavelmente fortaleceu o poder de atração do neoliberalismo político, consolidando o predomínio da nova direita na Europa e na América do Norte. Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado. (ANDERSON, 1995, p. 10).

Nesse cenário, procura-se a prestação eficiente dos serviços, atributo que o Estado demonstrou não dispor. O neoliberalismo, no Brasil, foi marcado pela privatização e, com

isso, a reforma administrativa do Estado se fez necessária. Comandos normativos foram promulgados para adequar o novo modelo estatal – o modelo gerencial.

A EC nº 19, de 04 de junho de 1998, trouxe modificações no regime da Administração Pública, com novos princípios e regras, com destaque para o princípio da eficiência. Transfere-se para a iniciativa privada o que antes estava nas mãos estatais. Além disso, incluiu normas para o controle de gastos públicos, servidores e agentes políticos.

Ao passar pela reforma gerencial, o Estado prioriza a tecnicidade e a eficiência de mercados. A eficiência também se relaciona com o direito fundamental à boa administração, que deve ser pautada na racionalidade e na avaliação contínua de seus impactos (FREITAS, 2015, p. 117)<sup>37</sup>.

As ideias neoliberais sofrem duras críticas. Em especial, porque estimula a economia, mas não desenvolve humanamente o país. A ascensão da desigualdade em diversas economias, até mesmo nas ricas, como a norte-americana, é um alerta feitas por economistas e Nobels<sup>38</sup>. As economias de periferia, como são chamados os países em desenvolvimento, passaram a adotar o pensamento dos países desenvolvidos, preocupadas com a aceleração do crescimento econômico, e acabaram por aumentar os problemas sociais internos, como a estagnação da economia, o desemprego, baixa arrecadação fiscal e pouco investimento em políticas públicas etc (NUNES, 2003, p. 110).

Por isso, a análise e o estudo sobre o desenvolvimento, em diversos aspectos, são imprescindíveis para se evitar desastres sociais e colapsos econômicos<sup>39</sup>. A cooperação entre países pode contribuir para o desenvolvimento mundial. Suas recomendações e análises não são vinculativos, mas podem trazer um norte para os problemas enfrentados em diversas economias<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Segundo Giovanni Clark (2011, *online*), as Emendas Constitucionais dos anos 90, à Constituição de 1988, eram voltadas para a inserção do neoliberalismo de regulação, fruto do Consenso de Washington, e foram escoradas nas argumentações jurídicas da Escola da Análise Econômica do Direito (AED).

<sup>38</sup> Amartya Sen aborda sobre o desenvolvimento de um país não só com o olhar da renda do PIB, do progresso econômico e tecnológico, mas com o olhar sobre as capacidades ou oportunidades das pessoas. Joseph Stiglitz, na obra *O Grande Abismo – Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*, também apresenta a desigualdade na sociedade norte-americana no século XXI. Ambos são premiados com o Nobel de Economia.

<sup>39</sup> Como a exemplo da crise de 2008.

<sup>40</sup> A OCDE é uma organização internacional que tem por escopo estudar e analisar o desenvolvimento econômico, assim define que sua missão é promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo, com recomendações de políticas que visam a qualidade de vida das pessoas. Como também almeja entender problemas comuns enfrentados pelos países desenvolvidos e emergentes, com

O capitalismo, em suas diversas formas, transformou os modelos estatais. Nesse início de século XXI, a economia tem sido impactada seguramente pela inovação tecnológica. Novos arranjos negociais têm surgido e modificado a forma de se relacionar entre as pessoas e os bens. A economia colaborativa é um exemplo de mudança nas relações empresariais. Diante do regime de escassez, de bens finitos e de concorrência, a economia se transmuda e torna os bens em infinitos e abundantes por meio da cooperação (DORNELLAS, *ebook*).

## 1.6 A Quarta Revolução Industrial e o Estado: a Constituição da Técnica

Antes de se chegar ao contexto atual do século XXI, cumpre destacar que a humanidade presenciou revoluções industriais ao longo da história. A primeira foi no período de 1780 a 1830, marcada pelo desenvolvimento das máquinas a vapor, que conseqüentemente repercutiu nas fábricas de tecidos e fios. A substituição da força humana e animal pela máquina chamou-se de maquinismo (DATHEIN, 2003, *online*).

Nessa época, também ocorreu a construção de ferrovias, que facilitou o deslocamento de pessoas e de bens, cooperou para o aumento das cidades e a região agrícola experimentou a mecanização de suas atividades.

A segunda revolução industrial se deu na última metade do século XIX, com base na eletricidade e no aço. Mas esteve presente, nesse período, o desenvolvimento da química, com o fomento à pesquisa e a construção de laboratórios para a sua expansão; o avanço das comunicações (telefone e rádio), em especial pelo progresso da eletricidade; e o uso do petróleo que concorreu para a criação do automóvel (DATHEIN, 2003, *online*).

Nesse período, também ocorreu o desenvolvimento da produção de bens de forma padronizada, com a racionalização de produção e a fabricação em escala. Há o envolvimento da ciência, com o uso da metrologia, ocasionando a promoção de uma nova dinâmica industrial. A expansão da ciência e tecnologia se inicia na segunda revolução, mas a sua consolidação se faz na terceira (RAUEN, 2006, p. 2-3).

Na terceira revolução industrial, após a Segunda Guerra Mundial, ocorre a revolução tecno-científica. Marcada pela presença do computador, da informática, da microeletrônica, robótica, cibernética, entre outros, causa outra modificação do processo de produção. A

---

o intuito de promover positivamente mudanças econômicas, sociais e ambientais. Sua atuação se dá mediante análises e estudos de produtividade, fluxos globais de comércio e investimento, a fim de antecipar tendências futuras, estabelecer padrões internacionais para a segurança de todos (OCDE, *online*).

tecnologia também opera um efeito significativo na área do trabalho, levando à discussão acerca da desqualificação e precarização do trabalho (PRIEB, 2019, *online*).

Ao passo que a terceira revolução viu o desenvolvimento de plataformas puramente digitais, a Quarta Revolução é assinalada pelas plataformas globais intimamente ligadas ao mundo físico. Os negócios são desenvolvidos em novos formatos operacionais, com foco no melhor fornecimento ao consumidor. Dessa forma, o consumidor prefere acessar o serviço subjacente pela plataforma digital (SCHWAB, 2016, p. 63).

A agenda da indústria 4.0 do governo federal aborda sobre as últimas inovações, como a manufatura aditiva, a inteligência artificial, a internet das coisas, a biologia sintética e os sistemas cyber-físicos<sup>41</sup>. A quarta revolução industrial, que terá um impacto mais profundo e exponencial, se caracteriza, por um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico (INDÚSTRIA 4.0, *online*).

Esse progresso não se deu de modo isolado vindo de uma única sociedade, mas sim da cooperação entre os povos e isso também por meio de intercâmbio cultural e acadêmico. Apesar de se reconhecer que alguns países investem firmemente na pesquisa, na educação e em estudos para a contribuição do desenvolvimento, países de economia tímida se destacam pelos seus concidadãos. Esse envolvimento global é notório nas palavras de Schwab (2016, p. 14) sobre a condução e o delineamento da Quarta Revolução Industrial:

Moldar a quarta revolução industrial para garantir que ela seja empoderada e centrada no ser humano – em vez de divisionista e desumana – não é uma tarefa para um único interessado ou setor, nem para uma única região, ou indústria ou cultura. Pela própria natureza fundamental e global dessa revolução, ela afetará e será influenciada por todos os países, economias, setores e pessoas. É, portanto, crucial que nossa atenção e energia estejam voltadas para a cooperação entre múltiplos stakeholders que envolvam e ultrapassem os limites acadêmicos, sociais, políticos, nacionais e industriais. As interações e as colaborações são necessárias para

---

<sup>41</sup> Conforme o site da agenda Indústria 4.0, grupo de trabalho proposto pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), a manufatura aditiva ou Impressão 3D é a adição de material para fabricar objetos, formados por várias peças, constituindo uma montagem; a inteligência artificial é um segmento da computação que busca simular a capacidade humana de raciocinar, tomar decisões, resolver problemas, dotando softwares e robôs de uma capacidade de automatizarem vários processos; a internet das coisas representa a possibilidade de que objetos físicos estejam conectados à internet podendo assim executar de forma coordenada uma determinada ação - um exemplo seriam carros autônomos que se comunicam entre si e definem o melhor momento (velocidade e trajeto, por exemplo) de fazer um cruzamento em vias urbanas; a biologia sintética é a convergência de novos desenvolvimentos tecnológicos nas áreas de química, biologia, ciência da computação e engenharia, permitindo o projeto e construção de novas partes biológicas tais como enzimas, células, circuitos genéticos e redesenho de sistemas biológicos existentes; e os sistemas cyber-físicos sintetizam a fusão entre o mundo físico e digital - dentro desse conceito, todo o objeto físico (seja uma máquina ou um linha de produção) e os processos físicos que ocorrem, em função desse objeto, são digitalizados, ou seja, todos os objetos e processos na fábrica tem um irmão gêmeo digital. Disponível em: <http://www.industria40.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2019.

criarmos narrativas positivas, comuns e cheias de esperança que permitam que indivíduos e grupos de todas as partes do mundo participem e se beneficiem das transformações em curso.

Das três categorias listadas como impulsionadoras da Quarta Revolução Digital – a categoria física, a digital e a biológica – a capacidade digital é a de maior destaque e que permeia todas as outras. Também chamada de “a internet de todas as coisas” ou internet das coisas (IoT) é aquela que mantém a conexão entre as coisas e as pessoas por meio de plataformas tecnológicas (SCHWAB, 2016, p. 26).

A internet das coisas causou um impacto enorme na humanidade, ao permitir que pessoas do mundo inteiro se mantenham conectadas e em diálogo em tempo real. Essa conexão também repercutiu, não só nas relações pessoais, mas nos negócios, na economia e no desenvolvimento da humanidade.

Dessa conexão de coisas e pessoas, as plataformas digitais contribuíram para a formação de negócios digitais. Toda uma transação comercial que antes, por exemplo, era feita dentro da agência bancária, hoje é realizada no próprio computador. Contratos, como o de financiamento e mútuo, são feitos no *site* ou aplicativo do banco. Há também as lojas *online* que vendem seus produtos em redes sociais, como uma vitrine digital. Desenvolve-se, assim, o estudo da propaganda no *marketing* digital.

Nessa Quarta Revolução Industrial, a economia se desenvolve e alcança novos horizontes com os serviços oferecidos por plataformas digitais. São negócios originais e inovadores. Tornou-se comum ouvir histórias de empreendimentos que que advieram de uma boa e ousada ideia e, em pouco tempo, tornaram-se conglomerado empresarial, mediante uso de tecnologia como instrumento principal (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 133-134).

Esses serviços disruptivos e inovadores ingressam em mercados regulados pelo Estado e se deparam com a resistência dos concorrentes e a regulação estatal já vigente. Dentro dessa situação conflituosa, é preciso o Estado se posicionar de forma estratégica para não impedir a inovação nos setores – o que obstaria o desenvolvimento econômico.

Cabe também o respeito a livre iniciativa e a livre concorrência, princípios da ordem econômica constitucional. A concorrência aumenta o bem-estar do consumidor e se relaciona com a liberdade de escolha ou eficiência econômica. Como aponta Calixto Salomão Filho (2007, p. 81), a escola de Harvard defende que o consumidor é protegido ao se manter um mercado mais competitivo. Não deve também o Estado deixar os serviços tradicionais, em

especial quando exercidos como serviços públicos, ficarem defasados diante da iniciativa privada.

Em comparação à Constituição econômica ou social, como as de Weimar (1919) e a do México (1917), Loureiro (2015, p. 38) fala da “Constituição da técnica” que traz como um dever do Estado de incentivar e apoiar a inovação tecnológica, vista como um fator decisivo de competitividade econômica em sociedades de conhecimento, e também dever de proteção face aos riscos técnicos que se revelam em instrumentos de controle e regulação.

Desta forma, a Constituição da República de 1988 foi emendada incorporando a inovação como valor constitucional em diversos dispositivos, dentre eles, destaca-se o art. 218 que preconiza que “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”.

Destaca-se também o parágrafo único do art. 219 da CR/1988:

O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da **inovação nas empresas**, bem como **nos demais entes, públicos ou privados**, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a **atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia**. (grifo nosso).

Não resta dúvida que o papel do Estado em setores, embora já regulados, seja o de considerar abertamente as inovações que colocam os serviços tradicionais em descompasso com o mercado e traçar estudos e novas linhas para a regulação. Seguindo esse raciocínio, o presente trabalho se presta em verificar o impacto jurídico do fenômeno UBER<sup>42</sup> e a sua regulação no município de Fortaleza-CE nas seções seguintes.

---

<sup>42</sup> “Trata-se de uma empresa de tecnologia que por intermédio de aplicativo (programas operacionais usados em smartphones ou computadores, conectados pela internet) propicia a comunicação entre passageiros e motoristas com a finalidade de que estes prestem serviços de transporte àqueles e que ganhou notória visibilidade no mercado de serviços de transporte de pessoas, concorrendo com o mercado de táxi” (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 132).



## 2 REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI E DE APLICATIVOS DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL (UBER)

No Brasil, convivem dois modelos de serviços de transporte individual privado de passageiros. O primeiro é o serviço de táxi que compreende o padrão tradicional, já conhecido pelo público em geral, delimitado por regras públicas. O segundo corresponde ao tipo disruptivo de serviço, desenvolvido por intermédio de plataforma digital, conectando motoristas e passageiros por meio de aplicativos no âmbito da relação privada.

A ilustração de cada serviço, nesta seção, tem por escopo acentuar a percepção da diferença de cada modelo. Por meio da natureza e características próprias de cada um, destaca-se que o serviço oferecido pelos aplicativos são propostos de forma singular, não estando sob o manto, pelo menos inicialmente, das normas de direito público. Suas repercussões no ambiente jurídico, entretanto, são incidentes em diversos ramos.

O serviço apresentado sob o modelo de táxi já é bastante conhecido do público em geral, por isso chamado de modelo tradicional. É o modelo submetido a fortes críticas, como precariedade dos serviços, preços altos e baixa oferta, além disso, a postura regulatória é discutida por ser atrasada em razão da falta de um paralelo (RAGAZZO; RODRIGUES, 2013, p. 3-4)<sup>43</sup>.

Já o modelo de transporte apresentado pelos aplicativos desenvolve suas atividades por meio da tecnologia. O modelo é elaborado sob o formato de plataforma digital para oferecer serviços de transporte, com o objetivo de conectar motoristas e passageiros, intermediando virtualmente um ajuste entre as partes. A legalidade dos serviços por plataformas digitais foi questionada desde o início de suas atividades por parte de grupos organizados por taxistas.

---

<sup>43</sup> O paralelo a que se refere o autor indica que o serviço de táxi atua no mercado sob a forma de monopólio natural, não encontrando agentes que concorram com o serviço prestado pelo táxi (até a popularização dos aplicativos de transporte), por isso o descaso em prestar serviços de melhor qualidade e a falta de cobrança do Poder Público em benefício da coletividade.

Os aplicativos de transporte foram notabilizados em grandes cidades, como Londres, Paris, Roma, Nova Iorque, Tokyo etc. Sua iniciativa de priorizar o serviço individual sobre o coletivo traz mudanças no arranjo operacional de transportes. Isso certamente impacta negativamente a atuação do Poder Público local<sup>44</sup>, mas não só, afeta também os concorrentes que, isoladamente, vinham mantendo a estabilidade de seus negócios.

O impacto desse modelo rendeu-lhe repercussões significativas no âmbito econômico, político e jurídico. A presente seção irá abordar, portanto, a atuação das plataformas digitais, como a UBER, a mais conhecida do mercado, sob o aspecto jurídico e a regulação econômica proposta. Para tanto, inicia-se apresentando o serviço de táxi, inserido no segmento público.

## 2.1 Os serviços públicos

A concepção de serviço público surgiu na França, na metade do século XIX, com a Escola do Serviço Público<sup>45</sup> da qual faziam parte Leon Duguit, Gaston Jèze, Roger Bonnard, Louis Rolland, dentre outros. Leon Duguit liderava a escola que formulou as primeiras noções de serviço público e algumas delas eram tão amplas que abrangiam todas as funções do Estado, com a pretensão de substituir a ideia de serviço público por soberania (PIETRO, 2018, p. 124).

As escolas que surgiram e que abordavam os serviços públicos eram, na verdade, uma tentativa de delimitar o objeto do Direito Administrativo que se formava na França. Em decorrência da Revolução Francesa (1789) e do delineamento que se pretendia realizar do Estado, as correntes de pensamento foram surgindo a fim de se encontrar o objeto de estudo do Direito Administrativo e a finalidade da existência dos recentes poderes estatais.

A Escola do *Puissance Publique*, desenvolvida no século XIX por Maurice Hauriou, possui o estudo voltado para a estrutura da Administração Pública e seu regime jurídico. Já a Escola do Serviço Público, mencionada acima, designava o serviço público como toda atividade e organização do Estado, compreendendo todas as suas funções. Seu fundamento está centrado no caso Blanco<sup>46</sup>, de 1873, julgado pelo Conselho de Estado Francês, em que

<sup>44</sup> Segundo Esteves (2015, p. 13), os gestores urbanos não priorizam o transporte individual de passageiros, mas sim o coletivo.

<sup>45</sup> Também conhecida como Escola de Bourdaux, essa escola tinha uma conotação sociológica.

<sup>46</sup> Maria Sylvia Zanela Di Pietro (2018, p. 124) explica o que foi o caso Blanco: “A partir do famoso caso Blanco, começou a alteração nos critérios de definição da competência das duas jurisdições. Tratava-se de ação de indenização proposta pelo pai de Agnès Blanco, em decorrência de ferimentos causados por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura de Fumo. Surgindo conflito de competência, foi o mesmo

determina a competência dos Tribunais Administrativos no tocante à execução de serviços públicos (PIETRO, 2018, p. 74).

Duguit conceituava de forma ampla o serviço público, chegando a definir o próprio Estado como um conjunto de serviços públicos. Sua teoria recebeu muitas críticas posto que acabava por se perder nessa definição tão extensa. Essa atividade estatal era de relevância social e não considerava o regime a que se submetia, se público ou privado. Tanto que criticava Jèze, por este defender que os serviços públicos eram os que se submetiam ao regime de direito público. Mas Duguit indicava que o serviço público não era monopólio do Estado e que algumas atividades eram prestadas por particulares, mesmo quando objeto fosse também prestado pelo Estado (ARAGÃO, 2013, p. 82-83).

Já Louis Rolland, também membro da Escola de Serviço Público, dissociou o serviço público em serviço público propriamente dito e serviço público em sentido amplo, correspondendo aquele ao regime jurídico público defendido por Jèze. Rolland também foi quem determinou os postulados do serviço público que indicam, na doutrina atual, os princípios do serviço público, quais sejam, a continuidade, a igualdade e a mutabilidade ou constante adaptação às evoluções, sobretudo de ordem tecnológica, que, em seu conjunto, formam o que classicamente é chamado de “Leis de Rolland” (ARAGÃO, 2013, p. 86-87).

Maurice Hauriou, crítico da Escola do Serviço Público, defendia que o centro do Direito Administrativo era o poder de império e este poder se submetia progressivamente a ideia de servir e não de dominar. Relegava, então, o autor a um segundo plano, mas sem tirar a sua importância, o serviço público, não sendo mais este o cerne do Direito Administrativo. Fez um delineamento entre as esferas pública e privada, a fim de resguardar a última da intervenção estatal e demonstrar que o serviço público seria prestado, algumas vezes, em caráter econômico. Assim, reconheceu que o regime administrativo deve ter um equilíbrio entre o que é público e o que é privado, sob pena de desaparecer e dar lugar ao coletivismo (ARAGÃO, 2013, p. 89-93)<sup>47</sup>.

---

submetido ao Tribunal de Conflitos (competente para decidir os conflitos de atribuições surgidos entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos). Esse Tribunal, por decisão tomada em 1873, entendeu que os danos tinham sido causados no exercício de uma atividade de serviço público e que a responsabilidade pelos prejuízos causados por serviços públicos devia reger-se por princípios próprios, diversos daqueles previstos no Código Civil para as relações entre particulares.”

<sup>47</sup> Maurice Hauriou pertence a chamada Escola Institucionalista ou Escola de Toulouse.

Os serviços públicos, portanto, eram prestações essenciais que deveriam ser proporcionados pelo Estado como forma de promover as necessidades coletivas e a ordem pública. Muito embora os ideais do liberalismo fossem defendidos, as reivindicações sociais presentes na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 eram exigidas pela coletividade.

No caso do direito francês, a noção de serviço público foi necessária para a delimitação do campo de incidência do direito administrativo e dos limites de intervenção do estado na economia. Porém existia uma necessidade concreta, não só os reclames da sociedade como a real circunstância do homem de ser amparado pelo Estado prestador, que resultou na discussão da noção de serviço público (SCHIRATO, 2012, p. 39).

Com efeito, o modelo de Estado e as formas de atuação da Administração Pública são questões intimamente relacionadas. Na concepção liberal clássica o Estado possui funções reduzidas, limitando-se a garantir a segurança, a ordem, a justiça e os direitos individuais. Nesse primeiro momento, os serviços públicos compreendiam apenas aquelas atividades básicas do Estado, como defesa nacional, representação diplomática, polícia, justiça, construção e manutenção de estradas, correios. Com os problemas sociais gerados pela Revolução Industrial e a ascensão das doutrinas socialistas, passa-se a afirmar que esse papel mínimo do Estado poderia permitir injustiças sociais e desigualdades que reclamavam uma atuação mais direta do Estado. Cria-se, por conseguinte, o ambiente propício à passagem do Estado liberal para o Estado do bem-estar social, proporcionando o fortalecimento da ideia de serviço público. Assim, no final do século XIX, os serviços de utilidade coletiva, resultantes dos progressos técnicos e da concentração urbana, passam a exigir do Estado a prestação de atividades prestacionais como transportes, distribuição de água, gás, eletricidade, ensino, assistência. (CORREA, 2012, p. 46).

A noção de serviço público, no direito brasileiro, na primeira metade do século XX, se aproxima mais do direito norte-americano<sup>48</sup> do que com o direito francês. As atividades não eram vistas como pertencentes à coroa ou ao governo, mas sofriam controle estatal em função da utilidade pública que se revestiam. Pela Constituição Federal de 1891, pode-se perceber que a regra seria a da liberdade econômica, inclusive nos serviços de utilidade coletiva. As restrições à livre iniciativa se davam apenas em casos como impossibilidade material de concorrência, razões administrativas de polícia, atividades de alto custo que deveriam ser prestadas sob o regime de monopólio (SCHIRATO, 2012, p. 41).

---

<sup>48</sup> No direito norte-americano, as empresas privadas são disciplinadas pelo Poder Público em razão da importância de suas atividades para a coletividade. É o que se chama de poder regulamentar da economia (*regulation*). Com o propósito de harmonizar os interesses de fornecedores e usuários, a *regulation* tendia a ofertar o serviço pelo menor custo para os consumidores, ao mesmo tempo que assegurava às empresas a amortização e a remuneração apropriadas do capital que investiam, garantindo-lhes a sobrevivência e a eficiência, mediante o equilíbrio econômico-financeiro do negócio (TÁCITO, 1977, p. 24).

Ainda conforme o autor supracitado, o cenário do serviço público no direito brasileiro se modifica no governo de Getúlio Vargas, quando o Estado assume diretamente as atividades essenciais e parece abandonar o sistema norte-americano de *public utilities*.

Por certo, a inserção dos direitos sociais nas constituições do século XX leva ao dever do Estado de atuar em observância aos direitos de seus cidadãos, prestar serviços públicos. Como, dentro desse panorama, cobra do Estado uma postura ativa, ele deve manter uma estrutura organizada para garantir a concretização os direitos de segunda dimensão à sociedade. Da postura abstencionista, oriunda do liberalismo clássico, passou o Estado para a conduta prestativa a fim de dar efetividade aos direitos sociais<sup>49</sup>.

O Estado deixa de ser a vontade do soberano e passa a ter uma atuação autônoma, caracterizada pela persecução da finalidade pública que justifica a sua existência e legitima a sua atuação. O elemento identificador do Estado varia conforme a doutrina. Seria a autoridade e soberania de organizar a sociedade, ou o interesse público ou o entendimento de que o Estado se presta a satisfazer os direitos fundamentais (SCHIRATO, 2012, p. 98).

Dimoulis e Martins (2008, p. 67) asseveram que a categoria dos direitos de *status* positivos engloba os direitos que autorizam o indivíduo a exigir do Estado que atue no escopo de melhorar as condições de vida da coletividade, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, por meio de políticas públicas e medidas concretas de política social.

Diante dessa ligação entre os direitos sociais e a atuação estatal positiva, tem-se a ideia ao que se propõe os serviços públicos. Ainda assim, para se ter uma definição de serviços públicos, deve-se considerar o sistema político e econômico adotado pelo Estado. Como a sociedade adota o regime jurídico que seria aplicável ou como o Estado funciona são questões que se levam em consideração para se conceituar os serviços públicos.

Sabe-se que o regime jurídico se divide em normas de direito público e normas de direito privado. O regime jurídico privado prevalece a autonomia da vontade e a livre disponibilidade de direito, enquanto, no regime jurídico de direito público, prevalece a supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos direitos coletivos.

---

<sup>49</sup> Os direitos sociais tiveram origem nas lutas sociais do século XIX, com a Revolução Industrial. Foram estabelecidos pela Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar em 1919.

No Brasil, o Direito Administrativo é regido pelo direito público, de onde se retira o regime jurídico-administrativo. Aos serviços públicos se impõem o regime jurídico de direito público delimitado por prerrogativas asseguradas ao Estado que não estão presentes no regime jurídico privado.

Medauar (2018, p. 315) posiciona o serviço público como uma das diversas atividades que a Administração Pública desenvolve e, assim, o conceitua:

Serviço público, como um capítulo do direito administrativo, diz respeito à atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo. E refere-se à atividade prestacional, em que o Poder Público propicia algo necessário à vida coletiva, como exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano. As atividades-meio (por exemplo: arrecadação de tributos, serviços de arquivo, limpeza de repartições, vigilância de repartições) não se incluem na acepção técnica de serviço público.

Contudo, importante ressaltar que existem os serviços que são realizados por particulares e assim chamados de “serviços de utilidade pública”, previsto na Constituição da República no art. 175 em que incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão.

Para alguns, o regime jurídico aplicável às administrações públicas é de natureza híbrida, por possuir elementos de direito público e privado. Fala-se que, no âmbito da Administração Pública, está presente uma tendência a contratualização das relações administrativas (FERRAZ, 2016, *online*).

O autor ainda conclui pela presença de disposições privadas nos contratos administrativos típicos e a flexibilidade do regime no âmbito administrativo:

Mesmo nos contratos administrativos típicos (concessões, obras, serviços, compras), o regime jurídico aplicável não é puramente administrativo, como faz prova o próprio artigo 54 da Lei 8.666/93, ao ditar àqueles a aplicação subsidiária dos princípios da teoria geral dos contratos e das demais disposições de direito privado. Portanto, o que se pretende demonstrar é a existência de espaços normativos e substanciais para diferentes tipos de contratos com as administrações públicas, mais rígidos ou menos rígidos (conforme o objeto e as necessidades em jogo), valorizando-se, como não poderia deixar de ser, a serventia da autonomia das vontades. (FERRAZ, 2016, *online*).

Assim, reconhece-se que, em decorrência de sua evolução, os serviços públicos possuem a incidência de normas do direito privado, contudo não se submete totalmente ao regime privado e o ordenamento jurídico brasileiro prevê a participação ou o controle do Estado sobre tais serviços.

Grau (2017, p. 98) classifica a atividade econômica como gênero e a divide em duas espécies, quais sejam: serviço público e atividade econômica em sentido estrito. Para o autor, o serviço público “é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão” (GRAU, 2017, p. 98).

A atividade econômica é exercida, portanto, no setor público e no setor privado. No setor público, a atividade econômica se desenvolve com a participação da iniciativa privada, por intermédio da concessão e da permissão, ou ela é exercida diretamente, mas apenas nos casos autorizados pela Constituição. Conforme preconiza o art. 173, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou sendo de relevante interesse coletivo, conforme definição em lei.

Quanto aos serviços públicos de transporte terrestre de passageiros, a Constituição, em seu art. 30, inciso V, atribui aos municípios competência para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os de transporte coletivo, em decorrência de sua essencialidade. Mas importante ressaltar que não dispõe sobre o transporte individual.

A legislação sobre transporte terrestre de passageiros pode ser classificada em federal, estadual ou municipal, conforme o deslocamento. Quer dizer, se o deslocamento ocorrer entre estados e internacionalmente, compete ao regramento federal; se for entre municípios, o regramento será do Estado; se o deslocamento se der dentro do município, competirá ao município.

Atualmente a maior concorrência no setor de transporte público de passageiros apresenta-se não entre os distintos modais, mas sim entre todos esses e o transporte particular. A esse respeito, aponta-se: “A utilização cada vez maior de veículos particulares resulta na diminuição da demanda por transporte público e no conseqüente declínio desse serviço. Tal fato não teria problemas, se não trouxesse consigo custos sociais, econômicos e ambientais para as cidades e seus habitantes. A necessidade da regulação do transporte urbano de maneira mais ampla se justifica no crescimento dos congestionamentos de trânsito, da poluição do ar e da privação do acesso pelos mais pobres aos serviços nas grandes cidades, ou seja: nas perdas de bem-estar por toda a sociedade. (ARAGÃO, 2013, p. 280).

Foi com relação ao transporte individual de passageiros que surgiram controvérsias sobre titularidade, competência e regulação em decorrência do exercício da atividade privada de transporte individual por meio de motoristas particulares cadastrados em aplicativos. A concorrência entre o setor público, aparentemente consolidado, e o setor privado, totalmente

inovador, causou uma reação calorosa entre os prestadores de serviços, envolvendo grupos de pressão, políticos e Judiciário.

Considerando que o presente trabalho se concentra no transporte individual de passageiros e não no coletivo, passar-se-á à análise das modalidades de serviços de transporte individual de passageiros colocados à disposição da coletividade no início do século XXI.

### *2.1.1 O serviço de táxi*

O serviço de táxi é caracterizado por apresentar um serviço mais personalizado e de acesso financeiro mais elevado (tarifas mais altas) que o do transporte coletivo. Sua finalidade é a de servir com maior conforto, menor tempo e efetuar rotas que, talvez, não seja feita pelo transporte coletivo, além de amparar aqueles que desconhecem o sistema de transporte público coletivo da cidade.

Pode facilitar a mobilidade da população quanto ao não uso do carro próprio e problemas em relação ao estacionamento no espaço urbano público. Contudo, pela sua natureza individual, logicamente não se compara ao transporte coletivo no propósito de diminuir o número de automóveis que circulam nas cidades e melhorar a mobilidade urbana.

Sua origem remonta à história do riquexá<sup>50</sup> que é um veículo de duas rodas e tração humana utilizado, desde a antiguidade, pelas elites orientais. Ainda utilizado, para fins turísticos, o riquexá sobrevive sob a forma de triciclo ou pedais. O transporte individualizado também estava presente na Roma antiga, na figura das “liteiras” que consistiam em cadeiras abertas ou fechadas sobre duas varas laterais transportadas por pessoas ou animais, um à frente e o outro atrás, mediante pagamento (DIAS, 2009, p. 45).

Ainda segundo Dias (2009, p. 45), na cidade de Londres, no início do século XVI, existia o transporte de carruagens de aluguel que acabaram sendo limitadas pelo poder público local em virtude do congestionamento que ocasionavam. Semelhante fato aconteceu no Japão, no século XVII, com o mercado de riquexás que foi limitado o número de veículos pelo governo. Tais eventos demonstram a necessidade de regulação da atividade econômica privada pelo poder público a fim de garantir a harmonização do espaço urbano.

---

<sup>50</sup> Termo proveniente da palavra inglesa “rickshaws” que significa “energia muscular” (BELDA, 2013, *online*).



Com a substituição do uso de carruagens puxadas a cavalo por automóveis, surge, no século XX, a figura dos táxis. O termo “táxi” provém do aparelho “taxímetro” utilizado para calcular a tarifa pelo percurso ou pelo tempo ocupado. “Por meio do táxi, um usuário do serviço é transportado de um determinado local até o destino desejado e paga um determinado valor, calculado com base na distância percorrida no trajeto do transporte” (MELLO, 2016, p. 778).

Evidências indicam que, na China, há mais de mil anos, carroças eram puxadas por animais ou mesmo por homens e já continham um medidor. O invento chinês possuía um tambor que ressoava a cada vez que o motorista percorresse quase uma milha (MENEGUETTI, 2012, *online*).

Os primeiros táxis motorizados apareceram em 1897, na cidade de Nova Iorque, quando foram disponibilizados 12 carros elétricos. Em 1907, foram introduzidos no mercado 65 carros movidos a gasolina. Em um ano, porém, os táxis movidos a combustão interna substituíram todas as outras formas de táxis (KANG, 1998, *online*).

Machado (2016, p. 30) aponta que, no Brasil, a presença de táxis data do ano de 1935 na cidade de São Paulo. Ressalta também que, na década de 1960, vinte e cinco anos desde os primeiros taxistas, havia muitos motoristas que possuíam mais de um táxi: tinham sob posse uma pequena frota – táxis e respectivos alvarás registrados em seu nome como pessoa física.

### 2.1.2 A regulação dos serviços de táxi

O propósito da regulação é garantir que as trocas operem em equilíbrio, com a alocação eficiente de recursos, a fim de que haja o maior ganho possível nas relações de troca. A atividade de táxi possui falhas de mercado, não alcança a máxima eficiência econômica e social, por isso necessita de uma intervenção estatal a fim reparar as imperfeições do mercado.

No tocante à regulação social, esta se impõe nos casos que se necessita proteger a saúde do trabalhador, a poluição ambiental, os direitos do consumidor etc. Já a regulação econômica se refere à entrada, com a restrição de participação no negócio, e à questão do preço – imposição de limites máximo e mínimo (KANG, 1998, *online*).

A regulação do mercado de táxi se faz necessária em especial por conta dos segmentos de pontos de táxi e de rua, onde ocorrem as principais falhas de mercado. Assim, a regulação propõe trazer a segurança física dos consumidores e de terceiros, bem como a adequação dos veículos; prevenir situações de barganha desproporcional frente aos consumidores; evitar os congestionamentos nos centros urbanos; operar diferentes as combinações de disponibilidade de pontos, tarifas máximas e número de licenças para atingir um mercado com o maior grau de eficiência (ESTEVES, 2015, p. 21).

As principais falhas, na indústria de táxi, são a formação de grupos de interesses em detrimento da coletividade – o que traz prejuízo ao consumidor; as externalidades negativas; e a assimetria de informação. A formação de grupos de interesses – oligopólios – ocorrem quando não há a prestação adequada de serviços substitutos, como o transporte coletivo, e quando o mercado supervaloriza a licença e é, por isso, considerado “fechado” (DIAS, 2007, p. 70).

No tocante às externalidades negativas, Kang (1998, online) aponta para duas preocupações principais: a poluição e o congestionamento. Contudo, é importante salientar que a poluição pode ser sonora, visual, atmosférica etc. Quanto maior o número de veículos circulando, maior será o dano ambiental e a dificuldade de circulação de veículos.

Existe ainda um outro ponto ao se analisar o equilíbrio urbano: o custo de deslocamento dentro do espaço urbano. A redução do custo de deslocamento dentro do centro urbano pode acarretar um espraiamento urbano (*sprawl* urbano). Isso significa o aumento do tamanho da cidade, a sua horizontalidade.

A relação entre o custo de deslocamento nas cidades e o *sprawl* urbano é tão reconhecida na literatura especializada que uma das principais recomendações dos economistas para a redução do *sprawl* urbano é a introdução de pedágios urbanos. Em termos práticos, significa elevar deliberadamente o custo do deslocamento das pessoas por meio de transporte individual de passageiros (públicos ou privados), de modo a evitar outros custos sociais, inclusive para gerações futuras. (ESTEVES, 2015, p. 12).

Quanto à assimetria de informação, esta é a falha apontada mais significativa que justifica a regulação do mercado de táxi. O consumidor desconhece previamente o tipo e a qualidade do serviço prestado, como também o preço. O consumidor fica “refém” dos taxistas, em posição desfavorável, sem conhecer o que lhe será exigido ao final da corrida<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Essa afirmação considera o mercado no período anterior aos aplicativos de transporte, pois aqui está sendo relatado o que levou a regulação inicial dos serviços de táxi.

A segurança, em suas diversas dimensões, é o elemento central que favorece a iniciativa regulatória.

Foi esta imperfeição de mercado que justificou a regulação de táxi na cidade de Nova Iorque após a Grande Depressão. O número de táxi era excessivo, eram mais de trinta mil veículos circulando, enquanto hoje registra-se pouco mais de treze mil (ESTEVEES, 2015, p. 17).

Kang (1998, *online*) também aponta que a regulação do táxi adveio após a crise econômica entre as décadas de 20 e 30 do século XX. Não só os táxis foram colocados sob forte regulamentação, mas também o setor de transportes, em virtude da competição crescente no mercado.

A regulação, portanto, tem como objetivo o equilíbrio e o bem-estar geral da população, a fim de corrigir as imperfeições do mercado. No caso do mercado de táxi, a política de regulação se refere à regulação de entrada, de preços, de qualidade e segurança. O desenvolvimento urbano é protegido constitucionalmente, disposto no art. 182, em que determina que seus objetivos devem ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A liberdade da atividade econômica garantida pela Constituição encontra seus limites em outros direitos também dispostos constitucionalmente, como a segurança do consumidor e seus direitos na prestação adequada do serviço. Por essa razão, a regulação é a alternativa coerente.

A regulação de entrada serve para reduzir o número de veículos e a poluição, ou seja, as externalidades negativas. Contudo, Esteves (2015, p. 21) apresenta argumentos contrários à regulação da entrada, afirmando que é cara, confere posições de poder e proteção, gera um prêmio para os detentores de licença e os controles aplicados ao mercado de táxi não são aplicados a outros mercados similares.

No tocante ao controle de preços, Ragazzo e Rodrigues (2013, p. 11) expõe o problema quanto à necessidade de se regular as tarifas do mercado de táxi:

O consumidor que busca um táxi normalmente não tem condições de pesquisar adequadamente os melhores preços e serviços disponíveis, como se estivesse transitando por lojas em um *shopping center*. Como não sabem quando outro táxi irá passar nem quanto esse outro motorista irá lhe cobrar, os potenciais passageiros

difícilmente rejeitam o primeiro táxi que lhes é oferecido. Tal condição é ainda mais agravada no caso, por exemplo, de turistas, que não conhecem a cidade e seus serviços de táxi, ou na ocorrência de condições climáticas adversas.

Isso demonstra que a assimetria de informação pode levar o taxista a cobrar de forma desproporcional do consumidor, sendo necessária a regulação de preços para conferir a segurança que o usuário precisa nesse tipo de mercado.

Quanto à qualidade e segurança dos serviços, o poder público impõe a vistoria dos veículos, boas condições de higiene e conforto, bem como cursos de aperfeiçoamento, capacitação e reciclagem ao motorista. A Lei nº 12.468, de 20 de agosto de 2011, que regulamenta a profissão de taxista, determina que a atividade profissional será exercida por quem atenda aos requisitos legais, dentre eles, destaca-se o curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão autorizatário<sup>52</sup>.

A Lei nº 12.468 ainda, no seu art. 5º, alinha os deveres dos profissionais taxistas, o que impõe exigências de comportamento e constante atenção do motorista no trato com os passageiros:

- (...)
- I - atender ao cliente com presteza e polidez;
  - II - trajar-se adequadamente para a função;
  - III - manter o veículo em boas condições de funcionamento e higiene;
  - IV - manter em dia a documentação do veículo exigida pelas autoridades competentes;
  - V - obedecer à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, bem como à legislação da localidade da prestação do serviço.

A regulação de performance vem em socorro do consumidor, contudo, para manter, muitas vezes, as exigências do Poder Público, o motorista fica onerado com as taxas impostas por essas condições.

Os serviços de táxi, conforme art. 12 da Lei de Mobilidade Urbana, dispõe que deles serão exigidos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

---

<sup>52</sup> Na cidade de Fortaleza-CE, o órgão responsável pelos permissionários e condutores auxiliares é a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza – ETUFOR e, em 2018, capacitou 1.700 profissionais de táxi, entre permissionários e condutores auxiliares. O curso é voltado para os taxistas que pretendem cadastrar-se e/ou renovar a carteira padrão que tem validade de dois anos. O documento é obrigatório para os condutores que pretendem operar no sistema de transporte individual. Conforme Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/etufor-capacitou-cerca-de-1-700-profissionais-de-taxi-em-2018>. Acesso em: 10 abr. 2019.

A lei também ordena que o veículo esteja com as características exigidas pela autoridade de trânsito e o profissional tem que possuir uma certificação específico para o exercício da profissão emitido pelo órgão competente da localidade.

Até aqui foram expostas as razões da regulação do mercado de táxi em virtude das realidades circunstanciais do mercado. O próximo tópico abordará a natureza dos serviços de táxi no Brasil pela análise da legislação.

### *2.1.3 Natureza jurídica dos serviços de táxi*

Sobre a natureza dos serviços de táxi, volta-se para o enfoque constitucional, em que os municípios, segundo Carlos Ari Sundfeld (2018, p. 109), só regulam economicamente o transporte coletivo urbano de passageiros porque se trata de serviço público constitucional, exclusivo do poder público municipal. O Poder Público local pode definir o número de empresas prestadoras, requisitos, características e qualidades do serviço, fazer a outorga por meio de concessões e permissões, fiscalizar sua prestação e assegurar à população sua disponibilidade.

Porém, quanto ao transporte individual é diferente. Não existe monopólio ou qualquer exclusividade sobre essa forma de prestação de serviços. Sundfeld (2018, p. 109) afirma que os municípios podem, se for do interesse local, criar um serviço público atípico e patrocinar, como a exemplo da modalidade de táxi.

Tudo isso sob o fundamento constitucional do inciso V, do art. 30, em que estabelece competência do município de organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. O dispositivo destaca a inclusão do transporte coletivo por lhe conferir a essencialidade.

A Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, chamada de Lei de Mobilidade Urbana, instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esta consiste em integrar os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território municipal.

Por meio da lei, afirma-se que o transporte individual de passageiros vinculado aos serviços de táxi, no Brasil, é considerado serviço de utilidade pública, conforme preconizado

no art. 12 da Lei de Mobilidade Urbana. Esta ainda expressamente estabelece que são organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal.

Para Sundfeld (2018, p. 110), o serviço de táxi é serviço chancelado e patrocinado pelo poder público, com privilégios assegurados para o uso de espaço público, como faixas exclusivas para circulação ou estacionamento em pontos de táxi.

É serviço que goza de benefícios fiscais, como a isenção de impostos na renovação do veículo. É serviço com limitação do número de competidores diretos (limitação dos táxis, isto é, dos prestadores com características idênticas). É serviço ostensivo, com a identificação externa dos veículos por meio de placas ou cores-padrão. É serviço tarifado pelas autoridades municipais. É serviço que, na cobrança individual, emprega equipamento de contagem de distância e de tempo (o taxímetro), aferido pelas autoridades públicas federais e estaduais de metrologia. É serviço cujas características (tipos de veículos, p.ex.) e qualidades (idade e conservação dos veículos, p.ex.) são definidas e fiscalizadas pelas normas e autoridades municipais. (SUNDFELD, 2018, p. 111).

A lei claramente indica que a organização vem do poder público e não da iniciativa privada. Acrescenta que o direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. Percebe-se, então, que à exploração dos serviços de táxi, no Brasil, é dada contornos de direito público.

Entretanto, Canotilho (2015, *online*, grifo nosso) destaca que a lei, inicialmente, determinava que os serviços de transporte individual de passageiros organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, sob a forma de permissão, eram de natureza pública. Claramente o dispositivo legal indicava a natureza do serviço: “**Os serviços públicos** de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão (...)”.

Contudo, após a redação atual do art. 12, dada pela Lei nº 12. 865, de 09 de outubro de 2013, para Canotilho (2015, *online*), a lei modifica a qualificação dos serviços de transporte individual de passageiros de natureza pública para atividade econômica de mercado. O dispositivo legal afirma que o serviço é de utilidade pública, e não mais serviço público.

Assim passa a ser a redação legal: “**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 (...)” (CANOTILHO, 2015, *online*, grifo nosso).

Além disso, a legislação que alterou essa qualificação jurídica dos serviços, insere o art. 12-A com a seguinte redação: “O direito à exploração de serviços de táxi **poderá ser**

**outorgado a qualquer interessado** que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local”. O exercício da atividade deixa de ser por permissão e passa a ser por outorga. Essa mudança legal demonstra que a outorga habilita a atividade econômica privada (CANOTILHO, 2015, *online*).

Portanto, a qualificação jurídica passa a ser serviço de utilidade pública, não serviço público e o inclui na atividade econômica de mercado. Exclui a possibilidade de exercício dos serviços de táxi por meio de permissão e autoriza a outorga da atividade econômica. Acontece apenas que se trata de atividade privativa de particulares em que o poder público intermedia a prestação desses serviços por ser de utilidade pública (CANOTILHO, 2015, *online*).

Em posição divergente, Grau (2015, *online*) afirma que o serviço de transporte individual remunerado de passageiros exercido pelo táxi é serviço público. O autor fundamenta seu pensamento na Lei nº 12.468/2011, em que regulamenta a profissão de taxista.

Como a lei diz que é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, logo o serviço é público e só pode ser exercido por taxista:

Daí o equívoco no qual incidem juristas de renome – inclusive de além-mar – juristas que, em pareceres cujas cópias me vieram com a consulta, tomam alhos por bugalhos. Fazem-no ignorando que, no Brasil, o transporte público individual de passageiros consubstancia serviço público. Mais ainda, é inteiramente equivocada a afirmação de que a Lei 12.468/2011 regulamente exclusivamente a profissão de taxista, não se aplicando a motoristas que pratiquem o transporte individual remunerado de passageiros por conta de contratos de transporte privado individual. Pois essa afirmação decorre da suposição de que no transporte público individual remunerado de passageiros impera a autonomia da vontade de qualquer motorista. Suposição de que qualquer motorista, ainda que não taxista, teria o direito de aceitar e firmar contratos com o consumidor de seus serviços, de acordo com sua conveniência. Suposição a que corresponde, elas por elas, a de que seja permitido, no Brasil, o exercício da medicina por qualquer do povo, ainda que não tenha obtido o diploma de médico e inscrição no seu órgão de classe! (GRAU, 2015, *online*).

Sarmiento (2015, *online*) classifica o serviço de transporte individual remunerado de passageiros exercido pelos taxistas como autêntico serviço público, sujeito a intensa regulação estatal. Andrichi (2015, *online*) se limita a citar a Lei nº 12.468/2011 (regulamenta a profissão de taxista) e qualifica o táxi como “transporte público individual”, apenas diferenciando-o do privado, sem aprofundar a natureza dos serviços de táxi.

Portanto, o que se percebe é que o táxi, por definição legal, possui natureza de serviço de utilidade pública, sujeito à outorga. Muito embora, existam opiniões divergentes na doutrina sobre a sua qualificação jurídica, o serviço de táxi, por se submeter à regulação estatal, intensa fiscalização por parte dos municípios, é equiparado a serviço público.

Para uma melhor compreensão desses serviços, as suas formas de exploração serão apresentadas a seguir.

#### 2.1.4 Formas de exploração

As formas de exploração dos serviços de táxi merecem destaque a fim de que se compreenda a diferença com o modelo concorrente. O acesso se dá de três formas: o sistema *hailing*, sistema de taxi *rank hiring* e o sistema *booking* (ESTEVES, 2015, p. 15).

O sistema *hailing* corresponde ao segmento de rua, quando o passageiro faz sinal e chama a atenção do motorista que circula livremente à disposição do público. O motorista deve parar o veículo na via, em lugar seguro, para o embarque do passageiro. A recusa, em geral, de parar ocorre quando o veículo já está com lotação.

Segundo a Lei nº 4.164, de 03 de maio de 1973, do município de Fortaleza-CE, que disciplina o serviço de automóveis de aluguel (TÁXI), os condutores não podem recusar a prestação dos serviços, salvo quando se tratar de pessoas perseguidas pela polícia ou pelo clamor público sob a acusação de prática de crimes ou quando se tratar de pessoas embriagadas ou em estado que permita prever que venha a causar danos ao veículo ou ao condutor.

O sistema *rank hiring* corresponde aos pontos fixos de táxi, previamente estabelecido pelo poder público. São áreas reservadas para a parada de veículos de táxi, geralmente próximas a lugares de intenso movimento de pessoas que necessitam do transporte individual (*shoppings*, restaurantes, teatros, pontos turísticos etc). O motorista fica à disposição do público, com o veículo parado, aguardando a solicitação de corridas. O usuário se aproxima e requisita o serviço, enquanto os taxistas se organizam pelo sistema *First In, First Out* (FIFO) (COSTA; COSTA, 2010, *online*).

O sistema *booking*, também chamado de *pre-booking*, *taxi-booking* ou *phone booking*, corresponde ao segmento porta a porta. Esse segmento é realizado por chamadas telefônicas,



conhecido como rádio táxi<sup>53</sup>. Existe uma empresa que controla as chamadas dos pedidos dos serviços. Nesse sistema, existem mecanismos de autorregulação, uma vez que a administração empresarial fiscaliza a segurança e a qualidade das atividades a fim de investir na concorrência ao melhorar os serviços (ESTEVEZ, 2015, p. 20.23).

Esse último segmento aparenta ser mais vantajoso em relação aos demais<sup>54</sup>. Primeiro, com relação à questão do espaço público. Nesse sistema, os carros não ficam em pontos fixos, ocupando espaço urbano. Os táxis, no sistema *rank*, ocupam espaço público na cidade determinado exclusivamente para eles. Isso impede que outros veículos estacionem próximos a lugares de grande movimentação.

Em segundo lugar, existe o problema de congestionamentos, que levanta um tema ambiental, pois aumenta a emissão de gás carbônico e gera poluição. Os congestionamentos geram os mais diversos transtornos, como o tempo despendido pelo motorista sem produtividade por estar sem passageiros, o stress a que se submete o trabalhador por estar no congestionamento, o gasto com a manutenção do veículo, a emissão de gás carbônico e a poluição ambiental (MORAES, 2013, p. 43).

É evidente que o sistema de rádio táxi é mais eficiente que os outros. Esse modelo se solidificou por meio da tecnologia do telefone, na década de 70, em Curitiba<sup>55</sup>. Mas, já superando esse modelo, surgiu no Brasil, em decorrência do desenvolvimento tecnológico, no ano de 2014, o aplicativo para *smartphones* da empresa UBER, em que o usuário entra em contato com o motorista e requisita os serviços de transporte individual.

---

<sup>53</sup> Considerando que os aplicativos de táxi ficaram popularmente conhecidos apenas após a inserção da Uber no mercado, os *apps* serão tratados na modalidade Uber, na subseção seguinte. Nesta subseção, o que se pretende é apresentar as formas anteriores de se chamar o táxi, o que, aliás, justifica a sua regulação.

<sup>54</sup> Na ciência econômica, os efeitos bons ou ruins de uma determinada atividade econômica são chamados de externalidades. Ao analisar os custos e os benefícios de uma operação, identificam-se as externalidades positivas e negativas. Assim, importa apontar as vantagens desse segmento para que se perceba os proveitos da tecnologia, em especial quanto ao modelo Uber que será apresentado em seguida.

<sup>55</sup> Em Curitiba, durante a década de 70, mais precisamente em 1976, surgiu o primeiro serviço de rádio-chamada (rádio-táxi) do Brasil. A primeira rádio taxi do Brasil foi criada em 1976, a Rádio Taxi Vermelha, criada por Arould Armstrong. As pessoas ligavam para a central, a telefonista anotava o endereço e nº na papeleta e dava para o "operador" que falava no rádio, dando a corrida para o ponto mais próximo (todo motorista tinha um rádio em seu carro). Arould Armstrong também deu nome a todos os pontos, pois antigamente os pontos não tinham nome. Como só existia uma rádio no Brasil, Armstrong vendeu a Rádio Vermelha para os motoristas e fundou outra rádio, a TeleTaxi. Conforme Disponível em: <https://www.taxiemplins.com.br/index.php/a-historia-do-taxi>. Acesso em: 01 maio 2019.

A UBER foi a plataforma digital que popularizou esse meio de contratação de transporte individual de passageiros no Brasil. A origem e as características desse modelo emergente serão abordadas na próxima subseção.

## **2.2 Aplicativos de transporte privado individual de passageiros: o caso UBER**

Aplicativo vem da palavra em inglês *application*, por isso apelidado de APP. Pode ser chamado de aplicativo móvel ou aplicativo para celular. Corresponde a sistemas instalados em *smartphones* ou *tablets* para propiciar ao usuário o acesso a serviços, atividades, jogos etc, que venham ou não instalados no aparelho móvel.

O UBER é um aplicativo que envolve os serviços de transporte individual de pessoas<sup>56</sup>. Assim, Ferrer e Mollica (2017, p. 780) define:

O UBER é um aplicativo que pode ser baixado nos *smartphones* através de *download* e consiste em uma plataforma digital que possibilita a contratação de serviços de transporte individual de pessoas pelos usuários – consumidores – diretamente com os prestadores, que seriam os motoristas.

Está inserido dentro de um modelo chamado de *two-sided markets* ou *multi-sided platforms*, em que propicia a interação de dois grupos distintos que buscam realizar negociações. “Sem a plataforma, que tem como objetivo ligar os dois lados, possivelmente esse mercado não existiria. Nos modelos tradicionais a relação consumidor e fornecedor é instituída diretamente sem a necessidade de um intermediário” (MACEDO, 2018, *online*).

Dentre muitas controvérsias sobre o seu objeto, a qualificação jurídica e a regulação a que se submete, a empresa se posiciona como uma empresa de tecnologia, que apenas facilita o contato entre motoristas e usuários, enquanto algumas autoridades a qualificam como empresa de transporte. Assim a própria empresa se apresenta em seu *site*:

A UBER é uma empresa de tecnologia que está transformando a maneira como as pessoas se movimentam pelas cidades. Ao conectar, de forma simples, motoristas parceiros e usuários através de nosso APP, ajudamos a deixar cidades mais acessíveis, oferecendo mais opções para usuários e mais oportunidades de negócios para motoristas parceiros. (UBER, 2019, *online*).

---

<sup>56</sup> O modelo se expandiu para o segmento de fretes e cargas, contudo, neste trabalho, será abordado apenas o modelo inicial, o transporte de passageiros.

São diversas as questões levantadas em torno da inovação tecnológica, portanto, serão apresentadas, nesta subseção, a história e as repercussões jurídicas e econômicas em torno dela.

### 2.2.1 Origem, história e como funciona

A empresa nasceu a partir da ideia de seus fundadores enquanto estavam em circunstâncias inusitadas. Numa manhã de neve, em Paris, os fundadores do APP, Travis Kallanick e Garret Camp, estavam participando da *LeWeb Conference*<sup>57</sup>, quando precisaram pedir um táxi para retornar ao hotel onde estavam hospedados. Contudo, não encontraram táxi, não conseguiram acesso ao transporte público nem motorista particular. Então, na caminhada sob o forte inverno europeu, imaginaram como seria prático chamar um motorista a um toque da tela do celular (UBER, 2019, *online*).

Os dois jovens já tinham experiências anteriores com o mercado de tecnologia e empreendimento. Procuravam usar os recursos da tecnologia para facilitar a vida em sociedade. Ambos já tinham constituído negócios anteriores e os vendidos. Travis Kalanick conquistou uma fortuna de 20 milhões de dólares com a *RedSwoosh*, um serviço de compartilhamento de arquivos *on-line*, enquanto Garret Camp ganhou 75 milhões de dólares na venda do *site* de busca *StumbleUpon* para o *eBay* (DARGAINS, 2016, p. 3).

Constatar a demanda por transporte, em uma cidade desconhecida, foi o que impulsionou os jovens a associar a necessidade e a tecnologia para a criação e o desenvolvimento do negócio sem o uso de frota própria. Essa realidade vivida em Paris foi transportada para a cidade de São Francisco, na Califórnia.

Em março de 2009, os empreendedores lançam o APP *UberCab* àqueles interessados em realizar viagens usando simplesmente o aparelho celular. Em 05 de julho, o aplicativo conecta o primeiro usuário com o veículo em São Francisco. Em outubro do mesmo ano, a fim de não ser confundida com o setor de táxi, a empresa retira o nome “cab” e passa a usar somente o nome UBER (UBER, 2019, *online*).

---

<sup>57</sup> Corresponde a uma das maiores e mais antigas conferências de tecnologia realizada na Europa. Chamada de LeWeb Paris, inicialmente, era realizada na França, onde reúne palestrante e participantes de mais de 80 países do mundo.

No ano de 2011, a UBER se expande no mercado internacional e inicia suas atividades na cidade de Paris. Em novembro de 2012, o APP é lançado na Austrália, e em agosto de 2013, na Cidade do México, a primeira da América Latina (UBER, *online*).

Em agosto de 2014, a UBER lançou uma modalidade mais econômica, inicialmente na cidade de São Francisco, chamada de UberPool (UBER, *online*). Essa modalidade corresponde ao compartilhamento de viagens entre usuários que estão indo para a mesma direção com a vantagem de dividir os custos do deslocamento. Essa variedade do serviço o torna mais barato e mais competitivo no mercado.

Esses jovens fundadores buscam facilitar o deslocamento das pessoas por um preço acessível. Importante destacar que a UBER é um modelo, dentro do setor de transporte e tecnologia, fundamentada na economia compartilhada<sup>58</sup>. Esse compartilhamento de coisas e serviços se deve ao fruto (podre) colhido ao longo do século XX: alta produção e desperdício. O consumismo incentivado contribuiu para a soma de produtos desnecessários agregados pela sociedade e esquecidos em seus lares.

Diante das oscilações econômicas, o consumidor passou a vender esses produtos sem utilidade para si. A tecnologia muito cooperou (e coopera) para a divulgação dessas iniciativas. O consumidor passou a ter uma outra consciência: a de não adquirir mais coisas para alcançar os seus objetivos, mas pedi-las emprestadas ou alugá-las.

A concepção da economia compartilhada parte da ideia de uma utilização coletiva dos bens individuais, o que levaria a um “consumo” racional sob os aspectos da sustentabilidade e da responsabilidade sócio ambiental, sendo inegável que tal modelo passou a ser facilitado em grande escala pelo desenvolvimento da tecnologia da informação, notadamente pela difusão dos aplicativos, ferramentas digitais contidas em smartphones que representam soluções pessoais para os mais diversos problemas da modernidade. (MAGALHÃES, CAMINHA, 2019, p. 11-12).

É dentro da compreensão de que o consumo leva ao armazenamento de coisas desnecessárias, dentro dessa mentalidade de se evitar o desperdício e, inclusive, da lucidez do prejuízo que se causa ao meio ambiente, que ascendeu a chamada *sharing economy* ou economia de compartilhamento, consumo colaborativo ou economia colaborativa<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Segundo Tom Slee (2017, p. 21), “a economia do compartilhamento é uma onda de novos negócios que usam a internet para conectar consumidores com provedores de serviço para trocas no mundo físico, como aluguéis imobiliários de curta duração, viagens de carro ou tarefas domésticas”.

<sup>59</sup> Rachel Botsman e Roo Rogers escreveram e difundiram a ideia de economia compartilhada na obra “O que é meu é seu cada vez mais. A ascensão da economia colaborativa”, de 2011, onde apresentam o contexto em que essa economia se propagou: o lixo em meio ao Oceano Pacífico, a sociedade dominada pelo

Por meio da ideia do compartilhamento de informações e da reutilização de coisas semi-novas<sup>60</sup> foi que se desenvolveu o negócio da UBER. A empresa não possui frota própria de veículos. Ela administra, por meio da tecnologia, o contato entre motoristas e usuários, ambos cadastrados no APP. O motorista detém o veículo que será utilizado para os deslocamentos, não a empresa.

A existência das empresas de rede de transporte (ERT) foi possível pelo surgimento e massificação do uso da tecnologia com os smartphones, por meio dos quais na plataforma opera um software representando a marca da ERT e podendo ser baixado pelos futuros usuários motoristas ou passageiros. O passageiro solicita uma viagem, a qual pode ser ou não aceita pelo motorista, havendo assim uma prestação de serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. Dessa forma, torna-se possível a interação entre oferta e demanda de viagens entre os dois grupos de interação, passageiros usuários e motoristas parceiros, que detêm a posse dos veículos utilizados nas viagens. (MACEDO, 2018, *online*).

É disponibilizado o cadastro para motoristas, com o atrativo slogan “Ganhe o seu dinheiro, dirija no seu tempo e conquiste seus objetivos”. Ele também fornece os dados do veículo, visto que as informações do veículo são repassadas ao usuário quando solicitado o serviço (UBER, *online*)<sup>61</sup>.

As trocas de informações entre o motorista e usuário, como também a identificação do veículo nos deslocamentos, são maneiras de fornecer segurança na atividade. O usuário, ao solicitar o transporte, é informado do nome do condutor, o tipo e a placa do veículo. O destino já é informado ao motorista. O usuário também sabe previamente o valor a ser pago por todo o trajeto.

Aquele que deseja se cadastrar como motorista fornece seus dados e envia foto, via *internet*, da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pelo APP da UBER. Ressalta-se que a CNH apresentada deve conter a observação “EAR<sup>62</sup>” feita pelo departamento de trânsito

---

hiperconsumismo, os bens descartáveis que produzem mais lixo, espaços criados para guarda volumes que só demonstram que o homem guarda coisas que não usa, a mentalidade da falsa felicidade de “trabalhar e gastar”.

<sup>60</sup> Um dos grandes marcos americanos sobre a venda de coisas de segunda mão é o *site de e-commerce* da eBAY. Feita entre pessoas físicas interessadas em repassar produtos que não estão mais sendo utilizados e podem ser usados por outras. Desde 1995, o site iniciou suas atividades e já foi avaliado em bilhões de dólares. Segundo Terzi (2011, p. 746), “O eBay é o maior mercado on-line do mundo, onde praticamente qualquer um pode comprar e vender praticamente qualquer coisa. Fundado em 1995, o eBay conecta uma comunidade diversificada e apaixonada de compradores e vendedores individuais, bem como pequenas empresas. O seu impacto coletivo no comércio eletrônico é impressionante: em 2009, o valor total de mercadorias vendidas no eBay era de US \$ 60 bilhões - US\$ 2.000 a cada segundo”.

<sup>61</sup> O veículo pode ser próprio ou alugado, desde que seja o veículo utilizado nas viagens solicitadas pelos usuários.

<sup>62</sup> Exerce Atividade Remunerada.

competente. Não aceita a permissão para dirigir e condutor deve ser maior de 21 anos de idade.

Também é enviada a foto do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) do veículo que será utilizado nas viagens pelo condutor. Há a exigência de que o veículo seja de categoria particular.

Após prestadas as informações do motorista, a UBER faz pesquisas acerca do condutor e do veículo em bancos de dados oficiais e públicos de todo o país, inclusive a pesquisa sobre antecedentes criminais. Em seguida, com a aprovação do cadastro do motorista, a UBER passa a seguir as regras exigidas em cada cidade do país (UBER, *online*)<sup>63</sup>.

Quanto ao usuário, este informa seu nome completo, endereço de *e-mail*, número do aparelho celular, tudo por meio do APP, e realiza um cadastro com senha, aceitando as condições de uso e privacidade da empresa. O usuário também já insere as informações de como deseja pagar as corridas. Na maioria dos casos, é cadastrado o cartão de crédito do cliente. É criada, portanto, uma conta em que o condutor também acessa informações da pessoa que irá transportar.

O aplicativo conta, além disso, com um sistema de avaliação recíproco. Ao final de cada viagem, o usuário avalia o serviço prestado pelo condutor. O motorista recebe uma nota e essa nota sempre é visualizada pelos demais a fim de que o público tenha confiança de realizar corridas com ele.

O usuário também é avaliado pelo motorista. Segundo a própria empresa, “O sistema de feedback de duas vias da UBER funciona de modo a fomentar uma comunidade de respeito e responsabilidade na plataforma, garantindo um alto padrão de viagens e experiências para todos” (UBER, *online*). Saber que você será observado e avaliado estimula às partes a um comportamento empático e de respeito.

Após a exposição de como funciona o serviço prestado pela UBER, sua origem e história, frisa-se que sua fundação oficial foi em junho de 2010, na cidade de São Francisco. O sucesso do aplicativo fez com que o negócio se expandisse rapidamente por todo o mundo.

---

<sup>63</sup> No terceiro capítulo do presente trabalho, será abordado sobre a regulação dos aplicativos de transportes, então será visto que a Lei nº 13.640/2018 transfere a competência da União para os municípios quanto à regulamentação e a fiscalização dos transportes individuais privados de passageiros.

Hoje está presente em mais de 600 cidades de 65 países. No Brasil, chegou no ano de 2014, aproveitando-se do evento da Copa do Mundo de Futebol (UBER, *online*).

Conhecendo como funciona a prestação desses serviços e como foi criado, passa-se a analisar fundamentos do modelo negocial e o seu impacto no setor de transporte individual de passageiros.

### *2.2.2 Fundamentos do novo modelo negocial: as premissas da ordem econômica constitucional e o regime jurídico privado*

A ordem econômica constitucional brasileira está fundamentada no art. 170 da Constituição da República. Os princípios elencados são: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Existe uma pluralidade de interesses na ordem econômica, contudo, destaca-se, para o presente caso, a livre concorrência e a defesa do consumidor. Ressalta-se também que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, como expõe o *caput* do art. 170 da Constituição. Portanto, no caso da UBER, ela encontra respaldo para as suas atividades no tripé da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor.

A ordem econômica na Constituição de 1988 estabelece um regime de mercado organizado, tendo feito uma opção liberal do processo econômico, pois só admite a intervenção do Estado para refrear os abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer do embate econômico que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico (GRAU, 2017, p. 185).

A atividade econômica defendida pela Constituição é baseada na economia de mercado e a intervenção ocorre para defender o mercado, assegurar a sua ampliação, não para restringi-lo. Por isso, se funda na livre iniciativa, que é, segundo Grau (2017, p. 197), desdobramento da liberdade.

Diz ainda o autor que a liberdade possui diversas espécies, como a liberdade política, de ensino, de palavra, intelectual etc. Mas a liberdade, que se apresenta no caso, é a liberdade econômica, ou seja, a livre iniciativa econômica.

A livre iniciativa é o motor propulsor da economia, a motivação e resguardo que os empreendedores têm para aplicarem seu capital dentro de um Estado. Baseando-se no pressuposto da liberdade de exercer atividade econômica, e autonomia para concorrerem para obtenção de uma maior fatia de mercado. (SANTOS, 2019, *online*).

A UBER se fundamenta na livre iniciativa para o desenvolvimento do seu negócio e, para o ingresso no mercado, reconheceu a carência do seu público. Como viveram pessoalmente a necessidade de ter acesso rápido a um veículo, os fundadores apenas refletiram sobre como e porque o mercado tradicional não respondia a essa demanda. A melhor da estratégia, sem dúvida, foi o uso da tecnologia.

O serviço oferecido pela UBER se popularizou frente aos serviços tradicionais de táxi pela iniciativa transformadora, conhecida como inovação disruptiva, no mercado. O serviço, enquanto enraizado na tecnologia, permite ao público o conhecimento de informações que o serviço tradicional não proporciona. Não encontra suas bases no serviço de táxi, mas sim na economia compartilhada, um segmento novo no mercado, mas que, certamente, auferir lucro.

Assim também percebe Dargains (2016, p. 5):

Desde o início, a UBER não queria ser vista como um táxi ou uma típica empresa de serviço de transporte particular. Usou uma "estratégia de entrada barulhenta" e a descontinuidade tecnológica para encontrar um nicho num mercado mundial bilionário. Reconheceu a crescente frustração que muitos clientes tinham com a indústria de táxi e percebeu a incompetência técnica das empresas então estabelecidas.

Além disso, entendeu o crescente mercado de consumidores que tem usado smartphones e aplicou as habilidades e capacidades de inovação tecnológica de seus funcionários para desafiar uma indústria de transporte estagnada, o que deixou as empresas estabelecidas vulneráveis à experiência UBER.

A liberdade exercida pela iniciativa privada, certamente, não é absoluta, mas a sua intervenção se deve apenas para assegurar que o mercado não seja atingido pelo abuso do poder econômico, destruindo a livre concorrência, e que não haja prejuízo aos consumidores. Seus limites encontram-se na própria Constituição, quando diz que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social (art. 170, CR/1988).



A intervenção estatal na economia é permitida pela Constituição, contudo o que não pode ocorrer é um esvaziamento do sentido da livre iniciativa e da livre concorrência. Limitar a livre iniciativa e a livre concorrência a fim de sufocá-las com exigências impertinentes não faz qualquer sentido no regime capitalista adotado pela Constituição. Os setores econômicos podem ser regulados, mas, desde que haja justificativa constitucional para tal controle.

A ofensa à livre iniciativa pode ocorrer quando há a concentração do poder econômico. No caso, como a oferta de transporte individual de passageiros era exercida somente pelo táxi, havia, desta forma, a concentração de poder nas mãos de determinado grupo.

Para Petter (2008, p. 185), a liberdade de iniciativa econômica “há de compreender a liberdade de acesso ao mercado e a liberdade de permanência neste mercado”. A vedação da atividade do aplicativo ou qualquer forma de restrição exagerada fere tal liberdade. Caso o poder público assim se comporte, adverte-se, então, a questão da “captura regulatória”, quando o regulador favorece um agente econômico por meio de sua autoridade<sup>64</sup>.

Segundo Nogueira (2011, p. 227), “a livre iniciativa não autoriza o indivíduo, no exercício de sua atividade econômica, a afetar a liberdade alheia, a ponto de dirigir o comportamento dos demais”. Essa observação reflete sobre o período anterior em que o serviço de táxi controlava o mercado. Dela também se retira a reflexão de que, após o surgimento do APP, não há como restringir a atividade da UBER a ponto de igualá-la aos serviços de táxi, pois isto seria dirigir completamente a iniciativa privada e tolher a livre concorrência.

A livre concorrência é princípio da ordem econômica que decorre da livre iniciativa e “tem o sentido de livre jogo das forças de mercado na disputa da clientela” (PETTER, 2008, p. 247). Sua finalidade é a repressão do abuso do poder econômico, por isso possui caráter

---

<sup>64</sup> Em decisão nos autos do Mandado de Segurança preventivo n. 0346273-34.2015.8.19.0001, da 1ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, em que um condutor da Uber pleiteia o direito de realizar as suas atividades, o magistrado Bruno Vinicius Rós Bodart assim fundamenta sua decisão, citando sobre a captura regulatória e os grupos de pressão: “Ademais, quanto ao tema em apreço, há forte desequilíbrio entre os grupos de interesse envolvidos, tornando o debate no Legislativo ou perante o Executivo enviesado pelo amplo poder de pressão daqueles que são protegidos pela regulação. (...) Na hipótese, há indícios significativos de que a iniciativa estatal é fruto de captura regulatória e não está voltada à promoção do melhor interesse público. A rigor, a consistência jurídica da escolha proibitiva é frágil. De um lado, existe um serviço bem qualificado e cada vez mais utilizado pela sociedade. De outro, há a oposição ferrenha de governantes à atividade; oposição essa fomentada, é bom que se frise, por grupos de interesse que, afortunados pelas escassas permissões outorgadas, logram rendas extraordinárias na exploração do serviço”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-uber.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

instrumental. Mas não é só essa, tem por escopo também a proteção da coletividade em geral com um mercado competitivo.

Com a entrada da UBER, o mercado de transporte de passageiros individuais se ampliou e isso favoreceu a coletividade. O que houve foi o caminho inverso, ou seja, a desconcentração do poder e, com isso, o aumento do bem-estar do consumidor. Além disso, qualquer lei que venha restringir a atividade econômica, sem respaldo constitucional, fere direitos fundamentais.

A livre iniciativa, ainda, bem compreendida, não só consubstancia alicerces e fundamento da ordem econômica, como também deita raízes nos direitos fundamentais, aos quais se faz ínsita uma especial e dedicada proteção. Se o caput do art. 5º se encarregou de garantir o direito à liberdade, no viés econômico ela ganha contornos mais precisos justamente na livre iniciativa. Pois se é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 5º, XIII), esta liberdade compreende também a liberdade de se lançar na atividade econômica, sendo então assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica (CF, art. 170, parágrafo único). (PETTER, 2008, p. 179-180).

A UBER exerce suas atividades com base na liberdade de iniciativa econômica e na autonomia privada, esta última fundamentada na liberdade empresarial de ditar os rumos da exploração da sua produção. A empresa é livre para celebrar as condições contratuais que desejar no âmbito de suas atividades.

A iniciativa privada é conceito, por um lado, mais amplo que o da autonomia privada, enquanto se realiza, além dos negócios jurídicos, também nos atos meramente executivos ou em atividades materiais que não exprimem atuação da autonomia privada, como poder normativo; por outro lado, é conceito mais restrito, porquanto existem negócios jurídicos, e, portanto, atos de autonomia privada, que não entram no âmbito da atividade empresarial. Qualquer que seja o entendimento sobre tais conceitos, é manifesta a relação instrumental entre o princípio da liberdade de iniciativa privada, mais explicitamente, da autonomia contratual, expressão jurídica da liberdade dos particulares de organizarem a atividade produtiva, isto é, a liberdade dos particulares de decidir o que, quanto, quando, como e onde produzir. (AMARAL NETO, 1986, p. 230).

Esclarece-se ainda que a relação da plataforma não se insere nos modelos contratuais tipificados. O aplicativo possui regras próprias, com informações visíveis para o usuário, a fim de que este decida, exercendo a sua autonomia, se aceita ou não as condições ali estipuladas. Como se distancia dos formatos contratuais previstos na lei, é considerado contrato atípico, visto como a máxima expressão da autonomia privada (FRAZÃO, 2017, *online*).

Portanto, a atividade econômica prestada pela UBER se submete ao regime privado. Ainda porque a exploração da atividade econômica só será exercida pelo Estado quando

necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme determina a Constituição<sup>65</sup>, por meio de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, e no caso dos monopólios outorgados à União. A atividade econômica é exercida em regra pela iniciativa privada e não há qualquer restrição constitucional no tocante ao setor de transportes de passageiros individuais (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p.).

Após entender que o aplicativo encontra amparo constitucional na ordem econômica brasileira e é regido pelo regime privado, explanar-se-á, na próxima subseção, acerca do impacto causado no setor de transporte individual.

### *2.2.3 O impacto da UBER no setor de transporte individual de passageiros: concorrência, consumo e regulação*

Como foi dito, a UBER ingressou no mercado de transporte no Brasil no ano de 2014, na cidade do Rio de Janeiro, juntamente com um grande evento que movimentava o setor turístico e econômico do país: a Copa do Mundo de FIFA de futebol<sup>66</sup>.

Certamente, como estratégia de negócios, a empresa sabia que o transporte individual muito faturaria nesse período. Os preços praticados pelo aplicativo são inferiores aos dos serviços de táxi. O preço da viagem é determinado pelo tempo e distância. Existe um preço base, contudo, nos horários de pico e nas regiões movimentadas, os preços temporariamente são elevados até que a oferta se reequilibre<sup>67</sup>.

Diferente do modelo tradicional, a UBER fornece ao usuário uma estimativa do preço da viagem. O usuário já possui a ideia de quanto será todo o percurso da corrida, enquanto, com o táxi, o usuário precisa pedir a corrida e só no destino final terá conhecimento de quanto custou a viagem. Dentre essa e outras vantagens, a UBER ingressou no mercado de transporte

---

<sup>65</sup> Conforme CR/1988, Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>66</sup> Segundo pesquisa feita pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), encomendada pelo Ministério de Turismo, a Copa do Mundo FIFA de 2014 devia somar cerca de 30 bilhões de reais à economia brasileira, conforme Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/noticias/copa-do-mundo-deve-ter-impacto-economico-de-r-30-bilhoes>. Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>67</sup> É o que se chama de preço dinâmico. O valor se ajusta conforme variáveis determinadas. Conforme a Uber (2017, online), “quando a demanda por viagens aumenta, os preços variam para incentivar que mais motoristas parceiros se conectem ao aplicativo e assim usuários possam contar com uma viagem sempre que precisarem. Se a oferta de motoristas parceiros subir suficientemente (por conta dos maiores ganhos que os parceiros podem ter fazendo viagens nesses locais e horários), e o número de solicitações cair por conta dos preços elevados, os preços voltam ao normal.

individual e encontrou um concorrente que, aparentemente, estava consolidado no mercado: o serviço de táxi.

Os serviços de táxi estavam inseridos em um mercado sólido, sem maiores concorrentes no transporte individual de passageiros. O impacto desses serviços foi sentido em diversas cidades do mundo onde o aplicativo começou a ser usado. Na cidade de Londres, por exemplo, a cultura taxista é orgulhosa, uma vez que os motoristas dos icônicos carros pretos eram obrigados a estudar o difícil emaranhado de ruas durante três anos a fim de passar numa prova chamada de “O Conhecimento” (STONE, 2017, p. 302).

É certo que, com a tecnologia do Sistema de Posicionamento Global (GPS), a prova “O Conhecimento” passou a ser totalmente dispensável. Uma carreira que já tinha sua rotina e estabilidade começou a ruir. Era inevitável a reação dos taxistas contra os aplicativos. A UBER foi a que alcançou maior notoriedade e se popularizou.

De início, a UBER trabalhou sem alardes em Londres. Mas os motoristas de táxis pretos estavam atentos à nova concorrência e não a toleraram graciosamente. Em 11 de junho de 2014, reagiram à aceitação do UberX pelos cidadãos com uma greve no meio dia que bloqueou todos os cruzamentos, interrompendo o trânsito na Lambeth Bridge sobre o Tâmis e paralisando o centro. (STONE, 2017, p. 303).

No Brasil, casos de agressão entre taxistas e condutores da UBER foram noticiados e amplamente divulgados<sup>68</sup>. Em meio a esse embate, instituições, órgãos e o Poder Judiciário foram envolvidos nessa disputa competitiva, o CADE se manifestou a favor das atividades praticadas pelo aplicativo, mas, em reação, a advogada de duas associações de taxistas, em São Paulo, acusou o órgão de agir sem ética (AGOSTINI, 2015, *online*).

A UBER não se apresenta como uma empresa de transportes, mas sim de tecnologia. O maior interesse de seus fundadores era conectar as necessidades das pessoas ao telefone celular. Tanto é verdade que, ao longo dos anos, a UBER inovou em outros mercados, como a de serviços de entrega de comida, chamada de UBER *Eats*<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> “(...) há evidências de que alguns taxistas ‘teriam empregado violência e grave ameaça contra motoristas da Uber e passageiros do aplicativo’, gerando ‘um clima real de ameaça à atuação de rivais’. A situação, conforme o Cade, ‘poderia causar efeitos anticoncorrenciais de obstrução da entrada e do desenvolvimento da empresa no mercado, além de limitar a escolha dos consumidores’”, conforme notícia Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/cade-abre-processo-para-investigar-conduta-de-taxistas-contr-o-uber.html>. Acesso em: 21 ago. 2018.

<sup>69</sup> O serviço funciona como o de transporte. Acessa, por meio do aplicativo, o restaurante, verifica o menu e escolhe a refeição. Através do *app*, o usuário acompanha o recebimento do pedido até o local de entrega.

Não queria ser comparada aos serviços de táxi, mas incomodou o mercado dominado pelos taxistas que sentiram a concorrência do rival. Foi acusado de infração à ordem econômica e concorrência desleal.

Mas o que seria concorrência desleal segundo o ordenamento jurídico brasileiro? Como se daria a relação entre condutor e usuário? Quem responderia por eventuais prejuízos? Ambas partes não seriam vulneráveis? E quanto à regulação desse mercado? Essas são perguntas relevantes que se tentará responder nesta subseção.

Antes de se abordar sobre a assertiva de concorrência desleal apontada pelos serviços de táxi, é importante destacar que o intuito de regras no tocante à concorrência é conduzir o comportamento dos agentes econômicos a fim de repelir a concentração e o abuso do poder econômico, prejudiciais para os concorrentes e para o consumidor.

O direito de concorrência é instrumento de controle do poder econômico e por ele se justifica a atuação estatal na atividade econômica quando esta corre o risco de sofrer com ilícitos que comprometam a liberdade comercial, a livre iniciativa e a livre concorrência. (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 138).

Segundo Salomão Filho (2007, p. 17), “o direito antitruste brasileiro, até mesmo por influência constitucional, se originou dos dispositivos tendentes à proteção dos consumidores contra o abuso do poder econômico”. Mas, indo além, a concorrência não visa apenas proteger o consumidor, mas também os concorrentes<sup>70</sup>.

Indica ainda o autor que os três interesses tutelados pelo direito concorrencial, quais sejam, o dos consumidores, o dos participantes do mercado (concorrentes) e o interesse institucional da ordem concorrencial. Reconhece que este último, como instituição jurídica, merece proteção, contudo ainda necessita se compreender melhor o seu alcance (SALOMÃO FILHO, 2007, p. 61-62).

Nesse cenário de proteção a livre concorrência, defesa do consumidor e ordem concorrencial do mercado, é que se apresenta a rivalidade entre os prestadores de serviço da UBER e os táxis. Os taxistas alegavam a concorrência desleal por parte dos motoristas de

---

<sup>70</sup> Essa é a linha de pensamento da Escola Ordo-Liberal ou Escola de Freiburg, alemã, que critica a Escola Neoclássica ou Escola de Chicago, norte-americana, já que esta apenas se preocupa com a eficiência, enquanto a distribuição equitativa dos benefícios com o consumidor é presumida, então desconsidera que outros fatores afetam a satisfação do consumidor (CALIXTO, 2007, p. 21-22). Essa linha de pensamento se coaduna com a ordem econômica constitucional vigente no Brasil que se fundamenta em uma pluralidade de princípios, dentre eles, a livre concorrência e a defesa do consumidor (Art. 170, CR/1988).

UBER, uma vez que os preços praticados eram de tarifas abaixo do valor estabelecido pelos municípios.

A rivalidade exercida pelos serviços de caronas pagas tem sido interpretada pelos prestadores de serviços de táxi e por algumas autoridades regulatórias e legislativas como ilegal e desleal, trazendo como implicação decisões de proibição e banimento dos aplicativos e do próprio serviço de caronas pagas. Por outro lado, os prestadores de serviços de caronas pagas e grupos de consumidores têm alegado que a entrada no mercado de transporte individual de passageiros vem sendo bloqueada por meio de atividade lobista dos taxistas, viabilizada pela captura de autoridades reguladoras e legislativas. (ESTEVEES, 2015, p. 7).

Com a reprimenda da concorrência desleal, o objetivo de suas normas é, além de proteger os concorrentes da conduta desleal praticada pelo rival, proteger indiretamente a coletividade dos excessos oriundos dessa atuação.

Contudo, existe uma diferença entre normas antitruste e as normas de repressão à concorrência desleal. As primeiras correspondem a salvaguardar a concorrência (estrutura), enquanto as segundas tutelam os concorrentes, embora, na prática, uma conduta possa afetar tanto os concorrentes como a ordem concorrencial (FORGIONI, 2016, p. 251-254).

Dentre as condutas legais que a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, tipifica como crime de concorrência desleal, a que mais se aproxima da situação vivida entre táxi e UBER seria a do inciso III que dispõe que comete crime de concorrência desleal quem “emprega meio fraudulento, para desviar, em proveito próprio ou alheio, clientela de outrem”<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: I - publica, por qualquer meio, falsa afirmação, em detrimento de concorrente, com o fim de obter vantagem; II - presta ou divulga, acerca de concorrente, falsa informação, com o fim de obter vantagem; III - emprega meio fraudulento, para desviar, em proveito próprio ou alheio, clientela de outrem; IV - usa expressão ou sinal de propaganda alheios, ou os imita, de modo a criar confusão entre os produtos ou estabelecimentos; V - usa, indevidamente, nome comercial, título de estabelecimento ou insígnia alheios ou vende, expõe ou oferece à venda ou tem em estoque produto com essas referências; VI - substitui, pelo seu próprio nome ou razão social, em produto de outrem, o nome ou razão social deste, sem o seu consentimento; VII - atribui-se, como meio de propaganda, recompensa ou distinção que não obteve; VIII - vende ou expõe ou oferece à venda, em recipiente ou invólucro de outrem, produto adulterado ou falsificado, ou dele se utiliza para negociar com produto da mesma espécie, embora não adulterado ou falsificado, se o fato não constitui crime mais grave; IX - dá ou promete dinheiro ou outra utilidade a empregado de concorrente, para que o empregado, faltando ao dever do emprego, lhe proporcione vantagem; X - recebe dinheiro ou outra utilidade, ou aceita promessa de paga ou recompensa, para, faltando ao dever de empregado, proporcionar vantagem a concorrente do empregador; XI - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público ou que sejam evidentes para um técnico no assunto, a que teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato; XII - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos ou informações a que se refere o inciso anterior, obtidos por meios ilícitos ou a que teve acesso mediante fraude; ou XIII - vende, expõe ou oferece à venda produto, declarando ser objeto de patente depositada, ou concedida, ou de desenho industrial registrado, que não o seja, ou menciona-o, em anúncio ou papel comercial, como depositado ou patenteado, ou registrado, sem o ser; XIV - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados, cuja elaboração envolva esforço considerável e que

Nesse caso, não se vislumbra como a tecnologia pode constituir meio fraudulento que desvie a clientela do concorrente. A tecnologia tem inovado o mercado e trazido ganhos para a sociedade de um modo geral. No caso em questão, o usuário, por exemplo, não perde tempo procurando ponto de táxi, pode pagar por meio de cartão de crédito direto do aplicativo, não corre o risco de ter seu trajeto desviado, já que segue o GPS, o motorista é facilmente identificado. A facilidade de acesso ao transporte é notória e segura.

Destacando a importância da inovação, a percepção de Joseph Schumpeter sobre a destruição criativa é o que impulsiona o capitalismo. O esforço do agente econômico para melhorar seus produtos e serviços e superar os concorrentes é a mola propulsora do sistema capitalista. Forgioni (2016, p. 331), assim se manifesta:

É bastante conhecida entre nós a ideia de “destruição criativa”, desenvolvida por Joseph Schumpeter. A concorrência impele o agente econômico a ser cada vez melhor e, nessa luta, leva-o ao aprimoramento, gerando inovação e, conseqüentemente, progresso. Quando a empresa conquista a inovação, é natural até que destrua seus concorrentes, mas, porque esse processo leva ao desenvolvimento da economia como um todo, deve ser estimulado.

Ainda se deve abordar quanto aos preços praticados no mercado pela UBER, uma vez que são, normalmente, menores que a tabela seguida pelos taxistas. O inciso XV, §3º, art. 36, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, indica que “vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo” como infração à ordem econômica.

Acontece que os preços praticados pela UBER, embora menores que os valores dos táxis, não estão abaixo dos custos. A questão é que muitos clientes não só optaram pelo uso do serviço por meio do aplicativo, como os baixos preços atraíram outras pessoas que não usavam o serviço de táxi antes<sup>72</sup>. A entrada da UBER no mercado não fere qualquer dessas

---

tenham sido apresentados a entidades governamentais como condição para aprovar a comercialização de produtos. Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

<sup>72</sup> Em abril de 2018, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) apresentou um estudo sobre os impactos concorrenciais da Uber no mercado, utilizando uma base de 590 municípios brasileiros, entre os anos de 2014 e 2016, concluindo que “observou-se que a entrada da Uber gerou, em média, a redução de 56,8% no número de corridas de aplicativos de táxis nas cidades em que a plataforma estava presente e, adicionalmente, detectou-se que para cada 1% de aumento no número de corridas da Uber, o número de corridas de aplicativos de táxi caiu em aproximadamente 0,09%. Esse conjunto de evidências, juntamente com algumas informações descritivas sobre a dinâmica do número de corridas das empresas deste setor, sugere que, além de conquistar usuários de outros modais de transporte que não utilizavam serviços de aplicativos de táxi, a Uber também rivalizou com os serviços de aplicativos de táxi, conquistando parte de seus usuários. Ademais, usando a amostra contendo todos os 590 municípios, verificou-se que, em média, o segmento de táxi não reagiu ao aumento da competição, não oferecendo descontos nos valores das corridas”, Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

normas. A tecnologia aproveitada pela empresa apenas inovou o mercado (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 140).

Não há como negar que a concorrência oxigenou o mercado antes monopolizado pelos serviços de táxi<sup>73</sup>. A UBER não ocupa uma posição dominante no mercado. Forgioni (2016, p. 268) explica que “a empresa que não atue sozinha no mercado pode deter poder econômico tal que lhe permita agir de forma independente e com indiferença à existência ou comportamento dos outros agentes”. Esse não é o caso da UBER, haja vista os inúmeros aplicativos de transporte individual que surgiram no mercado<sup>74</sup>.

Ainda assim a posição dominante não é punível no ordenamento jurídico brasileiro, pois é consequência natural daquele que apresenta maior eficiência com relação aos seus concorrentes. O que se condena, na verdade, é o abuso do direito, previsto no art. 187 do Código Civil<sup>75</sup>. A disposição legal já referida indica que o que se pune é “prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo”.

Não há abuso de direito em posição dominante por parte da UBER, pois não atua com injustificado preço abaixo do custo de mercado<sup>76</sup>. A tarifa apresentada pela empresa cobre todas demandas do serviço. Além disso, a tecnologia apresentada pelo aplicativo também é desenvolvida por outros concorrentes e não decorre o seu uso de prática desleal.

A vantagem competitiva, derivada do domínio da tecnologia a que as outras empresas, por qualquer razão, não têm acesso, é capaz de colocar o agente econômico em posição de independência e indiferença em relação ao comportamento dos demais.

A esse respeito, a questão que envolveu a *Microsoft*, nos Estados Unidos e na Europa. Não há dúvidas que, principalmente após o lançamento do *Microsoft Windows*, essa empresa domina o mercado a tal ponto que sua atuação condiciona o comportamento dos demais agentes econômicos. A vantagem competitiva que dispõe – trata-se de relativo consenso – **não deriva de ato ou prática desleal, mas do desenvolvimento de tecnologia de ponta, que mudou a vida do planeta.** (FORGIONI, 2016, p. 291, grifo nosso).

A economia compartilhada, associada à tecnologia, trouxe benefícios para a coletividade, sobretudo, para o consumidor. Também se defende, ao se tutelar a livre

<sup>73</sup> Forgioni (2016, p. 268) faz referência ao termo “posição monopolista” quando o agente econômico ocupa “posição dominante” no mercado.

<sup>74</sup> Como exemplo, além da Uber, existem o aplicativo 99, Cabify, EasyTaxi. É possível se verificar o preço da corrida em cada aplicativo e escolher o mais em conta.

<sup>75</sup> Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

<sup>76</sup> O inquérito civil instaurado contra a Uber perante o CADE sobre concorrência desleal por preços abaixo dos praticados pelo Táxi foi arquivado, conforme Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-20/cade-arquiva-inquerito-civil-uber-concorrenca-desleal>. Acesso em: 20 maio 2019.



concorrência, o direito do consumidor. O interesse do consumidor é usado também como fundamento para a proteção da livre concorrência. A inserção da tecnologia no mercado serve para incrementar a atividade qualquer que seja ela e quem se favorece com a facilidade dos serviços é, sem dúvida, o consumidor. No caso apresentado, não foi diferente (COSTA, PEREIRA, 2018, p. 142).

O consumidor ganhou com a tecnologia inserida na prestação dos serviços, alcançou rápido acesso, menor preço, praticidade e conforto. Com a possibilidade de escolha, os prestadores ofertam seus serviços com maior qualidade. A relação praticada entre o usuário e o aplicativo se submetem às normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC). A vulnerabilidade do usuário permanece protegida.

O êxito em manter o serviço com alto desempenho por parte dos condutores é por meio do controle exercido pelos próprios consumidores feito por meio do sistema de avaliação do motorista pelo passageiro. Com a avaliação feita no aplicativo, cada condutor ganha uma nota e essa nota é exposta ao público. Isso exige que o condutor não se acomode e sempre busque o seu melhor desempenho nas atividades. É inerente a livre iniciativa a busca pela conquista da clientela e isso a UBER conseguiu fazer melhor que o táxi.

Diferente dos serviços tradicionais de táxi, em que o taxista não respondia por qualquer má qualidade de seus serviços. Muito embora a legislação indique a fiscalização do poder público municipal sobre os serviços de utilidade pública de transporte individual (táxi) no tocante à segurança, conforto, higiene e qualidade dos serviços prestados, não há um efetivo controle por parte de quem mais importa: o consumidor<sup>77</sup>.

A relação estabelecida entre o passageiro e o aplicativo é uma relação de consumo. Não há como questionar por conta das definições legais de consumidor e fornecedor. O usuário cadastrado na plataforma se enquadra no conceito legal, pois consumidor é “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. A plataforma digital também não se distancia do conceito legal de fornecedor<sup>78</sup>, já que disponibiliza a

---

<sup>77</sup> Conforme o Art. 12, da Lei que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, “ 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”.

<sup>78</sup> Conceito de fornecedor conforme o art. 3º, do CDC: “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”.

intermediação de serviços e exige requisitos sérios para o cadastro daqueles que se propõem prestá-los (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 143).

Marques (2016, p. 215) corrobora com esse entendimento, muito embora identificando que em formatos diversos do modelo originário:

A aplicação do CDC em diálogo com o Marco Civil da Internet, o Código Civil e as leis especiais que regulem os contratos de intermediação, locação, compra e venda ou arrendamento utilizados é inevitável. Não deixa de ser uma crise dos papéis de consumidor e de fornecedor nesta inovativa economia do compartilhar. Mas, por mais desafiador que possa parecer este fenômeno de consumo compartilhado, juridicamente, a sharing economy utiliza contratos clássicos, intermediados por profissionais, organizados em aplicativos de celulares ou na Internet, e deve ser respondida pela nova teoria contratual. É a procura de mais qualidade nos serviços, por menores preços, de maior segurança na origem dos produtos, de compartilhamento de experiências de produção e uma nova consciência ecológica que alimenta este novo paradigma da economia, bem pós-moderno e hedonista.

A economia compartilhada se fundamenta na cooperação, na solidariedade, com o fim de fomentar um consumo alternativo. Existem, inclusive, questionamentos acerca da posição legal ou social do consumidor<sup>79</sup>. Mas, a onerosidade e o uso dos serviços no modelo que se apresentam, pelo menos, no caso da UBER, recebem a proteção consumerista (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 149).

A regulação da atividade econômica, conforme a Constituição da República<sup>80</sup>, se traduz na fiscalização, no incentivo e no planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A regulação serve para garantir o funcionamento do mercado diante das falhas econômicas e oscilações sociais (GUERRA, 2016, *online*).

No tocante à regulação, a UBER não se submete ao mesmo regime regulatório imposto aos táxis, em especial por se inserir no regime privado, diferente do regime público que rege o táxi. Essa era uma das queixas que fundamentava o argumento de concorrência desleal.

---

<sup>79</sup> “A reversão da divisão esquemática entre produção e consumo por meio da economia compartilhada estabelece uma nova relação entre os atores econômicos. No início, compartilhar era conhecer novas pessoas, conectar-se, economizar recursos devido a aspectos sociais e sentimentais. O consumo colaborativo ideal está agora expandindo oportunidades pessoais, melhorando a qualidade dos bens e serviços ofertados, reduzindo custos transacionais e aumentando a autonomia. *Isto leva a uma mudança na economia, na posição legal e social do consumidor*. Se há agora somente negociações p2p (pessoa para pessoa) em vez de b2c (mercado para consumidor), estaria o conceito nacional, europeu e internacional, de consumidor desatualizado? Seria a principal contribuição do consumo colaborativo superar as imperfeições do mercado sem recorrer às formas tradicionais de regulação?”, conforme MELLER-HANNICH, Caroline; SOARES, Ardyllis Alves. Economia compartilhada e defesa do consumidor. Revista de Direito do Consumidor. v. 105, DTR\2016\20375, 2016. p. 19. (Itálico nosso).

<sup>80</sup> Conforme Art. 174, CR/88, “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

A contestação geral é a respeito da ausência de regulação clara para esse tipo de serviço. Taxistas alegam que obedecem a regras de registro e segurança, além do pagamento de licença e impostos, enquanto a startup mantém-se livre de tais imposições. Sendo assim, para os motoristas de táxis esse novo sistema constituiria deslealdade de concorrência. (SILVA; ANDRADE, 2019, *online*).

Inicialmente, é difícil regular a economia compartilhada, uma vez que seus propósitos são fundamentados na solidariedade e na cooperação. Contudo, a onerosidade existe e os condutores do aplicativo, de certa forma, se igualam aos taxistas. Acontece que o motorista da UBER tem a livre opção de recusar a viagem no aplicativo, exercendo seu direito no âmbito da livre iniciativa. Enquanto o táxi, ao estar à disposição do público, não tem como recusar a corrida, pelo menos, não deveria.

O modelo de negócios de uma ERT diferencia-se sobremaneira da estrutura de mercado dos serviços de taxi. Sendo público o serviço de táxi, encontra-se sob responsabilidade do governo, necessitando de licença, autorização, placa ou qualquer outra forma de outorga regulatória. Já em uma ERT os requisitos para a aceitação do serviço de transporte remunerado privado são por ela fixados. Além do mais, o motorista de uma ERT pode aceitar ou recusar as viagens a serem prestadas para os passageiros, o que é proibido pela regulamentação de táxi. (MACEDO, 2018, *online*)<sup>81</sup>.

A situação é desafiante quanto à regulação estatal:

Essa nova modelagem negocial tem enfoque no uso comum de bens e serviços e não mais na aquisição da propriedade ou da destinação exclusiva do serviço, o que possibilita a redução dos custos envolvidos na atividade econômica a ser desempenhada, como também na maximização no uso de recursos escassos. O novo modal propiciado pela lógica da UBER no setor de transporte tem enfrentado conflitos com a arquitetura regulatória vigente, constituída por uma política de controle tarifário e de controle de acesso ao mercado condicionado pela autorização (ou permissão) do Poder Público. (FIGUEIROA; OLIVEIRA, 2016, *online*).

Os táxis se submetem à controle de preço, de oferta e de qualidade pelo poder público<sup>82</sup>. Os condutores da UBER também se submetem a esses controles, mas são exercidos pela própria empresa, o que é chamado de autorregulação.

Existe ainda a assertiva de que as novas relações contratuais manifestas pela tecnologia e inovação devem ser tratadas com moderação, posto que, embora as partes exerçam sua liberdade de contratar, respondem por limites impostos pela lei (COSTA; PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 150).

---

<sup>81</sup> O referido autor designa o modelo de negócios em plataformas digitais de empresas de rede de transporte (ERT).

<sup>82</sup> Após a concorrência no mercado, os motoristas de táxi passaram a se organizar por meio de aplicativos e a oferecer descontos na corrida.

Nesse sentido, orienta Frazão (2017, *online*):

Outros importantes limites aos contratos atípicos são aqueles impostos pelas chamadas áreas de “regulação dura” que, por tratarem de interesses difusos ou de vulneráveis, estruturam-se a partir de um conjunto de regras obrigatórias, que não podem ser afastadas pelas partes e que se aplicam sempre que estiverem presentes os seus pressupostos materiais de justificação. São exemplos o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor, o Direito Ambiental e o Direito da Concorrência. Em todas essas áreas, aplica-se o princípio da primazia da realidade sobre a forma, até para evitar que as partes possam convenientemente mascarar ou tentar modificar a realidade por meio dos seus arranjos contratuais.

Entretanto, esses modais se submetem a regimes diferentes, não se pode tolher a livre iniciativa e a atividade econômica privada para favorecer um grupo que exerce sua atividade de forma monopolista. Adotar esse entendimento é contrariar os preceitos básicos da ordem econômica constitucional<sup>83</sup>. Igualar a regulação dos modais de transportes não seria a resposta, pois se violaria a livre iniciativa, a autonomia privada e, sobretudo, com a igualização dos preços, prejudicaria a livre concorrência e o consumidor.

A situação como ora se apresenta é complexa. Cada nicho organizacional segue uma regulação específica e isso é denominado de “assimetria regulatória”. O fenômeno UBER repercutiu não só no seu país de origem, nos Estados Unidos, mas conquistou regiões de outros continentes e foi foco de discussão internacional.

Na próxima seção, será visto como o CADE se manifestou acerca dessa modalidade no Brasil, a discussão internacional promovida em um *workshop* pelo FIT da OCDE, que sugeriu princípios para a regulação dos aplicativos e a postura da UE por meio das decisões de seu Tribunal de Justiça.

---

<sup>83</sup> O Art. 170 da CR/1988 preconiza que a ordem econômica tem como princípios a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, dentre outros. Em seu parágrafo único determina que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

### 3 EFICIÊNCIA, CONCORRÊNCIA, REGULAÇÃO E INOVAÇÃO: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), ORGANIZAÇÃO PELA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE)

Na cidade de Fortaleza-CE, a UBER disponibilizou os seus serviços no dia 29 de abril de 2016, às 14 horas, dois anos após a chegada do APP no Rio de Janeiro. A cidade foi a 11ª do Brasil a receber os serviços do aplicativo e a 3ª da região Nordeste (G1, 2016, *online*).

Antes de disponibilizar os serviços, a UBER realiza, primeiramente, o cadastro de um número razoável de condutores para atender a demanda da cidade. A empresa realizou três encontros em hotéis na cidade a fim de explicar o funcionamento do serviço para eventuais motoristas interessados na parceria, bem como os documentos necessários, as vantagens e os veículos aceitos (RIBEIRO, 2016, *online*).

Como aconteceu em outras cidades do país, houve mudança na mobilidade urbana com a inserção do aplicativo no mercado de transportes. Nos primeiros meses em funcionamento, foram noticiados conflitos entre os condutores da UBER e os motoristas de táxi na capital, com registro de agressões físicas<sup>84</sup>.

Com fundamento nesses conflitos, será analisada, nesta seção, a manifestação de órgãos econômicos sobre a UBER, como o CADE, a OCDE, bem como a UE. Antes disso, entretanto, serão apresentadas noções sobre eficiência, concorrência e regulação no Direito brasileiro a fim de que haja uma melhor compreensão desses estudos, discussões e decisões.

Como a UBER é uma empresa de origem norte-americana e se expandiu por muitos continentes e se tornou popular em muitos países, cabe destacar as discussões e decisões que

---

<sup>84</sup> Conforme notícia Disponível em:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/online/motorista-da-uber-e-agredido-por-cerca-de-cinco-taxistas-na-praia-de-iracema-1.1692675>. Acesso em: 15 maio 2019.

foram tomadas no âmbito internacional a fim de aferir, na seção 4, em que medida elas podem se aplicar ao Brasil ou orientar a regulação no país, posto que os estudos do fenômeno econômico não se restringem à normas de um determinado país ou região.

### **3.1 Eficiência, concorrência, regulação e inovação**

A eficiência vem consagrada como princípio da Administração Pública na Constituição da República de 1988 por meio da EC nº 19, de 04 de junho de 1998, no seu art. 37, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Antes disso, a eficiência estava prevista no Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 26, quando prescreve que, no que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente, a eficiência administrativa, dentre outras condições<sup>85</sup>.

Como a dimensão e a função do Estado passaram a ser discutidas na década de 90, em decorrência da incapacidade do Estado de conduzir, de modo absoluto, o processo econômico, o resultado, para aperfeiçoar e desburocratizar a máquina estatal, foi a reforma do Estado.

No plano diretor da reforma, aprovado em novembro de 1995, fica abertamente demonstrado a preocupação em aumentar a governança e a capacidade estatal de implementar políticas públicas, com base na qualidade e no menor custo dos serviços públicos. A positivação do princípio da eficiência revela a necessidade de expressar que o Estado brasileiro deveria aumentar e melhorar a sua produtividade a menores custos (LANIUS; GICO JUNIOR; STRAIOTO; 2018, p. 110).

A reforma do Estado envolveu três transformações estruturais, quais sejam, a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, a flexibilização de monopólios estruturais e, por último, a privatização. O Estado deixou de ser um agente econômico decisivo, saiu da atuação empresarial, passou a regular e fiscalizar os serviços públicos e a atividade econômica (BARROSO, 2003, *online*).

Com as reformas econômicas da década de 90, a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, foi promulgada com o propósito de criar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

---

<sup>85</sup> A eficiência também encontra amparo no art. 74, inciso II, e no §7º do art. 144 da CR/1988, como também no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

(SBDC), com a transformação do CADE em autarquia, com a disposição de prevenções e repressões às infrações contra a ordem econômica<sup>86</sup>.

Dentro desse contexto em que o Estado passa de agente atuante para gerenciador, por conta da privatização das estatais, a eficiência ganha relevância, embora não tenha o Estado autorização anterior para agir de forma ineficiente. Com a mudança funcional do Estado, o seu papel regulador das atividades econômicas responde pela exigência constitucional da eficiência.

Trata-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que “reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente.” (PIETRO, 2018, p. 122).

Assim, o Estado busca em todas as suas atividades e nas atividades prestadas pela iniciativa privada fiscalizadas e reguladas por ele o primado da eficiência, pois o Estado tem o encargo de zelar pela boa prestação dos serviços. Reconhece-se também que a iniciativa privada exerce a atividade econômica com mais eficiência do que o Estado.

Ao implantar determinada política econômica, deve o Estado pautar-se pelo princípio da eficiência, que é inerente à atividade econômica. E, ao fazê-lo, deve o Estado observar três planos, ou seja, aquele em que ele próprio exerce atividade econômica, dentro do âmbito de permissão ou de imposição constitucional; aquele em que adota uma postura normativa da atividade econômica; e aquele em que estimula ou favorece ou planeja a atividade econômica. É óbvio que o mesmo princípio deverá informar a atividade das empresas, que, ao exercerem a atividade econômica, devem estar imbuídas da ideia de que seu sucesso depende exatamente da eficiência das posturas adotadas. (FONSECA, 2017, p. 26).

Mas em que consiste o princípio da eficiência? A eficiência compreende a satisfação das necessidades dos usuários, empregando os melhores recursos possíveis para se alcançar a prestação de maior qualidade. A noção de eficiência está intimamente vinculada a necessidade de obter os resultados traçados pelo texto constitucional de maneira célere. Os agentes públicos têm o dever-poder de desempenharem a função pública de forma eficiente, com o escopo de satisfazerem as necessidades da população (OLIVEIRA, 2013, p. 113).

---

<sup>86</sup> Mais tarde, essa legislação foi substituída pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, com o intuito de modificar a forma de submissão dos atos de concentração empresarial ao CADE.

Sobre a eficiência, define Justen Filho (1997, p. 124) que ela consiste no desempenho concreto das atividades necessárias à prestação das utilidades materiais, com o fim de satisfazer as necessidades dos usuários, com obrigação do menor encargo possível, inclusive sob o viés econômico. Eficiência é a capacidade da atividade de satisfazer deficiências da forma menos onerosa.

A concretização de resultados, exigida pela eficiência, passa por um processo em que consiste em planejamento, execução e controle. O planejamento passa por planos de ação, audiências e consultas públicas. A execução consiste em medidas concretas que resultem nos objetivos pretendidos pela Constituição. O controle se deve não só em verificar o cumprimento de normas legais, mas auferir se os resultados e metas foram alcançados com a decisão tomada pela autoridade e se ela conforme os fins constitucionais (OLIVEIRA, 2013, p. 113).

Ávila (2005, p. 21) pondera que não se trata de buscar o menor custo administrativo, pois “a medida adotada pela administração pode ser a menos dispendiosa e, apesar disso, ser a menos eficiente.” Explica que a atividade administrativa é eficiente quando “promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos”. Não basta a utilização dos meios adequados para promover os respectivos fins; mais do que a adequação, a eficiência “exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração”.

Ferramentas que são utilizadas para o alcance desses fins constitucionais de forma eficiente no âmbito público são a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)<sup>87</sup> e a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL).

Segundo Meneguín (2010, *online*), a análise custo-benefício no AIL, “é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que provavelmente resultarão da proposição legislativa e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais”.

---

<sup>87</sup> Foi a Análise de Impacto Regulatório (AIR) introduzida recentemente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. A referida lei impõe que a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo (Art. 6º). O fundamento dessa imposição é o atendimento ao interesse público (Art. 4º).



Para Angotti (2016, p. 120) a audiência pública, a legística e a avaliação de impacto legislativo na elaboração de projetos de leis no Congresso Nacional são instrumentos que agregam qualidade ao processo legislativo, e, por conseguinte, propiciam leis mais adequadas e eficientes.

A AIR é instrumento utilizado pelos economistas para analisar as medidas regulatórias e, nos Estados Unidos, é muitas vezes atribuída a análise de custo-benefício. Por meio desse procedimento, são verificados custos, benefícios e riscos antes do regulador optar por uma ou outra política. É também método adotado pelos países que compõe a OCDE e a organização indica que a adoção desse procedimento impacta na percepção das instituições (VALENTE, 2010, p. 30-33).

Aragão (2018, p. 152) explica que o objetivo do AIR é examinar previamente a razoabilidade das decisões regulatórias do Estado, incluindo os custos diretos e indiretos, externalidades positivas e negativas, os benefícios obtidos e os meios necessários para alcançá-los. Alerta que “não raro acontece que até a mais bem-intencionada das medidas regulatórias acabe, na prática, gerando efeitos contrários aos por ela pretendidos”.

Aduz ainda que qualquer restrição à liberdade só pode ser considerada diante de determinado valor constitucional e da demonstração de que não existe outra forma menos restritiva para se alcançar tal valor.

Além disso, o referido autor alerta que algumas análises são complexas e demandam o trabalho não só de juristas, mas de economistas, engenheiros, dentre outros, conforme a necessidade do caso. Por isso, destaca a importância das audiências públicas e consultas públicas como instrumentos importantes de discussão, contudo insuficientes. É salutar para o regulador ouvir a sociedade, mas não se limitar a ela. Diante disso, a autoridade reguladora deve fundamentar a regulação pretendida, com independência e competência técnica, a um estudo prévio (ARAGÃO, 2018, p. 152).

O monitoramento e os estudos acerca do impacto da regulação devem ser considerados, pois o Estado deve identificar as necessidades e as dificuldades enfrentadas pela realidade do espaço urbano antes de regular a fim de alcançar respostas eficazes e regular melhor. Esse também é o entendimento de Oliveira e Figueiroa (2018, p. 355):

Antes de se definir uma agenda de intervenção na atividade econômica, o Estado deve identificar quais as necessidades e dificuldades que um determinado nicho de

mercado enfrenta. Mas até mesmo o poder público encontra dificuldades no levantamento destas informações e acaba criando verdadeiros desastres regulatórios. O peso das consequências da assimetria de informações gera frustração para além do próprio consumidor. O excesso de regulação torna-se responsável por impedir o atingimento de melhores resultados. E é exatamente isso que ocorre no setor de transporte individual de passageiros.

Valente (2010, p. 48) esclarece que a AIR e a AIL são instrumentos distintos, mas apresentam semelhanças e afirma que não devem ser confundidos. A avaliação legislativa, para a autora, é meio de conferir maior eficiência e eficácia às normas produzidas e aduz que é “a verificação dos possíveis efeitos e reais impactos resultantes da aplicação de uma lei a partir de um procedimento que aplica técnicas científicas, da ciência da legística, afastando, assim, meras impressões intuitivas do processo avaliativo”<sup>88</sup>.

Na tentativa de demonstrar a diferença entre a AIR e a AIL, Valente (2010, p. 48) afirma ainda que a avaliação legislativa não é espécie de análise de custo-benefício do ponto de vista econômico por entender que não abarca a análise econômica da norma. Por outro lado, a Análise Econômica do Direito (AED) modifica essa visão da autora, pois é possível a identificação dos impactos econômicos e sociais caso uma legislação venha a ser aprovada<sup>89</sup>.

A AIL, então, torna-se instrumento de avaliação de custos e benefícios na fase de discussão da lei, com exame criterioso da proposição. Para isso, algumas perguntas devem ser respondidas, pelo menos, inicialmente: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais consequências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; como será a avaliação da execução do programa (MENEGUIN, 2010, *online*)<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Para Meneguín (2010, *online*), o AIL é uma metodologia que pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas.

<sup>89</sup> Segundo Ivo Gico Junior (2014, p. 1), a AED se utiliza de ferramentas econômicas e afins para expandir a compreensão e o alcance do Direito, aperfeiçoando o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente no tocante às suas consequências. Explica ainda que é um método de análise sólido que garante o levantamento e teste de hipóteses sobre o impacto de uma determinada norma (estrutura de incentivos) acerca do comportamento humano.

<sup>90</sup> A AED pode contribuir para a explicação da razão da existência de determinada norma jurídica e aponta a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) como o campo de investigação desse juízo (GICO JUNIOR, 2014, p. 11). Entretanto, o que se propõe aqui é a aplicação da análise de custo-benefício da norma reguladora a fim de que fique demonstrada se os benefícios compensam os custos e, indo além, definir os ganhadores e perdedores com a aplicação efetiva da norma. Com isso, pode-se auferir as consequências reais da norma sobre a sociedade, o que é chamado de consequencialismo. O que se propõe é a aplicação da teoria econômica para antever o potencial efeito da inserção da norma ou da política (TABAK, 2015, p. 322).

Assim, percebe-se que a avaliação de custos e benefícios, por meio da AIR ou AIL, é capaz de promover a eficiência e o interesse público, justificando a tomada de decisão com base em evidências que demonstram que os benefícios são maiores que os custos. Indo além, pode identificar quais os benefícios que a sociedade irá alcançar ou não, dependendo da política a ser considerada<sup>91</sup>.

A eficiência também ganha o seu destaque na legislação *antitruste* brasileira quando assim dispõe em seu §1º do art. 36 que a conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito de dominação de mercado relevante de bens e serviços.

Conforme Salomão Filho (2008, p. 144), a eficiência, nesse caso, surge como excludente absoluta de ilicitude. Mesmo que exista por parte do agente econômico o poder no mercado resultante de sua atuação eficiente em relação aos seus concorrentes, isso não caracterizaria ilícito contra a ordem econômica.

Diante da situação que se apresenta, certamente a eficiência pode se revelar em progresso, em melhor desempenho na realização das atividades e no investimento feito pela própria empresa para alcançar aumento de produtividade. Isso seguramente não deve ser condenado como meio de alcançar poder no mercado. “É o prêmio ao crescimento interno, que não tem efeito anti, mas, sim, pró-concorrencial” (SALOMÃO FILHO, 2003, p. 147).

A Lei nº 12.529/2011, no §5º do art. 88, proíbe os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços. Mas ressalva, no parágrafo seguinte, que tais atos poderão ser autorizados excepcionalmente quando for para atingir os seguintes objetivos: aumentar a produtividade ou a competitividade; melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou **propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico** (grifo nosso).

---

<sup>91</sup> Meneguín (2010, *online*) apresenta os propósitos da avaliação de impacto legislativo ou da análise econômica da legislação: Contextualização jurídica e análise jurídica da legislação; Análise custo-benefício; Análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social. Como serve para verificar a eficiência econômica global da norma, alerta que, no caso em questão, se busca a eficiência de Kaldor-Hicks e não a de Pareto. Pois aquela exige que o ganho total seja maior que a perda total, enquanto esta considera que se alcançou a eficiência quando, ao melhorar a situação de uma pessoa, não piore a de outra. Para se verificar, então, o cumprimento da equidade e da justiça social, é importante a análise complementar como componente da análise de custo-benefício para que haja uma melhor compreensão da autoridade legislativa da situação e que a tomada de decisão não venha ferir valores constitucionais.

Então, quando o ato de concentração for para propiciar a eficiência, este não será proibido. A eficiência, dentro do *antitruste*, mostra a sua relevância para as relações entre os agentes econômicos, mas ainda acrescenta que os benefícios decorrentes desses atos sejam, em parte relevante, repassados aos consumidores.

Diante dessa disposição, apresenta-se a escola de Chicago<sup>92</sup>, uma das escolas de pensamento *antitruste*, que se fundamenta na busca pela eficiência alocativa do mercado, em benefício dos consumidores. Para tal escola, “as concentrações (e o poder econômico que delas deriva) não são vistas como mal a ser evitado, os acordos verticais passam a ser explicados em termos de economia de custos de transação, eficiências e ganhos para os consumidores” (FORGIONI, 2016, p. 176).

Salomão Filho (2008, p. 152), então, fazendo referência a eficiência e distribuição de seus benefícios, como determina a disposição legal, entende que “é a repartição dos ganhos de eficiência com o consumidor o único indicador que permite comprovar a efetiva existência desses ganhos”.

Analisar as eficiências em um caso de concentração exige a clara demonstração dos benefícios percebidos concretamente pelo consumidor e que a vantagem repassada é de medida adequada quando comparada às perdas pelos efeitos anticompetitivos da operação, o que representa uma análise de custo/benefício do ato de concentração<sup>93</sup>.

Dessa maneira, análises econômicas de eficiência baseadas em meras pressuposições teóricas, sem base empírica e sem demonstração minimamente idônea dos benefícios diretos que serão gerados para os consumidores, definitivamente não atendem aos requisitos legais previstos para a aprovação dos atos de concentração. Por fim, ainda há de se analisar a possibilidade de efeitos colusivos, especialmente, como afirma Motta, quando a operação reduz o número de empresas independentes e dá azo a uma distribuição simétrica de ativos. O Guia brasileiro de 2016, assim como o anterior (2001), também destaca as circunstâncias que favorecem a coordenação, dentre as quais é possível citar: (i) existência de poucas empresas; (ii) mercado de produtos homogêneos; (iii) transparência em informações relevantes sobre competidores; (iv) existência de relações societárias e empresariais que restringem a rivalidade; e (v) histórico de envolvidos em práticas de colusão pelas empresas. (FRAZÃO, 2017, p. 156).

<sup>92</sup> Escola do pensamento econômico da Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, que defende o liberalismo econômico e rejeita as ideias de interferência estatal na economia.

<sup>93</sup> Nesse sentido, expõe o anexo da Resolução CADE nº 20/99: “A análise de condutas anticoncorrenciais exige exame criterioso dos efeitos das diferentes condutas sobre os mercados à luz dos artigos 20 e 21 da Lei 8884/94. As experiências nacional e internacional revelam a necessidade de se levar em conta o contexto específico em que cada prática ocorre e sua razoabilidade econômica. Assim, é preciso considerar não apenas os custos decorrentes do impacto, mas também o conjunto de eventuais benefícios dela decorrentes de forma a apurar seus efeitos líquidos sobre o mercado e o consumidor.”

A eficiência, portanto, do agente econômico tem a compreensão redistributiva, ou seja, prêmio (lucro) dividido com o consumidor (preços menores), para que não seja considerado, nos termos da lei, infração à ordem econômica. Contudo, se deve ampliar essa percepção para considerar que a concorrência, como instituição, deve ser preservada também. Não seria prudente (saudável) a eficiência que banisse totalmente os concorrentes do mercado.

A eficiência se desenvolve melhor em um mercado de livre concorrência. A livre concorrência é ferramenta para alcançar outros bens maiores protegidos pelo *caput* do art. 170 da Constituição. A partir de um cenário de igualdade jurídico-formal, supõe desigualdade ao final da competição (GRAU, 2017, p. 204). Isso porque a liberdade de concorrer proporciona igualdade de condições no mercado para o agente econômico, mas a desigualdade se manifesta ao final com a superioridade daquele que melhor se qualifica.

Friedman (2014, *ebook*) aponta que, nos Estados Unidos, a palavra “livre” tem sido percebida na concepção de que qualquer pessoa tem liberdade para montar uma empresa, no sentido de que as empresas existentes não têm liberdade para impedir a atuação de concorrentes, exceto vendendo produto melhor ao mesmo preço ou o mesmo produto a preço mais baixo.

Ainda segundo o mesmo autor, na tradição europeia, por outro lado, o significado, em geral, é o de que as empresas têm liberdade para fazer o que quiserem, inclusive fixar preços, dividir mercados e adotar outras técnicas, para excluir concorrentes potenciais (FRIEDMAN, 2014, *ebook*).

O princípio da livre concorrência é essencial por ser instrumento para o alcance da dignidade humana e livre iniciativa. É ferramenta de defesa da livre iniciativa e do trabalho humano. Tem por escopo imediato assegurar a competitividade no mercado e a existência do livre mercado de compra e venda de produtos e serviço. Portanto, seu objetivo mediato é assegurar a dignidade humana o bem-estar da população e a justiça social (BUCHAIN, 2018, p. 182).

O direito concorrencial visa a garantia de lealdade entre os fornecedores e a existência efetiva de concorrência a fim de possibilitar ao consumidor escolhas ao adquirir produtos e serviços (BUCHAIN, 2018, p. 183). Esse cenário de igualdade de condições, como se depreende, advém da livre concorrência.

Salomão Filho (2008, p. 136) define o direito de concorrência ou o direito *antitruste* e a regulação como instrumentos desenvolvimentistas necessários para o equilíbrio das relações econômicas:

O antitruste e a regulação como instrumentos desenvolvimentistas necessariamente não podem se constituir em entrave para o desenvolvimento nacional. Devem, ao contrário, incentivá-lo. Por outro lado, uma vez entendidos como forma de garantia sistêmica, a regulação e o antitruste servem para equilibrar as relações entre os agentes econômicos, e entre eles e os consumidores, impedindo que uns adquiram poder e dele abusem sobre os outros. Trata-se, portanto, de um instrumento de reequilíbrio das relações econômicas.

A necessidade dessa interferência decorre de que o mercado apresenta falhas<sup>94</sup> e o Estado precisa intervir para reequilibrar a situação entre os agentes econômicos. Essa atuação estatal de interferência ocorre quando um ou mais agentes econômicos detém o poder de mercado<sup>95</sup>, o que prejudica a livre iniciativa. O direito concorrencial tem papel essencial nessa dinâmica econômica e traz regras intervencionistas referentes a liberdade econômica.

As normas jurídicas de defesa da concorrência possuem uma característica marcadamente intervencionista. Sua própria existência supõe a incapacidade de os agentes econômicos regularem a si mesmos, e, neste sentido, tem um nítido caráter restritivo da liberdade de atuação desses mesmos sujeitos. (MIRAGEM, 2005, p. 148).

A interferência estatal deve observar, especificamente, os princípios da ordem econômica constitucional, como a livre iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, dentre outros, a fim de que a medida regulatória seja acertada, não impeça a atividade empresarial e não prejudique os usuários com encargos desnecessários.

Friedman (2014, *ebook*) compara a atividade econômica como as ações de um jogador em um jogo e equipara o papel do governante como a de um árbitro. Afirma que as funções primordiais do governo na sociedade livre são: fornecer os meios para modificar as regras, mediar as diferenças entre as pessoas sobre o significado das regras e garantir a observância das regras pelos poucos que, do contrário, não participariam do jogo.

O autor ainda indica a necessidade de atuação do governo para o exercício dessas funções, pois é impossível o exercício da liberdade absoluta. Entende que a liberdade das pessoas pode ocasionar conflitos e, quando isso ocorre, a liberdade de umas deve ser limitada

---

<sup>94</sup> São consideradas falhas de mercado situações que apresentam mais efeitos negativos do que positivos, tais como assimetria de informação, bens públicos, monopólio natural, externalidades, poder de mercado, condutas anticompetitivas.

<sup>95</sup> Poder de mercado consiste na posição dominante exercida por um agente econômico frente aos demais (MIRAGEM, 2005, p. 146).

para preservar a de outras – como disse, certa vez, um juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos: “Minha liberdade de movimentar o punho deve ser limitada pela proximidade do seu queixo” (FRIEDMAN, 2014, *ebook*).

Em seu papel fiscal e regulador, o Estado, então, deve se valer da regulação mais favorável para atingir os objetivos traçados da ordem constitucional. O art. 174 da Constituição da República traça esse perfil estatal, mas são os princípios e fundamentos da ordem econômica constante no art. 170 que dão o sentido dessa atuação, com ênfase para a livre concorrência<sup>96</sup>.

A regulação existe para corrigir as falhas de mercado<sup>97</sup>. Segundo os ensinamentos de Keynes, o Estado corrige as limitações de mercado<sup>98</sup>. A intervenção é uma das soluções que se recorre quando não há alternativa melhor com relação ao ideal de mercado de concorrência perfeita (BOYER, 2009, p. 19)<sup>99</sup>.

Essa intervenção estatal no mercado é muito ampla e o termo regulação econômica é concernente a todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativos e administrativos explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica (POSNER, 2004, p. 50)<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Compreende-se que o direito, ao se deparar com o fenômeno econômico, não deve ficar alheio aos seus rumos. Pois, segundo João Bosco Leopoldino da Fonseca (2017, p. 30), o Direito tem uma função direcionadora da economia e não se consente com a tese de percebê-lo como uma superestrutura. Portanto, “a norma jurídica deve criar o embasamento para o pleno desenvolvimento dos fatores da atividade econômica, podendo influir e direcionar a produção, a circulação, a repartição e o consumo”. Esse pensamento também fundamenta a Análise Econômica do Direito (AED).

<sup>97</sup> Segundo Eros Roberto Grau (2017, p. 33), o mercado, correspondendo a um conjunto de operações econômicas e modelo de trocas, constitui uma instituição jurídica em que o Estado, a um só tempo, garante a liberdade econômica e opera a sua regulação.

<sup>98</sup> Pode ocorrer também, além das falhas de mercado, as falhas de governo. As falhas de governo se dão sob três formas: assimetria de informação, custos de transação e restrições políticas e administrativas (RESENDE, 1997, p. 643).

<sup>99</sup> A concorrência perfeita é um ambiente de mercado ideal, segundo Sidnei Turczyn (2006, p. 201), que conjuga as seguintes condições: 1 – mercado pulverizado ou atomizado, em que os fornecedores de bens e serviços são em grande quantidade que nenhum deles possa, individualmente, interferir na formação dos preços; 2 – bens e serviços homogêneos, que não afetem a escolha dos consumidores; 3 – liberdade de acesso ao mercado a qualquer indivíduo como também de nele permanecer; 5 – mercado absolutamente transparente a todos os concorrentes.

<sup>100</sup> Existe entendimento de que a função regulatória se distingue da função legislativa, como é o pensamento de Marcos Juruena Villela Souto (2008, p. 2). Entretanto, João Bosco Leopoldino da Fonseca (2017, p. 170) explica que a regulação econômica se dá “sob o enfoque da edição de normas destinadas, a, de alguma forma, influir na concretização do fenômeno econômico”. Portanto, no presente trabalho, o termo regulação é adotado no segundo sentido, não se restringindo a atividade das agências reguladoras, mas de forma ampla, abarcando todas as normas que atuam no campo econômico. Ainda explica Clark (2011, online) que “no neoliberalismo de regulação possuímos as agências de regulação (intervenção intermediária), estabelecendo normas jurídicas produzidas simultaneamente aos comandos estabelecidos pelos Estados comunitários

A regulação provém do Direito, da atividade de editar normas, e isso se faz no âmbito econômico, para interferir na atividade econômica com o fito de buscar um equilíbrio que os agentes, por si só, não conseguem alcançar. Essas normas acabam também por ter uma repercussão social, em que se voltará para proteger outras questões que não estejam só no âmbito mercadológico. Explica Sundfeld (2006, p. 18):

A regulação, enquanto espécie de intervenção estatal, manifesta-se tanto por poderes e ações com objetivos declaradamente econômicos (o controle de concentrações empresariais, a repressão de infrações à ordem econômica, o controle de preços e tarifas, a admissão de novos agentes no mercado) como por outras justificativas diversas, mas efeitos econômicos inevitáveis (medidas ambientais, urbanísticas, de normalização, de disciplina das profissões etc.).

É tarefa mínima da regulação garantir, de forma ativa, condições básicas de concorrência. O que justifica a regulação é a existência de monopólios naturais. Mas urge aclarar que existe diferença entre monopólio e dominação, pois enquanto o primeiro faz uso do poder de mercado, o segundo fundamenta-se na noção de dependência. O papel da regulação é criar um ambiente concorrencial diante de circunstâncias que impedem o seu estabelecimento (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 54-56).

Não é somente para propiciar o ambiente concorrencial que se presta a regulação. Sua função também está conectada com garantias dos serviços que somente o Estado pode exigir e o consumidor não tem como se proteger. São controles estatais voltados para a segurança e a integridade física e econômica dos indivíduos, como por exemplo, a determinação de condições de entrada e permanência no mercado (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 58).

As regras também não devem criar ambiente propício para a formação de posições dominantes, posto que aniquilaria a concorrência. Conjuguar higidez e concorrência não é tarefa das mais fáceis.

Não serve a regulação para criar a concorrência, mas para impedir que esta desapareça em um ambiente que cria condições propícias para tanto. Como se verá, os princípios concorrenciais acabam sendo semelhantes aos princípios aplicáveis à regulação de situações dominantes, exatamente pela necessidade comum de transformar e adaptar o direito antitruste a situações de muito maior risco concorrencial.

Desse modo, a disciplina regulatória nesses setores enfrenta um problema bastante sério, que consiste exatamente na dificuldade de conciliar dois objetivos: higidez e concorrência. Essa conciliação é possível desde que se entenda que, na verdade, para proteger os consumidores e a própria higidez do mercado não é possível abrir mão

---

(União Européia), entes internacionais (Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional) e empresas transnacionais. Paralelamente, os poderes públicos também agem por intermédio da legislação advinda dos Poderes Legislativo e Executivo, fixando impostos, derrubando barreiras comerciais, estabelecendo investimentos, etc”.



da garantia da existência de concorrência. Existente uma pluralidade de agentes, e não um mercado monopolizado e oligopolizado, nenhuma quebra poderá pôr em risco o sistema. Da mesma forma, a concorrência predatória, ainda que temida e combatida, também não será uma ameaça iminente ao sistema. (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 59).

Souto (2005, p. 112) diz que a regulação na ordem econômica tem por escopo viabilizar o princípio da livre iniciativa e a defesa do direito do consumidor, a fim de que, ao assegurar a concorrência, o mercado ofereça menor preço e melhor qualidade. Em sua obra, o autor divide a regulação em dois segmentos: regulação para a competição (livre concorrência) e regulação de monopólios.

A regulação para a competição é voltada para garantir as liberdades dos agentes econômicos no mercado, como a liberdade de entrada, com o preenchimento dos requisitos mínimos para a prestação dos serviços; a liberdade de acesso ao mercado; a liberdade de contratação e de formação dos preços; a liberdade de investimentos. A regulação de monopólios está relacionada com atividades de instalação e gestão de infra-estruturas (aeroportos e rodovias) e a prestação de serviços públicos essenciais e universais que a iniciativa privada não oferta (GROTTI, 2006, p. 62-63).

Ao recorrer às ciências econômicas, Dasso Junior (2012, p. 6), explica que o fenômeno da regulação pode ser dividido em três grandes temas, quais sejam, política antitruste, regulação econômica e regulação não-econômica. A política antitruste se ocupa com o controle do abuso do poder econômico cometido pela iniciativa privada em um mercado de concorrência imperfeita. A regulação econômica trata de situações típicas de monopólio natural, quando não há a ação predatória de grandes empresas privadas, mas a existência de estrutura que impõe limites à concorrência. A regulação não econômica tem o propósito de cuidar dos danos sociais, como a prevenção, redução ou saneamento de danos que venham a prejudicar a saúde coletiva ou a degradar o meio ambiente, por exemplo.

Já Aragão (2013, p. 27) compreende a existência de três campos da regulação: a de monopólios, para a competição e a dos serviços públicos.

A regulação, sob quaisquer destas formas, possui três principais searas: (a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo. (ARAGÃO, 2013, p. 27).

Como visto, a regulação é o instrumento utilizado pelo Estado (Regulador) para garantir equilíbrio no mercado, interferindo por meio de regras para alcançar o seu objetivo. A regulação econômica é concernente a políticas em que o governo controla preços e/ou decide que empresas participam no mercado (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 55).

A regulação, portanto, deve servir para influir na atividade econômica com o propósito de proteger o país e seus cidadãos na busca pelo desenvolvimento da sociedade, incluindo aí o progresso por meio da evolução tecnológica<sup>101</sup>. Até mesmo medidas proibitivas, como a dos atos de concentração, são expressamente permitidas quando o seu fim for o de propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico. O progresso tecnológico é primordial para o crescimento e a prosperidade de um povo, além do mais, é protegida e incentivada pela Constituição de 1988<sup>102</sup>.

O avanço digital certamente traz melhorias em vários aspectos da vida do ser humano (saúde, educação, transporte etc), por isso a regulação deve encontrar um ponto ótimo entre não impedir a evolução da tecnologia, tutelar a livre concorrência e proteger os interesses do consumidor e de toda a sociedade, e isso significa a eficiência da norma.

Para Souto (2008, p. 3), a norma regulatória será eficiente quando atingir o equilíbrio que envolva os interesses da sociedade, eventualmente representados pelo Poder Público, os interesses dos consumidores – e, em especial, os usuários de serviços públicos – e os interesses de fornecedores, em especial, os prestadores de serviços públicos. Assim, a norma regulatória atenderá ao princípio constitucional da eficiência quando esta alcançar a equidistância entre esses vértices de um triângulo equilátero.

Pode-se considerar que o estímulo ao avanço da tecnologia esteja inserido nos interesses do consumidor e da sociedade, mas é importante ressaltar que o Poder Público deve observar

---

<sup>101</sup> Importante recordar que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional. Para Bercovici (2005, p. 53), o desenvolvimento econômico e social é o que garante a independência do Estado e o difere de modernização. Contudo, é necessário, para o país que busca o desenvolvimento assimilar também a modernização (termo usado pelo autor). Entende-se, aqui, que a inovação (modernização, no caso do autor) deve ser absorvida pela sociedade que ambiciona crescer e se desenvolver.

<sup>102</sup> Percebe-se que a livre concorrência estimula o mercado e mantém firme, pode-se até dizer que promove, todos os demais princípios constantes no art. 170 da Constituição da República. Verifica-se também que, embora a inovação não faça parte desse rol de princípios da ordem econômica, ela advém da livre concorrência, da busca pelo progresso em ofertar melhores serviços e produtos e conquistar o mercado. O Poder Constituinte Derivado Reformador deve considerar a possibilidade de incluir a inovação ou o progresso tecnológico como princípio da ordem econômica brasileira.

com mais atenção o crescimento da modernização digital e regular para tais interesses, regular para a inovação.

O Estado brasileiro passou a incentivar e a investir em inovação<sup>103</sup>. A legislação brasileira e a Constituição da República foram modificadas para atender a essa meta. Não se pode olvidar que certamente a inovação passa a ser incorporada em todos os campos de atuação governamental e que ela é importante no campo econômico e no desenvolvimento do país. Estimular empresas que incorporam inovações e tecnologias é papel do Estado. Portanto, a postura que se espera dele é a de que se comporte de forma a promover a atuação de empresas que se utilizam de serviços inovadores e tecnológicos para atender o mercado.

Nesta subseção, observou-se que a livre concorrência e a inovação são fatores que estimulam o mercado e que a regulação deve preservar sempre a harmonia do ambiente econômico. A eficiência se divide em dois aspectos. Primeiro, deve estar presente na prestação dos serviços públicos e é encontrada nos serviços privados como meio de sobrevivência no livre mercado. Segundo, é considerada a eficiência como requisito para uma regulação proveitosa. A assimilação dessas considerações é importante para a compreensão do que será abordado mais à frente.

Na próxima subseção, serão apresentados os estudos do DEE do CADE, do FIT da OCDE e as decisões do TJUE, uma vez que esses organismos tratam sobre concorrência e regulação e apresentam estudos concernente ao âmbito do transporte de passageiros por aplicativos, como a UBER.

### **3.2 Estudos do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do CADE sobre o transporte individual privado de passageiros**

---

<sup>103</sup> “A Finep e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assinaram, no dia 1/8, a primeira operação de US\$ 703,6 milhões para o programa “Inovar para Crescer”, que será executado pela Finep, vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Do montante total da operação inicial, o BID financiará US\$ 600 milhões e a Finep entrará com US\$ 103,6 milhões. O empréstimo faz parte da linha de crédito condicional para projetos de investimento (CCLIP na sigla em inglês) de US\$ 1,5 bilhão para o Brasil, destinado a aumentar a produtividade das empresas brasileiras por meio de mais investimentos privados em inovação – essa é a primeira vez em que ocorre o aporte nesses moldes”, conforme disponível em:< <http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/5732-governo-federal-e-bid-assinam-contrato-de-emprestimo-para-projetos-de-inovacao>>. Acesso em 21 jul. 2019.

O CADE foi criado pela Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962<sup>104</sup>, com o escopo de regular a repressão do abuso do poder econômico, em consonância com o art. 148 da Constituição de 1946<sup>105</sup>, como um órgão vinculado ao Ministério da Justiça, com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.

Em 11 de junho de 1994, com a promulgação da Lei nº 8.884, o CADE foi transformado em autarquia, vinculado ao Ministério da Justiça. A legislação definiu as atribuições dos órgãos que compunham o SBDC, quais sejam, a Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda, juntamente com o CADE.

O CADE é uma autarquia em regime especial, mas não é uma agência reguladora, e sim uma autoridade garantidora da defesa da concorrência. Nesta qualidade tem a missão e o poder de dialogar com outras autoridades públicas e também com organismos internacionais para concretizar seu objetivo. O CADE tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também promover, fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência. (FONSECA, 2017, p. 281-282).

O CADE, sob a lei de 1994, tinha a atribuição de julgar os processos administrativos submetidos a ele concernente a condutas anticompetitivas e atos de concentração. A instrução com pareceres técnicos ficava à cargo da SDE e SEAE<sup>106</sup>.

Em atenção às recomendações, estudos e revisões feitas pela OCDE, o regime concorrencial no Brasil procurou se modernizar e foi elaborada a Lei nº 12.529/2011, com a entrada em vigor no ano de 2012. A nova lei reestruturou o SBDC e trouxe mudanças na política concorrencial (CADE, *online*).

Conforme a nova lei, o CADE passou a ser formado por uma nova estrutura, constituída pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, pela Superintendência-Geral e pelo DEE (art. 5º), com o papel de instruir os processos administrativos de apuração de infrações à ordem econômica, assim como os processos de análise de atos de concentração, competências

---

<sup>104</sup> Art. 8º, da Lei 4.137/1962. É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, nos termos desta lei.

<sup>105</sup> Art. 148, da CR/1946. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

<sup>106</sup> Durante o período de 1962 a 1994, a atuação do CADE foi restrita em decorrência do período de forte intervenção governamental sobre a fixação de preços, com a SUNAB, Plano Cruzado e Plano Verão (FONSECA, 2017, p. 280).

que eram antes da SDE e da SEAE. A SDE foi extinta e a SEAE passou a promover a advocacia da concorrência perante órgãos do governo e da sociedade (art. 19).

A Superintendência-Geral tem a função de investigar e instruir processos de repressão ao abuso do poder econômico, bem como analisar os atos de concentração. O DEE possui a incumbência de elaborar estudos e pareceres econômicos (art. 17), com o intuito de aprimorar as análises econômicas e fornecer maior segurança sobre os efeitos das decisões do CADE no mercado (CADE, *online*)<sup>107</sup>.

A responsabilidade do CADE é de julgar e punir administrativamente, em instância única, pessoas físicas e jurídicas que pratiquem infrações à ordem econômica. Portanto, não cabe recurso para outro órgão. O Conselho também analisa atos de concentração, de modo a minimizar possíveis efeitos negativos no ambiente concorrencial de determinado mercado (CADE, *online*).

Não estão entre as atribuições da autarquia regular preços e analisar os aspectos criminais das condutas que investiga. Suas competências também não se confundem, por exemplo, com as de órgãos e entidades de defesa do consumidor ou dos trabalhadores (CADE, *online*).

Após a apresentação da criação e atribuições dos órgãos do SBDC, insere-se aqui comentários sobre os estudos, pareceres e processos administrativos julgados pelo CADE concernente ao caso UBER.

Em 08 de julho de 2015, foi aberto um processo administrativo perante o CADE promovido pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE) do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e pelo DCE da Universidade de Brasília (UnB) com o pedido de imposição de sanções administrativas por infração à ordem econômica em desfavor da Associação Boa Vista de Táxi, Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas e Táxi (SIMTETAXI/SP), Sindicato dos Permissionários de Táxi e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal (SINPERTAXI/DF)<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Humberto Ávila (2014, p. 139-140), ao tratar de segurança jurídica e dar sentido ao termo “segurança”, o faz sob a perspectiva dinâmica e intertemporal, com vista ao futuro, trazendo a previsibilidade e a calculabilidade para o Direito. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que antecipar os efeitos de normas jurídicas, aprofundadas por conhecimentos técnicos, traz segurança jurídica.

<sup>108</sup> Processo Administrativo n. 08700.006964/2015-71. Foi instaurado também um inquérito civil em que a Uber foi acusada de concorrência desleal com relação aos táxis, contudo o inquérito foi arquivado. “Arquivar,

O pedido fundamentava-se na conduta ilícita de infração à ordem econômica descrita no art. 36, §3º, inciso III, da Lei nº 12.529/2011, de “limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado”, e no inciso IV, de “criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços”.

Argumentam os autores que os representados praticaram o uso abusivo do direito de ação perante o Poder Judiciário, com a demonstração probatória do ajuizamento de ações judiciais em que pleiteiam os representados que os aplicativos de transporte se abstenham da prestação de serviços por eles praticados por não se adequarem aos requisitos regulatórios de táxi<sup>109</sup>.

Pondera ainda que os demandados se utilizavam da “incitação à violência física e verbal contra concorrentes e consumidores, a disseminação de ameaças públicas, a pressão desmesurada junto a agentes públicos e o apoio coordenado a diplomas legais de natureza puramente anticompetitiva e de feições fortemente inconstitucionais”<sup>110</sup> para criar barreiras artificiais ao mercado de forma ilegal e diminuir a oferta dos serviços aos consumidores, causando evidentes prejuízos à sociedade, em especial consumidores e concorrentes.

Os diretórios estudantis requereram, como medida preventiva, que os sindicatos, empresas e associações de táxi referidos se abstenham de promover ações judiciais cujo objeto seja refrear as atividades de serviços de transporte individual praticadas pela UBER e empresas congêneres; e a condenação pela prática de infração à ordem econômica, nos fundamentos da Lei nº 12.529/2011.

Em defesa, os representados negaram os argumentos de incitação à violência e de *sham litigation*. Defenderam que apenas alertaram as autoridades sobre possível revolta dos motoristas de táxi em relação à situação desigual que enfrentam. Arguiram que as ações

---

neste momento, é a medida de melhor racionalidade administrativa, com base nos princípios de eficiência, interesse público e proporcionalidade enunciados no art. 2º da Lei Federal 9.784/1999, evitando com isso dispêndio desnecessário de recursos públicos na investigação de um procedimento aberto sem indícios consistentes”, essa foi a manifestação do CADE, conforme Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-20/cade-arquiva-inquerito-civil-uber-concorrencia-desleal>. Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>109</sup> Em outros processos administrativos do CADE, o órgão já reconheceu que reiteradas ações judiciais, destituídas de fundamento jurídico, propostas pelo concorrente com o intuito de impedir o exercício da livre iniciativa, e conseqüentemente a manutenção de monopólio no mercado, caracteriza infração à ordem econômica e é conhecida como *sham litigation*.

<sup>110</sup> Nos termos da petição inicial que instruiu o processo administrativo n. 08700.006964/2015-71.

judiciais não eram destituídas de embasamento jurídico, pois as atividades exercidas pelos motoristas de aplicativos deveriam se adequar ao mesmo modelo regulatório imposto ao táxi.

Ao longo da instrução, manifestaram-se a Superintendência-Geral, por meio de nota técnica, a Procuradoria especializada do CADE, em parecer jurídico, e o Ministério Público Federal (MPF). Todos os órgãos seguiram o entendimento de que não havia evidências de configuração de infração à ordem econômica e opinaram pelo arquivamento do processo administrativo. Ao final, em julho de 2018, o Conselheiro-Relator decidiu pelo arquivamento do processo por falta de provas da materialidade e autoria das condutas.

Durante esse processo administrativo, que durou de julho de 2015 a julho de 2018, documentos de trabalho foram realizados pelo DEE do CADE sobre os aplicativos de transporte, com destaque para a UBER.

Eis os estudos realizados pelo DEE: Documento de Trabalho 001/2015, sob o título “O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano”; Documentos de Trabalho nº 003/2015, sob o título “Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo UBER sobre as corridas de táxi porta-a-porta”; Documento de Trabalho nº 001/2018, sob o título “Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da UBER afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?”.

### *3.2.1 Documento de Trabalho nº 001/2015 do DEE: “O mercado de transporte individual de passageiros: Regulação, externalidades e equilíbrio urbano”*

O documento de Trabalho nº 001/2015, denominado “O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano”, foi elaborado como um “primeiro esforço do Departamento de Estudos Econômicos do CADE (DEE/CADE) no objetivo de obter melhor compreensão dos mercados de transporte individual de passageiros, mais especificamente para os mercados de táxis e de caronas pagas” (ESTEVEVES, 2015, p. 7).

O referido trabalho aponta que os serviços de caronas pagas dos aplicativos de transporte são eficientes em atenuar os problemas de informação assimétrica nos mercados de táxi. Isso indica que são benéficos e que a proibição é prejudicial, visto que traz o aumento de bem-estar a um grupo de consumidores (ESTEVEVES, 2015, p. 14).

Pondera, contudo, que são necessários estudos aprofundados acessíveis a outras disciplinas, como a engenharia, arquitetura, urbanismo e economia urbana, a fim de avaliar e enfrentar os efeitos das inovações disruptivas no espaço urbano (externalidades como poluição, congestionamento, uso e ocupação do solo de modo inadequado etc). Tais estudos, coletas e processamento de informações são essenciais para a elaboração de políticas públicas ideais (ESTEVES, 2015, p. 15).

Sugere ainda que as empresas responsáveis pela inserção da inovação contribuam com as autoridades locais levando informações e conhecimento com o propósito de que juntos busquem a solução mais favorável no sentido de aplacar riscos e preocupações. Claramente propõe um trabalho cooperativo entre poder estatal e a iniciativa privada<sup>111</sup>.

A construção de tal inteligência é fundamental para que as autoridades locais e os legisladores disponham de informações que sirvam de suporte para formulação de políticas públicas, tomada de decisão e respostas a choques idiossincráticos (desastres naturais, por exemplo) e eventos disruptivos. No caso específico da gestão de uma política de formação de um mercado estruturado de caronas pagas, as respostas para algumas questões são fundamentais:

Qual a previsão e a meta da frota de veículos operando no mercado de caronas pagas naquela cidade? Qual o impacto em termos de carros adicionais nas ruas? Seria apenas efeito substituição da frota já existente? Um carro dedicado à carona paga substituiria quantos carros particulares que tomariam espaço de estacionamentos nos centros urbanos? Caso adicione carros nas ruas, qual seria a estimativa de frota adicional? Quais serão as regiões da cidade mais afetadas? Qual a implicação em termos de consumo adicional de bens públicos? Haveria aumento de congestionamentos e de poluição? Caso haja o risco de aumentar a frota de veículos nas ruas, podendo implicar no aumento de congestionamentos e poluição, quem arcaria com o custo das externalidades de consumo dos serviços de caronas pagas? Seria possível acomodar potenciais efeitos adversos com o mero remanejamento do trânsito? Seriam necessários investimentos adicionais em infraestrutura viária? Seria necessário e/ou estratégico reformular o plano de zoneamento das cidades para acomodar o novo serviço ao menor custo social possível? Ou isso nem seria necessário, pois seus impactos seriam negligenciáveis?

As respostas para tais perguntas são fundamentais para a análise de custos e benefícios da autoridade local, inclusive para tratar de eventual desregulamentação do mercado de transporte individual de passageiros, pois a não internalização de potenciais externalidades tornariam o custo dos serviços de transporte individual de passageiros mais econômicos do que o socialmente desejável, tornando a oferta do serviço desnecessariamente maior. Em suma, toda a sociedade arcaria com o ônus da externalidade em prol do aumento de bem-estar dos consumidores de serviços de transporte individual de passageiros. (ESTEVES, 2015, p.17).

O trabalho conclui por uma reflexão sobre a necessidade de se manter a regulação do mercado, posto que o estudo considera que a autorregulação imposta aos motoristas pelas

---

<sup>111</sup> Nessa sugestão feita pelo trabalho do DEE, reflete-se sobre a Teoria dos Jogos e a construção de um ambiente de diálogo em que os envolvidos busquem juntos maximizar os seus interesses. Importa, nesse caso, que a empresa de negócio disruptivo e as autoridades locais atuem como colaboradores, não como adversários, para que o mercado funcione de forma equilibrada.



empresas tecnológicas de transporte eleva a qualidade dos serviços e o bem-estar do consumidor.

Alerta, entretanto, acerca de que políticas liberais podem não cogitar realidades circunstanciais, como a mudança do formato urbano, modificações no uso e ocupação do solo urbano, refletindo no fornecimento de transporte, não só individual, mas também no coletivo, no mercado imobiliário, na poluição, no congestionamento etc, por isso o “como fazer”, nas palavras exatas constantes no documento, tem o papel fundamental nas políticas de regulação ou desregulação.

Esse “como fazer” referido no documento se refere a uma análise pormenorizada de custos e benefícios com a entrada do negócio disruptivo no mercado de transportes. Não há como afastar, nesse caso, o raciocínio econômico na tomada de decisão do Poder Público para que a regulação alcance a eficiência que dela se espera<sup>112</sup>.

Considerando que essa análise de custos e benefícios leva em consideração apenas determinado espaço urbano, conclui-se que as autoridades locais devem, juntamente com a iniciativa privada que atua no âmbito daquele município, levantar esforços para estudar e analisar os ganhos e as perdas da regulação, ou desregulação, do mercado no setor. É de interesse do Estado, da sociedade e da iniciativa privada a avaliação das consequências da política regulatória adotada, pois impacta diretamente no desenvolvimento econômico do país.

---

<sup>112</sup> O pensamento econômico utilizado no âmbito do Direito é conhecido como Análise Econômica do Direito (AED), ou *Law and Economics*. Esse diálogo das duas disciplinas ganhou força, a partir da década de 60, com a publicação de trabalhos de Ronald Coase – “The problem of Social Cost”- e Guido Calabresi – “Some thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts”. Por meio de pesquisas empíricas econômicas, compreende-se o alcance do Direito pelo critério da eficiência (quando os benefícios são maiores do que os custos). É uma consequência do realismo jurídico norte-americano, mas que tem sido aplicado no Brasil em disciplinas como, por exemplo, o Direito Concorrencial e o Direito Regulatório. Ressalta-se que a Superintendência-Geral como o Tribunal do CADE tem requisitado ao DEE que fundamente seus pareceres em análises econômicas detalhadas. Assim também tem se comportado o DEE quanto à elaboração de estudos de mercado sobre os setores específicos. “O objetivo é utilizar esses estudos para complementar as evidências na análise de definições de mercado, efeitos concorrenciais, eficiências e o desenho e a aplicação de remédios” (OCDE, 2019, p. 87). Importante citar ainda que um dos instrumentos de aperfeiçoamento da eficácia e da eficiência da atividade regulatória, adotado pelos integrantes da OCDE, é a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR).

### 3.2.2 Documento de Trabalho nº 003/2015 do DEE: “Rivalidade após entrada: O impacto do aplicativo UBER sobre as corridas de táxi porta-a-porta”

O referido estudo do DEE se limitou a analisar os impactos econômicos causados pela inserção do aplicativo UBER nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Distrito Federal durante o primeiro semestre do ano de 2015, notadamente sobre as corridas de táxi concernente aos aplicativos 99 e Easy Taxi<sup>113</sup>.

A pergunta central dessa análise é se houve a substituição dos serviços de táxi pelos serviços de caronas pagas, ambos contratados por aplicativos. O fundamento do estudo se deve ao fato de que os motoristas de táxi argumentavam que a UBER fornece um substituto perfeito dos serviços já providos pelo mercado regulado, enquanto a UBER alega que ingressou no mercado para concorrer com os veículos particulares.

Além disso, surgiram matérias de cunho jornalístico publicadas nos Estados Unidos que indicavam que os taxistas da cidade de Nova Iorque tinham perdido cerca de 25% a 30% de suas corridas para o aplicativo UBER. Na cidade de São Francisco, onde o aplicativo foi criado, a concorrência era ainda maior<sup>114</sup>.

O estudo se utilizou de dados fornecidos pelas próprias empresas, solicitados, por meio de ofício, pela Superintendência-Geral e pelo DEE. Nele, foram comparados dois períodos: outubro de 2014, quando, segundo o DEE, o aplicativo UBER não operava, ou operava de forma incipiente e estatisticamente irrelevante; e o mês de maio de 2015, quando a entrada do aplicativo UBER já poderia causar algum efeito concorrencial.

A pesquisa empírica do DEE/CADE demonstrou que o número de corridas de táxi, com a presença do aplicativo UBER, dentro do período considerado de atuação relevante, não teve uma performance inferior ao número de corridas no período sem a presença do aplicativo:

---

<sup>113</sup> Esse estudo do DEE recebeu menção honrosa no *Advocacy Contest* de 2015/2016, organizado pela *International Competition Network* (ICN) e pelo Banco Mundial. Este concurso tem por finalidade destacar o papel fundamental que as agências, os órgãos reguladores setoriais e outros órgãos governamentais ou organizações não-governamentais desempenham na promoção da concorrência, apresentando suas histórias de sucesso.

<sup>114</sup> Entretanto, o próprio estudo do DEE faz um alerta no sentido de que esses dados não são confiáveis, pois não são oficiais: “Contudo, cabe destacar que tais informações não são amparadas por estatísticas oficiais (o que não significa que estejam erradas). Infelizmente, a disponibilidade de estudos empíricos na literatura acerca do tema ainda é muito limitada e incipiente, sendo este mais um motivo para que os leitores tenham cautela na interpretação dos resultados disponíveis e aguardem que a literatura especializada cresça, ganhe diversificação em termos de dados e métodos empíricos alternativos e forneça um conjunto de fatos estilizados que possa servir de insumo para a tomada de decisão de autoridades e gestores de políticas públicas” (ESTEVEES, 2015, p. 8).

Os resultados obtidos não fornecem qualquer evidência de que o número de corridas de táxi contratadas nos municípios do grupo de tratamento (com presença do aplicativo UBER no período Depois da Entrada) tenham apresentado desempenho inferior aos do grupo de controle (sem presença do aplicativo UBER no período Depois da Entrada). Em termos de exercícios empíricos aplicados à política antitruste, isso significa que não podemos sequer assumir (ao menos nos períodos aqui analisados) a hipótese de que os serviços prestados pelo aplicativo UBER estivessem (até maio de 2015) no mesmo mercado relevante dos serviços prestados pelos aplicativos de corridas de táxi 99taxi e Easy Taxi. Adicionalmente, não é possível descartar a possibilidade de que o ingresso do aplicativo UBER no mercado brasileiro de transporte individual de passageiros tenha sido patrocinado, quase que exclusivamente, pela expansão e diversificação deste mercado, ou seja, por meio do atendimento de uma demanda reprimida, até então não atendida pelos serviços prestados pelos táxis. (ESTEVEVES, 2015, p. 24-25).

Portanto, o aplicativo UBER não absorveu o mercado de viagens feitas pelos motoristas de táxi, mas conquistou um mercado novo, uma nova demanda, novos clientes, que não faziam uso dos serviços de táxi habitualmente. Por meio desse estudo, não fica demonstrada a rivalidade entre táxi e UBER.

Não é possível descartar a possibilidade de que o ingresso do aplicativo UBER no mercado brasileiro de transporte individual de passageiros tenha sido patrocinado, quase que exclusivamente, pela expansão e diversificação deste mercado, ou seja, por meio do atendimento de uma demanda reprimida, até então não atendida pelos serviços prestados pelos táxis. (ESTEVEVES, 2015, p. 25).

Aponta ainda que essa demanda de carros particulares indica que a rede de transporte coletivo de passageiros e os serviços de táxi, modais colocados à disposição da sociedade, não alcançam a necessidade de uma parte considerável de usuários. Tal demonstrativo é algo relevante, que deve ser considerado pelas autoridades municipais no tocante a políticas de mobilidade e planejamento urbano.

Esse estudo, entretanto, tem o foco na rivalidade e na questão de “substitutibilidade”, conforme o termo aludido no documento. Conclui, assim, quanto a essas hipóteses que “as evidências preliminares aqui reportadas sugerem que estejamos lidando com a criação de um mercado novo” (ESTEVEVES, 2015, p. 25), mas ainda ressalva que o fato dos serviços prestados pelos aplicativos UBER e os de táxi (99 e Easy Taxi) não estarem no mesmo mercado relevante hoje não elimina a possibilidade de comporem o mesmo mercado relevante no futuro (ESTEVEVES, 2015, p. 8).

Ou seja, somente ao longo do tempo é que essa experiência demonstrará se os aplicativos de caronas pagas, no caso a UBER, se apropriarão dos clientes que usam os aplicativos de táxi. Acredita-se que a rivalidade cresça pela competição de cada agente econômico em tentar naturalmente dominar o mercado.

### 3.2.3 Documento de Trabalho nº 001/2018 do DEE: “Efeitos concorrências da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da UBER afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?”

Após três anos dos estudos iniciais sobre a UBER, elaborados pelo DEE/CADE, novamente a autarquia vem apresentar pesquisas acerca do assunto. A análise investiga os impactos concorrenciais da inserção da UBER sobre o mercado de aplicativos de táxi, tomando como base 590 municípios brasileiros, considerando todos capitais, pelo período de 36 meses, correspondendo aos anos de 2014 a 2016<sup>115</sup>.

O trabalho anterior do CADE referente à rivalidade entre os serviços de táxi por aplicativos e a UBER concluiu que surgia um novo mercado com a entrada da UBER e que, inicialmente, não havia demonstrativos de domínio da clientela de táxi. Contudo, advertiu que essa rivalidade poderia chegar no futuro com a expansão da UBER.

Interessante notar que as taxas de crescimento das corridas de táxi podem ser separadas em dois momentos. Entre janeiro de 2014 e novembro de 2015, o crescimento mensal médio das corridas de táxi foi de 10%, enquanto que, entre dezembro de 2015 e dezembro de 2016, a variação média mensal das corridas de táxi apresentou uma redução de 5%. Isso descreve um fato já analisado por Esteves (2015b): em um primeiro momento houve crescimento do número de corridas tanto dos aplicativos de táxi quanto do aplicativo *UBER*. As informações utilizadas por aquele autor terminam no primeiro semestre de 2015. Nesse sentido, o presente estudo busca ir além, investigando um segundo momento da entrada dos aplicativos do tipo *UBER* até dezembro de 2016. Além disso, o presente estudo, de forma inédita, investiga após a entrada da *UBER* o comportamento dos valores cobrados pelas corridas a partir de aplicativos de táxi. (RESENDE; LIMA, 2018, p. 20-21).

O estudo mais recente elaborado pelo DEE/CADE apontou que a entrada da UBER gerou, em média, a redução de 56,8% no número de corridas efetuadas por meio de aplicativos de táxis nas cidades analisadas. Ademais, verificou que para cada 1% de aumento no número de corridas da UBER, o número de corridas de aplicativos de táxi caiu em aproximadamente 0,09%.

Ao se analisar as capitais das regiões Norte e Nordeste, a inserção da UBER no mercado causa uma redução de 42,7% no número de corridas de aplicativos de táxis. Enquanto, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, a redução do número de corridas de aplicativos de táxi é de 26,1%. Considera o estudo que a entrada da UBER nas regiões Norte e Nordeste se deu de forma tardia, entre os meses de março a dezembro de 2016, por isso entende que o impacto

---

<sup>115</sup> Importante esclarecer que tais estudos com relação ao táxi somente se realizam com a demanda por aplicativos, visto que, com relação aos serviços de táxi no formato tradicional, é difícil a obtenção de dados.

analisado é maior do que nas outras regiões. Isso demonstra que, com o percurso do tempo, há uma recuperação gradativa do número de corridas pelos aplicativos de táxi. Contudo, ainda assim, percebe-se que a rivalidade está presente entre os aplicativos de táxi e a UBER, com o domínio de parcela dos usuários.

Quanto à reação dos aplicativos de táxi na competição, no que se refere aos preços, verificou-se que, nas regiões Norte e Nordeste, não foi adotada qualquer estratégia de redução de preços, como descontos. Alerta o estudo que a falta de reação pode decorrer do curto período analisado para essa região, já que a pesquisa termina em dezembro de 2016 e a entrada do aplicativo de caronas pagas se deu entre os meses de março a dezembro de 2016.

Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, pode-se perceber reação do mercado de táxi com descontos nos preços das corridas. A entrada da UBER, nessas capitais, ocorreu em maio de 2014, como a pesquisa se prolongou até 2016, conseguiu-se observar a reação do mercado de táxi. “Encontra-se que houve uma redução de 12,1% no valor médio pago por quilômetro nas corridas de táxi utilizando aplicativos durante o período analisado” (RESENDE; LIMA, 2018, p. 41). Portanto, acredita-se que se pode esperar a mesma reação nas regiões Norte e Nordeste.

A análise aponta que, em média, o segmento de táxi não esboçou reação quanto à redução de preços pelos serviços prestados. Sugere que isso se deve ao fato de que a regulação do mercado de táxi é rígida por impor tarifas fixas, o que dificulta a aplicação de descontos e a condição de concorrer com o novo mercado de transporte. Essa situação foi o que levou os taxistas a questionarem a legalidade dos serviços dos aplicativos de caronas pagas junto ao Poder Público.

Indica que, embora a UBER tenha ingressado no mercado em 2014, a sua popularidade apenas se iniciou no segundo semestre de 2015. O crescimento do aplicativo se elevou à medida que a popularidade das plataformas de serviços de táxi diminuía, o que insinua a existência de competição e substituição. Revela também que a rivalidade não é apenas em relação aos aplicativos de táxi, mas também com relação a outros modais.

O coeficiente estimado na Coluna (2) mostra que um aumento de 1% no número de corridas da UBER reduz, em média, 0,09% o número de corridas de aplicativos de táxi. Conjuntamente com a análise dos Gráficos 1 e 2 (seção 2.2), **essa baixa elasticidade corrobora a hipótese de que a UBER não está rivalizando apenas com corridas de táxi via aplicativos, mas que, simultaneamente, pode estar afetando outros modais de transporte. Neste ponto, vale destacar a Pesquisa de Mobilidade Urbana da Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2017),**

**que mostra que, nos últimos anos, daqueles entrevistados que deixaram de utilizar o ônibus, 2,1% substituíram o ônibus pelos serviços oferecidos por aplicativos (UBER, Cabify, etc.), o que pode significar uma parcela significativa de passageiros em termos absolutos** (RESENDE; LIMA, 2018, p. 33-34, grifo nosso).

Manifesta-se o estudo quanto à regulação dos aplicativos de serviços de transporte individual privado. Ao tratar da lei federal, opina que esta foi bastante comedida e não regulou de forma rígida. Sugere ainda que, como a legislação determinou que o município ficasse com a competência exclusiva de regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, a regulamentação municipal não tratasse os novos serviços de modo restritivo. Ou seja, evitar ações e regulamentações que dificultem a atividade desses serviços.

Seria desejável que a regulamentação dos aplicativos em nível municipal fosse mais parcimoniosa – como a aprovada em nível federal – no sentido de não regulamentar demasiadamente o setor, o que poderia acarretar uma significativa restrição da oferta de carros disponíveis, aumentando os preços das tarifas cobradas com os respectivos efeitos deletérios sobre o bem-estar do consumidor final. Tal tarefa não é trivial, visto que, conjuntamente, com esses aspectos concorrenciais, as regulamentações em nível local devem ser coordenadas com outros aspectos relacionados a políticas e investimentos em planejamento e mobilidade urbana, questões ambientais, entre outros. (RESENDE; LIMA, 2018, p. 23).

Destaca-se que, ao se afirmar que a regulamentação deve ser coordenada com outros aspectos, aponta uma questão relevante mencionada na conclusão do primeiro trabalho do DEE/CADE, no ano de 2015, qual seja, a análise de custos e benefícios para a que a regulação atinja a sua eficiência, pois leva em consideração outros aspectos, não só o bem estar do consumidor, mas o bem estar de toda a sociedade.

Cabe destacar que os resultados aqui obtidos devem ser interpretados com a devida cautela, tendo em vista as dificuldades de isolar efeitos causais entre as variáveis analisadas. Entretanto, o presente estudo é um avanço no entendimento de aspectos concorrenciais no mercado de aplicativos de táxi e de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros. Vale salientar que este estudo não se aprofundou em temas relevantes que se relacionam com os resultados encontrados, como a importância de um planejamento em mobilidade urbana em nível local que trate da complementariedade dos modais de transporte de maneira eficiente e sustentável, na priorização de um transporte público de qualidade e que consiga se adaptar às rápidas mudanças que estamos presenciando. (RESENDE; LIMA, 2018, p. 44-45).

Ao final, o trabalho do DEE/CADE enfatiza que é importante refletir e deliberar quanto à desregulamentação gradual dos serviços de táxi. Sugere que tal medida se inicie, pelo menos, no âmbito dos aplicativos de táxi, a fim de fomentar esses modelos de negócios e que eles possam concorrer com a iniciativa privada. Reconhece que isso leva benefícios ao consumidor no tocante a inovação, qualidade, segurança, menor preço e opções de escolha.

### 3.3 Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o transporte individual privado de passageiros

A OCDE é um organismo internacional voltado para a promoção de políticas que proporcionem melhor qualidade de vida das pessoas, com estudos voltados para o setor econômico, social e ambiental.

Ligada administrativamente à OCDE, mas politicamente autônoma, existe uma organização intergovernamental formada por 60 países membros que atua como um *think tank* para a política de transportes, incluindo todos os modais, chamada de FIT (FIT/OCDE, *online*)<sup>116</sup>.

O FIT foi criado em 18 de maio de 2006 por ministros de 43 países. A origem do Fórum reportar-se ao ano de 1953 quando 16 nações europeias formaram a Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes (CEMT), com o propósito de “coordenar e racionalizar o transporte terrestre europeu de importância internacional” (FIT/OCDE, *online*).

Seu papel, no século XXI, é voltado para que as políticas de transportes adotadas sejam em benefício da sociedade. Por isso, promove a percepção de que o transporte exerce a sua contribuição no crescimento econômico, na sustentabilidade ambiental e na inclusão social. Essa promoção é feita por meio de discussões, pré-negociações, análises de tendências, compartilhamento de conhecimento, além de propiciar o intercâmbio entre autoridades e a sociedade civil. A Cúpula Anual da FIT é a maior reunião mundial de ministros de transportes e a principal plataforma global de diálogo sobre política de transportes (FIT/OCDE, *online*)<sup>117</sup>.

Em março de 2013, os países membros do FIT criaram um meio de se envolver com o setor privado, ao reconhecer que as empresas estão à frente do desenvolvimento no setor de

---

<sup>116</sup> *Think tank* é um termo em inglês que significa laboratório de ideias ou centro de reflexão.

<sup>117</sup> Em 2017, a cidade de Fortaleza foi a única da região Nordeste convidada a participar do Fórum Internacional de Transportes, em Paris. As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro também foram convidadas. A reunião foi denominada de “Safer City Streets”, abordando que a rede de segurança de tráfego global para cidades deve promover um trânsito mais harmônico por meio do compartilhamento de dados, experiências e conhecimentos. Conforme Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-e-a-unicidade-do-nordeste-convidada-a-participar-do-forum-internacional-de-transportes-em-paris>. Acesso em: 04 jun. 2019.

transportes. Assim, se originou a plataforma de diálogo com a iniciativa privada chamada de Conselho de Parceria Corporativa (CPC).

O FIT convida empresas envolvidas em todos os modais de transporte para se unirem ao CPC com o intuito de compreender os desafios atuais dos transportes e formularem políticas e soluções que amenizem eventuais problemas enfrentados pela sociedade. Essa junção de ideias do setor público e privado enriquece os estudos na área.

Dessa parceria, foi produzido um trabalho, fruto de um *workshop* em Paris, em 26 e 27 de outubro de 2015, onde se reuniram acadêmicos, representantes da indústria de Aplicativos de Transporte Comercial (ATC), como a UBER, representantes da categoria de táxi, autoridades reguladoras, dentre outros interessados, para discutir sobre a regulação dos aplicativos de transporte, identificando as divergências e os consensos dos serviços, para fornecer conhecimento às autoridades reguladoras, avaliar as mudanças na regulação e as consequências desses serviços para a sociedade.

O trabalho recebeu o título de “Aplicativos de transporte e serviços de táxi: princípios para a regulação”<sup>118</sup>. O trabalho se pauta em discussões regulatórias referentes aos modelos de táxi e como se apresentam os modelos criados pelos aplicativos de transporte. São citados modelos de diversos países, não se restringindo a um país ou continente específico<sup>119</sup>.

A regulação abordada se volta para o âmbito econômico e/ou concorrencial, mas, em algumas abordagens, não deixa de mencionar a questão social, em que o motorista pode ultrapassar a jornada de trabalho permitida por cada país. Esse aspecto reflete na questão da segurança do serviço, pois o motorista sonolento e cansado tem grandes chances de causar acidentes.

Na primeira seção, apresenta-se o contexto do mercado de transportes com a entrada dos aplicativos. Na segunda seção, expõe as motivações iniciais que determinaram a regulação do mercado de transporte individual, bem como levanta questões sobre se a entrada de aplicativos de transporte motiva a necessidade de regulação ou concorre para a sua manutenção, amenização ou reforço. Por fim, na terceira seção, apresenta um conjunto de princípios que podem servir de orientação para a regulação das atividades.

---

<sup>118</sup> Tradução livre.

<sup>119</sup> Como exemplo, ao citar a regulação no tocante à segurança, indica que, em Nova Iorque, Londres e São Francisco, a regulação é mais rigorosa para táxi, enquanto nas Filipinas, o rigor predomina sobre os aplicativos de transporte (ITF/OCDE, 2015, p. 21).



Expõe ainda que a discussão do *workshop* tentou responder a quatro perguntas: 1 – Qual é a preocupação regulatória? 2 – Existe necessidade de regulação? 3 – Quem deve ser regulado? 4 – Quais princípios devem orientar a intervenção regulatória?

Inicialmente, contextualiza a situação e apresenta as modalidades de transporte individual, quais sejam, os táxis, os veículos particulares para aluguel e os ATC. Sabe-se que a preocupação regulatória é voltada para os aplicativos de transporte privado. Explica que o serviço é fornecido por meio da tecnologia e indica a UBER como a empresa mais conhecida do mercado. Contudo aponta seus fortes concorrentes em determinadas regiões, como o caso da Didi Chuxing, na China, e Ola, na Índia. Aponta que o motorista não é profissional e o veículo é de uso próprio do condutor.

Aponta problemas enfrentados em grandes cidades quanto à inserção dos aplicativos. Na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, os aplicativos realizavam, no ano de 2014, o dobro de viagens por dia em relação aos táxis. Em Nova Orleans, estudos indicavam que, mesmo com a presença dos aplicativos, a demanda de táxi vinha aumentando. Pode-se perceber que cada cidade, cada região, apresenta peculiaridades, portanto, não há como se definir um sistema regulatório global.

Argumenta que não há como entender se os aplicativos irão, no futuro, substituir os táxis. Questiona sobre o controle fiscal e o pagamento de impostos desses serviços. Indica que os serviços de táxi também podem se apresentar no modelo de aplicativo, formato já existente no Brasil. Entretanto, as tarifas e as restrições regulatórias devem ser reavaliadas para que possam efetivamente concorrer com a iniciativa privada.

Esses fatos apenas representam a questão da preocupação regulatória envolvida nesse trabalho. Após a exposição desses fatos como supedâneo para o exame da regulação, enfrenta-se acerca da necessidade desta. Reconhece-se que a popularidade desses aplicativos advém da eficiência da negociação. Para o caso, ocorre a redução nos custos de transação, melhor alocação de recursos, eficiência de informações e preços.

Os custos de transação são reduzidos a partir do momento em que o aplicativo corresponde de forma adequada aos anseios dos usuários (condutores e consumidores), sem a

necessidade de pessoal como intermediador, eliminação do uso de rádio, taxímetro etc<sup>120</sup>. A melhoria na alocação de recursos vem do fato de que o aplicativo facilita a combinação entre a oferta e a demanda, a solicitação em tempo real com o veículo mais próximo. Evitar determinados trajetos congestionados, combinar a localização em que deseja iniciar o seu trabalho (a fim de programar o uso do veículo para a vida pessoal ou para a vida profissional) também reduzem o tempo do condutor e os custos que derivam dessa dinâmica.

Destaca ainda que as informações coletadas pelos consumidores acerca do atendimento pelo condutor, ou vice-versa, logo após a corrida, também revelam a eficiência da informação. Isso evita comportamentos oportunistas de ambos lados. Induz ainda a atitudes de gentileza, atenção e respeito. Sem o aplicativo, a avaliação das atividades de transporte não teria a mesma precisão quanto a eventual comportamento inadequado.

No tocante ao problema de existir necessidade de regulação dos aplicativos de transporte privado, o estudo admite que os aplicativos baseados no sistema de GPS representa a evolução desses serviços em melhoria e qualidade para o consumidor. Então, essa é a oportunidade para se refletir acerca de reforma e inovação real na regulação desses serviços, com o propósito de se obter resultados positivos ao invés de se prender ao atual conjunto de regras.

O grande impacto dos aplicativos de transporte é que eles não cumprem as regras estabelecidas para os serviços de táxi. Eles concorrem diretamente com o mercado de táxi, mas se limitam apenas a ser um intermediador desses serviços. A questão de maior relevância é, sem dúvida, que eles operam fornecendo serviços mais baratos, o que levanta a assertiva de que eles praticam concorrência desleal.

Para uma melhor compreensão acerca da necessidade de regulação dos aplicativos de transporte, foram indicadas as motivações que levaram à regulação dos serviços de táxi, quais sejam, a necessidade de barreiras quanto à entrada no mercado, imposição de regras de segurança, requisitos de serviço e tarifas.

O controle de entrada no mercado se deu pela excessiva oferta de trabalhadores, o que prejudicaria a qualidade do serviço. Ainda assim, existiam outros fatores, como o fim de

---

<sup>120</sup> A teoria dos custos de transação foi desenvolvida a partir da publicação do artigo *The Nature of the Firm* de Ronald Coase, em 1937. Os custos de transação são custos relevantes economicamente e que estão absorvidos dentro de uma negociação, de um contrato, de uma relação, entre agentes econômicos.

proteger a remuneração adequada para o motorista. Existe a defesa de que sejam retiradas as barreiras de entrada desse mercado, mas é necessário um estudo mais aprofundado para que isso ocorra. Sem dúvida, a manutenção no controle de entrada deve ser reavaliada à luz do bem-estar do consumidor e da livre concorrência, como também das novas tecnologias implementadas pelos aplicativos de transporte.

Quanto à segurança, exigências de antecedentes criminais e treinamento do motorista são meios que a regulação tradicional encontrou para manter o nível de segurança do consumidor. Contudo, os aplicativos de transporte fornecem a possibilidade de se pontuar a reputação tanto de condutores como de clientes. Isso constrói também a segurança almejada pelas partes. Além da possibilidade de se identificar as partes, pois são cadastradas nos aplicativos<sup>121</sup>.

As transações efetuadas pelo cartão de crédito desestimulam as tentativas de roubo, o que reduz a violência e contribui para a segurança do condutor e passageiro. A inspeção e a condição do veículo são exigências que devem permanecer na regulação. Ainda assim, foi sugerido que a inspeção deve ser flexibilizada para aqueles que não utilizam o veículo com tanta frequência, os chamados motoristas ocasionais. As inspeções podem ser mais frequentes à medida que se utiliza o automóvel.

Ainda sobre segurança, tratou-se sobre a realização de seguro. Interessante a indicação do seguro que pode ser graduado conforme o uso do carro pelo condutor que se utiliza do aplicativo de transporte de forma ocasional. A tecnologia proporciona a coleta de dados que possibilita o seguro avaliar em que categoria pode se encaixar o veículo. O dissenso girou em torno de quem deveria oferecer a cobertura do seguro, se os aplicativos ou os próprios motoristas<sup>122</sup>.

Indubitavelmente, preocupa-se com o eventual problema de congestionamento e poluição. No *workshop*, entretanto, os participantes alegaram que há poucas evidências de que as barreiras para entrada sejam controles eficientes para se evitar congestionamentos e poluição. Na verdade, a disponibilidade de táxi nas ruas pode acarretar muito mais

---

<sup>121</sup> Existe a recomendação de que usuários não ingressem no veículo quando as características fornecidas pelo aplicativo não coincidirem com as do veículo que se apresenta pessoalmente para a corrida.

<sup>122</sup> Algumas plataformas, nos Estados Unidos, oferecem o seguro como uma política interna da empresa, mas a própria legislação pode exigir que a plataforma ou o motorista contrate o seguro (ITF/OCDE, 2015, p. 22).

congestionamentos e poluição do que os veículos acionados por aplicativos, já que eles não ficam circulando em busca de passageiros<sup>123</sup>.

Quanto à qualidade dos serviços, explicam que uma regulação menos rigorosa pode levar a um desleixo no atendimento e na limpeza do veículo. Contudo, não é isso que os condutores de aplicativos vem demonstrando. A discussão entre os participantes apontou, no relatório, que os usuários alegam que a qualidade dos serviços dos aplicativos são superiores ao dos serviços de táxi na maioria dos países.

A regulação sobre a tarifa provém do controle sobre a manipulação de preços, a fim de que motoristas não se aproveitem de situações oportunistas. Debateu-se sobre o preço se tornar excessivo em situações excepcionais. Existem aplicativos que a tarifa muda conforme as condições de tráfego. Contudo foi alegado que os aplicativos de transporte não são os únicos modais que existem dentro do espaço urbano. Na verdade, a eficiência deles atraem fortemente o consumidor, mas o mercado não oferta unicamente esses serviços<sup>124</sup>. Cabe ao consumidor escolher a opção que ele deseja, exercendo, desta forma, a sua liberdade?

Nesse tema sobre tarifas, é que existe a tensão entre os aplicativos de transporte da iniciativa privada e o táxi. Como a regulação é divergente para cada um, as exigências e despesas também são diferentes e isso resvala no bolso do consumidor. Preços menores certamente atraem o usuário. Essa disparidade é que deve ser estudada com cautela pelos reguladores, a fim de que concluam pela melhor escolha. É o que aponta a discussão do *workshop*.

Diante da insuficiência da regulação com o contexto fático atual, percebeu-se que os motivos que fundamentavam a regulação tornaram-se insuficientes. A eficiência propiciada pela tecnologia não se adequa aos antigos marcos regulatórios e estes precisam ser revisados.

Após discussões e considerações expostas ao longo do relatório do FIT/OCDE, concluiu o trabalho por um conjunto de princípios que devem orientar a reforma regulatória e que deve traçar os caminhos para novos rumos na regulação desse mercado.

---

<sup>123</sup> No própria relatório da ITF/OCDE, é indicado um estudo feito na cidade de Nova Iorque, em janeiro de 2016, que aponta que não houve aumento de congestionamento mesmo com a entrada de aplicativos de transporte no mercado.

<sup>124</sup> Aponta o relatório que, com o furacão *Sandy*, a Uber realizou acordo com o procurador de Nova Iorque a fim de limitar o aumento dos preços. O multiplicador de tarifa estaria limitado em situações emergenciais enfrentadas pela sociedade (ITF/OCDE, 2015, p. 26).

São dez os princípios gerais de regulação para o setor em discussão: 1. O regulamento deve limitar-se a corrigir as deficiências do mercado; 2. A regulamentação deve basear-se nos instrumentos mais eficientes; 3. A regulamentação deve ser neutra do ponto de vista tecnológico e não deve discriminar entre os operadores de um mercado; 4. O impacto da regulamentação e sua relevância devem ser monitorados e reavaliados; 5. O regulamento deve ser adaptável; 6. Deve haver uma divisão adequada de responsabilidade regulatória; 7. O regulamento deve ser claro e fácil de aplicar; 8. O regulamento deve ser focalizado (específico); 9. O regulamento deve basear-se em princípios econômicos sólidos; 10. A regulamentação deve incluir todos os grupos sociais.

Os princípios acima apresentados não são, um por um, comentados no relatório. O relatório se limita a abordar os problemas que são levantados, conforme apresentado ao longo do texto, e, em determinado tópico, são expostos os princípios gerais.

Aborda ainda a preocupação dos aplicativos de transporte fornecerem informações às autoridades públicas, pois são dados sensíveis e envolvem a privacidade de usuários e condutores. Existe o receio de que esses dados sejam disponibilizados ao público<sup>125</sup>.

Por um lado, os táxis sofrem intensa regulação, de outro, os aplicativos precisam de regulação no tocante à segurança. O ponto central da discussão foi que a regulação deve aproximar, o quanto possível, os táxis e aplicativos de transportes, mas não no sentido de regular ambos serviços como táxi. Claro que, no caso do mercado de rua ou outros mais específicos, a regulação deve ocorrer de forma flexível a fim de que venha a se adaptar às mudanças que venham a acontecer.

Mas, ao final, a proposta é de que a regulação seja adaptável frente às incertezas da inovação. Isso evita que as autoridades sigam por políticas públicas errôneas e não queiram voltar atrás. O relatório fala em “estruturas regulatórias ajustáveis” e que o diálogo entre as partes interessadas (autoridades, sindicatos, consumidores, empresas etc) é essencial, pois essa experiência é nova. As autoridades precisam de informações que, muitas vezes, só serão dadas pelas próprias empresas que possuem o conhecimento do negócio.

---

<sup>125</sup> No Brasil, os dados sensíveis estão protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Conforme o art. 5º, inciso II, da referida lei, dado pessoal sensível consiste no “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”.

A regulação deve priorizar a mobilidade, a segurança, o bem-estar do consumidor e a sustentabilidade. Os controles regulatórios certamente devem ser flexibilizados e a introdução de novas regulações que não criem diferenças entre as modalidades. Tratamentos diferenciados devem ser justificados. A regulação deve ser ajustável, simples e baseada em estudos que demonstrem a necessidade daquele regramento.

### **3.4 Decisões da atividade da UBER na União Europeia (UE) sobre o transporte individual privado de passageiros**

A UBER também sofreu com resistências, restrições e decisões que foram tomadas pelos países europeus frente ao mercado inovador dos aplicativos de transporte privado individual. A empresa alega ser uma plataforma digital inserida na economia compartilhada, contudo o TJUE<sup>126</sup> entendeu que a UBER é uma empresa de transportes. Mas o que isso significa? Em que afeta a atividade da UBER?

O processo penal que chegou no TJUE se iniciou no Distrito de Lille, na França, em face da UBER France SAS, movida pelo taxista Nabel Bensalem<sup>127</sup>. Nesse processo, o tribunal de primeira instância de Lille, no dia 17 de março de 2016, condenou a UBER por prática comercial enganosa e a absolveu acerca de exercício ilegal da profissão de taxista.

O direito francês prevê no Código de Transportes penas de prisão, multa e restrições para quem organizar um sistema de ligação entre clientes e pessoas que se dedicam ao serviço de transporte rodoviário de pessoas, à título oneroso, em veículo com menos de dez lugares, que não sejam empresas de transporte rodoviário, táxi e veículo de aluguel com motorista (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2018, *online*).

Ou seja, a intermediação de serviços de transporte não licenciados constitui infração penal perante a lei francesa, dentre outras punições. Acontece que, perante o direito europeu,

---

<sup>126</sup> Foi criado em 1952, tem sede em Luxemburgo, com a missão de zelar pelo direito europeu para que seja interpretado e aplicado da mesma forma em todos os países da UE e garantir que as instituições e os países da UE respeitem o direito europeu, conforme Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt). Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>127</sup> Esclarece-se que este não foi o único processo que envolveu a Uber na Europa. Existem outros processos judiciais oriundos de outros países europeus. Contudo, esse processo tomou maior publicidade e alcançou outros continentes, em especial porque a condenação alcançou o âmbito penal. Assim foi divulgado pelo jornal O Globo (2018, *online*): “Os países podem proibir e sancionar penalmente o exercício ilegal de uma atividade de transporte como UberPOP sem passar pela Comissão – afirmou, em comunicado, o Tribunal de Justiça da UE (TJUE), em resposta às dúvidas apresentadas por um tribunal francês”, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/justica-europeia-libera-paises-do-bloco-proibirem-servicos-como-uber-22574991>. Acesso em: 15 jun. 2019.

qualquer legislação nacional que venha tratar de serviços digitais obriga o país europeu a notificar a Comissão Europeia antes que a lei seja adotada internamente. Isso porque existe o propósito da UE em criar um mercado digital único<sup>128</sup>. Considera também que as trocas comerciais, dentro do continente europeu, não devem encontrar obstáculos e entraves, a fim de garantir o progresso econômico e social do povo europeu (AGENCE FRANCE PRESS, 2018, *online*)<sup>129</sup>.

Ainda assim, o tribunal francês teve dúvidas quanto aos serviços exercidos pela UBER, se serviços digitais ou serviços de transporte, e submeteu a questão ao TJUE. Eis a exposição parcial da decisão do TJUE em que é exposto o problema:

No que diz respeito aos factos relativos à organização ilegal de um sistema que estabelece a ligação entre clientes e condutores não profissionais, punida ao abrigo do disposto no artigo L. 3124-13 do Código dos Transportes, o referido tribunal teve dúvidas quanto à questão de saber se esta disposição devia ser entendida como uma «regra relativa aos serviços» da sociedade da informação, na aceção do artigo 1.º o , n.º 5, da Diretiva 98/34, cuja falta de notificação, nos termos do artigo 8.º o , n.º 1, desta última diretiva, implica a sua inoponibilidade aos particulares, ou uma regra relativa aos «serviços no domínio dos transportes», na aceção do artigo 2.º o , n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123.

(...)

“Deve considerar-se que o artigo L. 3124-13 do Código dos Transportes, resultante da Lei nº 2014-1104, de 1 de outubro de 2014, relativa aos táxis e aos veículos de transporte com motorista, constitui uma regra técnica nova, não implícita, respeitante a um ou a vários serviços da sociedade de informação na aceção da [Diretiva 98/34], que devia obrigatoriamente ser notificado previamente à Comissão Europeia, nos termos do artigo 8.º o desta diretiva; ou deve considerar-se que está abrangido pela [Diretiva 2006/123], que, no seu artigo 2.º o , [n.º 2], alínea d), exclui os transportes? Em caso de resposta afirmativa à primeira parte da questão, deve considerar-se que o incumprimento da obrigação de notificação prevista no artigo 8.º o da [Diretiva 98/34] implica a inoponibilidade do artigo L 3124-13 do Código dos Transportes aos particulares?” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2018, *online*).

O TJUE trouxe ao julgamento do caso francês o mesmo fundamento do julgado dos serviços prestados pela UBER na Espanha, movido pela *Elite Taxi*<sup>130</sup>. Entendeu o Tribunal Europeu, nesse caso, que o serviço de intermediação estava associado à oferta de serviços de

<sup>128</sup> A Comissão Europeia tem como uma de suas prioridades o “Mercado digital único”, com o fito de melhorar o acesso *on line* para todos, assim explica: “A internet e as tecnologias digitais estão transformando o nosso mundo. Barreiras online podem negar às pessoas todos os benefícios que os desenvolvimentos digitais podem oferecer. Tornar o mercado único da UE adequado à era digital exige a eliminação de obstáculos regulamentares desnecessários e a passagem dos mercados nacionais individuais para um único conjunto de regras à escala da EU”, conforme Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en). Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>129</sup> Esse entendimento está contido na Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, conforme Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/62dd72e1-3993-48dc-ba0e-e84e7531cb4c/language-pt>. Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>130</sup> O Caso da Elite Táxi, oriundo da Espanha, foi analisado pelo TJUE em dezembro de 2017 e o caso Bensalem, embora tenha sido decidido em 2016 pela França, o TJUE apenas se manifestou em 2018.

transporte urbano não coletivo, além do fato da plataforma impor condições na prestação de serviços desses motoristas, como a fixação do preço da corrida, a cobrança perante o cliente antes de pagar a quota do condutor, exercer controle sobre a qualidade do veículo e o atendimento do motorista não profissional, sob pena de exclusão caso este seja mal avaliado (TJUE, 2018, *online*).

Ressalta-se que o Advogado Geral da UE, ao se manifestar no caso UBER na Espanha, afirmou que a empresa tem natureza dúplice, tanto presta serviços de tecnologia como de transporte. Eis a sua manifestação no processo *UBER System Spain SL versus Asociación Profesional Elite Taxi*:

Por conseguinte, a UBER não é um mero intermediário entre os condutores dispostos a oferecer serviços de transporte ocasionalmente e os passageiros em busca de tais serviços. Pelo contrário, a UBER é um verdadeiro organizador e operador de serviços de transporte urbano nas cidades onde tem presença. Embora seja verdade, como afirma UBER nas suas observações no caso, que seu conceito é inovador, essa inovação, no entanto, pertence ao campo do transporte urbano. (FREITAS; PEREIRA, 2017, p. 1422).

O ponto central da questão, para o entendimento europeu, é que a UBER não se limita apenas ao serviço de intermediação ou ao segmento digital ou tecnológico, mas vai além disso. Seu elemento principal é o serviço de transporte urbano inserido em uma plataforma tecnológica – que não deixa de estar associada ao serviço digital. Essa avaliação feita pelas autoridades europeias reflete maior preocupação com o campo social, ou seja, com as relações de trabalho, mas também não deixa de lado o aspecto econômico.

Quanto ao aspecto econômico, como exemplo, importante destacar a decisão do Tribunal de Relação de Lisboa (TRL)<sup>131</sup>. O TRL decidiu que a UBER opera à margem das leis de interesse público, sem o devido licenciamento da atividade de transporte rodoviário. Reconhece que sua atuação gera concorrência desleal, pois esse tipo de negócio é regulado pelo Poder Público e prejudica àqueles que cumprem a norma imposta para o exercício da atividade, como os táxis (TRIBUNAL DE RELAÇÃO DE LISBOA, 2017, *online*)<sup>132</sup>.

<sup>131</sup> Já que o TJUE entendeu que cada país europeu pode legislar internamente sobre a Uber, interessante destacar como esse tribunal fundamentou a questão.

<sup>132</sup> A Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL), com atuação em Portugal, moveu uma ação cautelar em face da Uber Technologies Inc. com o objetivo de impedir a atuação da empresa em Lisboa. Dentre os pedidos, a ANTRAL requer a notificação de vários órgãos, dentre eles, autoridade da concorrência, a Direção Geral das Actividades Económicas, como também a Atividade das Condições do Trabalho (ACT). A notificação desses órgãos identifica a preocupação com o campo econômico e social do mercado sofrido após a atividade da Uber, conforme Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e7064475>



Portanto, os países da UE, ao adotar o entendimento de que a UBER atua no mercado de transporte, embora seja uma plataforma digital, com um serviço inovador, sem frota própria de veículos, submeteram o aplicativo à mesma condição dos serviços de táxi.

Percebe-se que, no continente europeu, a regulação é mais exigente e a atuação da UBER se tornou restritiva. Além disso, fica demonstrado também que os tribunais europeus se manifestaram de modo unânime em proibir ou condicionar a atividade da UBER ao licenciamento como ocorre com os serviços de táxi.

Os estudos e discussões apresentados nesta seção, serão utilizados na próxima seção como parâmetros na análise da regulação da Uber no município de Fortaleza. O objetivo será o de compreender se ela atende aos princípios e diretrizes formulados por estes órgãos.

Também serão apresentadas as fases regulatórias da UBER no município de Fortaleza-CE e o comparativo tem a finalidade de verificar em que medida a legislação é compatível com o que sugere o CADE, a OCDE e o TJUE, órgãos que fundamentam suas decisões em elementos econômicos e discussões com autoridades do transporte.

A regulação municipal também será confrontada com os fundamentos da Constituição da República de 1988 e com o recente entendimento do STF sobre o tema. É importante entender até que ponto uma norma, por sua restrição, pode afetar o pleno exercício da livre concorrência, da livre iniciativa e do bom funcionamento do mercado.

---

67a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a5a4452556c505543394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c7a6b794f44597a4f44566a4c5455784f4467744e446b334e6931694d5442694c574d794e6d466c4e7a426b4e445a694e6935775a47593d&fich=9286385c-5188-4976-b10b-c26ae70d46b6.pdf&Inline=true. Acesso em: 15 jun. 2019. Mas resta esclarecer que, a partir de 2018, empresas, como a Uber, foram legalizadas, por meio da Lei nº 45/2018, em Portugal. Elas devem obter licença para operar no setor de transporte perante o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), conforme Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/115991688>. Acesso em: 15 de jun. 2019.

## 4 AS FASES REGULATÓRIAS DA UBER NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE E O COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ATUAL COM O CADE, A OCDE, A UE E O STF

As fases regulatórias da UBER, no município de Fortaleza-CE, demonstram como a plataforma digital foi regulada desde a sua inserção até o momento presente. O período foi dividido, nesse trabalho, em dois: o primeiro, antes da regulação no âmbito federal, e o segundo que corresponde ao período após a regulação federal, realizada pela Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018.

Apresentar essas fases regulatórias tem o escopo de melhor verificar o comportamento do regulador e a evolução da regulação do transporte individual por aplicativos. Confrontar a atual regulação com os estudos econômicos do CADE, com os princípios regulatórios da OCDE e com o entendimento adotado pelo TJUE favorece em discernir em que dimensão a regulação municipal afeta o mercado de aplicativos de transportes como a Uber.

A regulação também será comparada com o posicionamento adotado pelo STF e com a Constituição da República de 1988, em especial no tocante aos princípios que regem a ordem econômica brasileira, como a livre iniciativa e a livre concorrência.

### **4.1 A situação do transporte individual privado exercido pela UBER no município de Fortaleza-CE antes da regulação no âmbito federal**

A inserção da atividade da UBER, como já mencionado, se deu em 29 de abril de 2016, às 14 horas, na cidade de Fortaleza-CE, sendo a terceira cidade do Nordeste e a décima primeira do Brasil, com a oferta dos serviços na modalidade UBER X, a de tarifa mais barata, formada por carros compactos, quatro portas e ar condicionado<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Essa modalidade é a ideal para o deslocamento dentro da cidade para os compromissos do dia a dia. A Uber tem outras modalidades atualmente, quais sejam, Uber Juntos (antigo Uber Poo) – relativa a viagens compartilhadas com outros usuários da plataforma; a Uber Select – com tarifas mais caras, formada por veículos mais confortáveis; Uber Black – formada por carros mais luxuosos, na cor preta, com banco de

As manifestações que ocorreram em todo o Brasil também ocorreram em Fortaleza como meio de impedir o funcionamento do aplicativo. No dia 11 de maio de 2016, a avenida Leste Oeste foi tomada por uma carreata de taxistas que percorreram as ruas até a Câmara de Vereadores. O movimento tinha como propósito exigir das autoridades locais a proibição da circulação dos veículos por aplicativos (RIBEIRO, 2016, *online*).

A reação dos taxistas, no âmbito concorrencial, veio com o desconto de até 30% nas corridas pelo aplicativo do Sindicato dos Taxistas do Ceará (SINDITÁXI) em todas as tarifas por tempo indeterminado. O pagamento poderia ser feito em espécie e, para os motoristas que detivessem a máquina de cartões, poderia ser pago com cartões de crédito e débito.

A ferramenta foi criada como resposta à chegada da UBER e da T81 a Fortaleza. "É uma concorrência desleal. Embora a Prefeitura esteja fiscalizando, é preciso uma lei proibindo a atividade. Acredito que a nossa ferramenta será bem aceita pelos passageiros", afirma o presidente do Sinditáxi, Pedro Alves Cabral. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2016, *online*).

Essa reação demonstra que os motoristas de táxi, na cidade de Fortaleza, não se utilizaram apenas do *lobby* para obter uma resposta rápida, com o intuito de proibir a operação do negócio da UBER. Eles foram além, se lançaram no mercado com o uso da ferramenta tecnológica e oferta de descontos pela corrida. Essa iniciativa demonstra que os taxistas de Fortaleza já previam a chegada da UBER na cidade e agiram de modo estratégico para competir no mercado.

É importante destacar que, antes do lançamento do aplicativo do Sinditáxi, já existia o aplicativo da Easy Taxi e 99 Taxi no Brasil. O primeiro foi lançado em abril de 2012, alcançando no primeiro ano de atividade o cadastro de mais de cinco mil motoristas e duzentos mil usuários. No mês de outubro do mesmo ano, a empresa se expandiu para o mercado internacional, inicialmente no México. Em junho de 2013, já tinha mais de um milhão de downloads e trinta mil motoristas cadastrados na rede. A expansão correu em países da América Latina e da Ásia (EASY, 2019, *online*).

A resistência ao aplicativo da UBER veio após meses de discussões e ficou expressa na Lei Municipal nº 10.553, de 23 de dezembro de 2016. A legislação dispôs sobre “a proibição do uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de Fortaleza”. De apenas quatro dispositivos, a lei, em

---

couro e preços mais elevados; Uber X VIP – modalidade destinada para usuários frequentes que os conecta com os motoristas mais bem avaliados, conforme Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/blog/categorias-da-uber/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

seu art. 1º, determina a vedação no município de Fortaleza do transporte público individual de passageiro sem a devida permissão legal. Ainda impõe multa no valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), aplicada até o limite de quatro vezes o valor da multa, em caso de reincidência no período de doze meses.

Nessa fase, as autoridades locais apresentam resistência ao aplicativo e de forma impositiva, aparentemente sem diálogo, sanciona lei com a proibição imediata do serviço. É difícil encontrar uma postura regulatória, na fase inicial, que compreenda a inovação tecnológica e a receba. A inovação tecnológica das plataformas digitais de caronas pagas não se enquadra no modelo tradicional regulatório e, por isso, ela é rejeitada<sup>134</sup>.

Contudo, importante lembrar que, a partir da EC nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, a Constituição da República atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. O texto passa a incorporar o termo “inovação” e, com isso, almeja alcançar o desenvolvimento e o avanço tecnológico. É incoerente, portanto, essa fase regulatória com as aspirações do Poder Constituinte Reformador.

O município de Fortaleza acompanha, nessa fase, a postura de outras cidades do Brasil, como Rio de Janeiro e São Paulo, e não assimila que a ordem constitucional brasileira deu competência a todos os entes federados, portanto, também ao município, de proporcionar os meios de acesso à inovação (art. 23, V, CR/1988). O papel do Estado é de promover e incentivar a inovação (art. 218, CR/1988). A Constituição expressa ainda, no parágrafo único do art. 219, que o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas.

Nessa fase, não assimila também o município a questão contratual entre as partes envolvidas, condutor e usuário. Sabe-se que a formação de contratos atípicos é reconhecida pelo ordenamento jurídico e se expressa no art. 425, do Código Civil, em que é lícito às partes estipular contratos atípicos. Desrespeita o princípio da autonomia privada e compromete o empreendedorismo<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Bruno Feigelson (2018, *online*) aponta dois cenários em que a regulação das novas dinâmicas se encontra. O primeiro em um ambiente de total ausência regulatória, o segundo em um ambiente previamente regulado. Entende o autor que o transporte individual por meio de aplicativos, como a Uber, se encontra no primeiro ambiente, onde o princípio da autonomia privada oportuniza o seu desenvolvimento de forma plena.

<sup>135</sup> É importante indicar que surgiram, após a Uber, aplicativos de transporte de origem nacional, criados e desenvolvidos por brasileiros. Destaca-se ainda trecho da decisão judicial oriunda da 5ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza-CE: “a carência de melhores serviços oferecidos pelo Poder público não pode ser fato inibidor ao estímulo e criatividade de empreendedores, visto que estes são fundamentais para o desenvolvimento de uma nação”.

Não observa também o Poder público municipal, nessa fase, que a Lei de Mobilidade Urbana, em seu art. 6º, inciso V, determina que o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico é uma das diretrizes que orienta a política nacional de mobilidade urbana no país. Portanto, o comportamento estatal proibitivo é desarmonioso com as estruturas legais e constitucionais brasileiras.

Muito embora esse tipo de contratação entre motoristas parceiros e usuários esteja inserido dentro de um arcabouço regulatório consolidado, o município não pode preterir os princípios constitucionais e os anseios constitucionais de evoluir e atender ao progresso tecnológico. O parágrafo único do art. 170 da Constituição da República assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. A Lei de Mobilidade Urbana não prevê qualquer exceção ou restrição para o exercício do transporte privado de passageiros, apenas para o caso de atuação no setor público<sup>136</sup>.

Insiste o ente federado em proibir porque assimila o serviço disruptivo ao táxi, como se viu na lei municipal, que proíbe a atuação da UBER porque não tem “permissão legal”. Seria interessante questionar que permissão legal seria essa diante dos dispositivos acima mencionados.

Nessa fase, não há somente a proibição do serviço como também se pretende aplicar a mesma regulação do táxi para o aplicativo oriundo da economia compartilhada. Interessante a posição de Bernardo Guimarães (2015, *online*), em que ele critica a insistência de se regular um mercado em que a própria regulação causa ineficiência. As autoridades procuram atender as pretensões de determinados grupos – a chamada síndrome da licença do táxi – e não traçar outro caminho, o caminho ideal para o bem da sociedade.

O problema é que a razão da existência da regulação para a sociedade como um todo recebe pouca atenção nas discussões. O foco é sempre nos impactos que a regulação tem sobre cada grupo (os taxistas do aeroporto, os 30 mil motoristas de táxi de São Paulo, quem trabalha para o UBER, etc).

Essa é a síndrome da licença do táxi. Esquece-se completamente que a regulamentação deve servir um propósito econômico e que afeta a riqueza do país como um todo. A única coisa que parece estar em jogo é o direito que a regulamentação confere a cada um que tem a licença para operar.

A síndrome da licença do táxi afeta muito mais que o transporte urbano. Ao impor custos e restrições que não trazem benefícios, restringir a competição e não corrigir

---

<sup>136</sup> Art. 12, da Lei de Mobilidade Urbana, assim dispõe: 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.

as reais falhas de mercado, essa síndrome nos torna muito menos produtivos do que poderíamos ser com os recursos físicos e humanos que temos. (GUIMARÃES, 2015, *online*).

Antes mesmo da entrada em vigor da legislação municipal proibitiva, a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR) se posicionou pela irregularidade dos serviços do aplicativo, passou a apreender os veículos dos motoristas que atuavam por intermédio do aplicativo e aplicar multas. No primeiro mês de operação da plataforma, mais de 140 veículos foram apreendidos (G1, 2016, *online*).

Essas apreensões desencadearam discussões perante o Poder Judiciário. A Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPGE/CE) moveu ação civil pública em face do Município de Fortaleza, a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC) e a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR) sobre a legalidade do serviço ofertado pela UBER, com o pedido de suspensão de aplicação das penalidades de apreensão de veículos e multa em sede de liminar (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ, 2016, *online*).

A concessão de liminar, requerida pela DPGE/CE, para que os motoristas exercessem livremente a atividade não foi concedida, então os motoristas permaneceram sob o risco de terem seus carros apreendidos. Os três órgãos apresentaram defesa, alegando que a UBER era legal, mas precisava se submeter à regulamentação (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, 2016, *online*).

Argumentaram também que, sob o fundamento do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (art. 135), da Lei Orgânica do Município (art. 220) e da Lei nº 12.587, de 2012, no art. 12, o transporte individual deve ser autorizado pelo Poder Público. Defendeu a ETUFOR que “por conta da competência municipal em fiscalizar o transporte público individual de passageiros, realiza as apreensões daqueles veículos que estão em desacordo com o regulamento que trata dessa atividade de interesse público”. O município de Fortaleza, com base nos Arts. 107 e 135 do CTB, defendeu que “o transporte remunerado de passageiros (seja ele público ou privado) depende legalmente de autorização, permissão ou concessão do Poder Público competente, que no caso é o municipal” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, 2016, *online*).

Muito embora as autoridades locais demonstrem seguir regras de segurança e qualidade e fundamentem sua defesa no anseio de proteção social, ainda resta questionar se a norma proibitiva, sem qualquer diálogo, seja a melhor resposta.

Também não se pode, nesse caso, deixar de mencionar que a segurança e a qualidade, na plataforma digital, são constantemente avaliadas pelo próprio usuário. Nesse ponto, é que se encontra a eficiência do novo serviço que a regulação anterior procurava corrigir<sup>137</sup>.

Algumas liminares foram concedidas de forma individual. Como exemplo, o juiz da 29ª Vara Cível de Fortaleza negou liminar em que o Sinditáxi pretendia obter a proibição do serviço. Ainda, em sede de mandado de segurança, o juiz da 12ª Vara da Fazenda Pública determinou que o município de Fortaleza, a Guarda Municipal e a ETUFOR se abstivessem de impedir a atividade do motorista parceiro da UBER (G1, 2016, *online*).

Em algumas sentenças, o Poder Judiciário local se manifestou favorável na concessão do direito líquido e certo dos motoristas parceiros que impetraram mandado de segurança. Fundamenta a decisão com amparo na lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana em que expressamente menciona a possibilidade de haver transporte individual de passageiros de natureza privada<sup>138</sup>. Como também com amparo na forma de contratação que se dá por meio privado e autorizado pelo Código Civil, além dos princípios constitucionais da ordem econômica, como a livre iniciativa<sup>139</sup>.

Em abril de 2017, a Lei municipal nº 10.553/2016 também foi objeto de questionamento perante o Poder Judiciário, por meio de ADPF nº 449 no STF, movida pelo Partido Social Liberal (PSL)<sup>140</sup>. Na petição inicial, o partido relata que a norma legal proibitiva é fruto de captura regulatória e favorecimento ao táxi<sup>141</sup>.

Diversas são as ações da Prefeitura de Fortaleza para este fim, seguidas vezes noticiadas pela mídia local. É importante ressaltar o fato de que esta norma foi "encomendada" pelas associações laborais dos taxistas (contra o avanço do aplicativo UBER), aos quais o atual Prefeito de Fortaleza anunciou como uma das principais propostas de sua gestão, quando da campanha de reeleição em 2016. (PSL, 2016, *online*).

<sup>137</sup> Na própria discussão feita pelo FIT/OCDE, percebeu-se que a eficiência propiciada pela tecnologia não se adequa aos antigos marcos regulatórios e estes precisam ser revisados.

<sup>138</sup> Autos do processo n. 0184105-14.2016.8.06.0001, oriundo da 12ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza-CE.

<sup>139</sup> Entendimento conforme processo n. 0115432-32.2017.8.06.0001, proveniente da 8ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza-CE, e processo n. 0113942-72.2017.8.06.0001, proveniente da 10ª Vara da Fazenda Pública da mesma capital.

<sup>140</sup> Sobre o mesmo tema será julgado o RE 1054110, com repercussão geral reconhecida, apresentado pela Câmara Municipal de São Paulo e que tem como *amici curiae* empresas de transporte por aplicativos Uber, Cabify e 99, além da União e de entidades de classe representantes de taxistas e motoristas autônomos.

<sup>141</sup> Justifica sua posição com base nas palavras do prefeito: "Apesar de ter certa comodidade para o usuário, apesar de ser uma coisa simpática, o nosso papel de ser prefeito é um papel de garantir a legalidade, o cumprimento da lei, a competição digna e, infelizmente, o Uber não cumpre esses princípios no Brasil", conforme Disponível em: <https://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/politica/prefeitura-nao-vai-regulamentar-uber-em-fortaleza-avisa-roberto-claudio/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

O PSL ainda argumenta que a lei estipula uma reserva de mercado para os taxistas, formando monopólio artificial. Essa conduta afasta a eficiência da atividade, exclui a competitividade do mercado, além de restringir as opções do usuário por melhores preços e qualidade do serviço. Pondera que a lei municipal desconsidera a liberdade de trabalho, econômica e a existência digna.

Sobre esse argumento do partido, o privilégio da reserva de mercado desestimula a inovação e a evolução da mobilidade urbana, ambas mencionadas no texto constitucional. Sem falar que macula o princípio da livre concorrência, protetor dos demais princípios da ordem econômica.

Declara ainda o partido que a lei não faz distinção entre os serviços público e privado. A permissão legal seria necessária apenas no âmbito do serviço público e que os serviços privados encontram respaldo na Lei de Mobilidade Urbana. Destaca a existência simultânea dos dois modelos, público e privado. E ainda que a lei regulamenta a profissão dos taxistas e a eles atribui o exercício da atividade no âmbito do serviço público.

Sobre o serviço prestado pela UBER, cita ainda doutrinários de renome, como André Ramos Tavares, Nancy Andrighi e Daniel Sarmiento, com posições favoráveis à atividade da empresa. Reconhece que a mobilidade urbana é tema delicado, mas a proibição é inconstitucional.

Não é de agora que a mobilidade urbana é uma questão sensível, especialmente em grandes capitais, como Fortaleza/CE. A necessidade de repensar a forma de organização de transporte e trânsito não apenas deve incidir sobre nossa cidade ou país, mas é demanda mundial. Nessa busca por melhoria no sistema de transportes, não podemos fechar as portas a sempre bem-vinda inovação tecnológica. (PSL, 206, *online*).

Reflete-se também que tratar essa inovação como táxi a fim de dar uma resposta às insatisfações da classe tradicional não é a solução adequada. A plataforma corrige as ineficiências do mercado usual. Estudar a dinâmica de cada cidade seria o ideal para que a regulação atendesse ao objetivo real: trazer eficiência e bem-estar para a sociedade<sup>142</sup>.

Nesse período, na cidade de Fortaleza-CE, os preços das vagas de táxi caíram em mais de 80% nos últimos sete anos. No ano de 2010, período antecedente à entrada de concorrentes no setor de transporte individual, a vaga de táxi era vendida em torno do preço de R\$

---

<sup>142</sup> Importante frisar que existem economistas, já citados nesse trabalho, que entendem que se deve pensar na desregulação do setor.



120.000,00 (cento e vinte mil reais). Em 2017, o preço da vaga variava entre R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) (SARAIVA, 2017, *online*)<sup>143</sup>.

Percebe-se que a situação anterior do transporte individual indicava uma das principais falhas de mercado, qual seja, a supervalorização da licença. O negócio aparentemente consolidado também foi modificado pela inserção da plataforma UBER no tocante à figura dos “rendeiros” de táxi. Esses rendeiros se sentiam explorados pelos arrendatários, perceberam que seria melhor investir no aluguel de veículo e se cadastrar como motorista parceiro da UBER (BARBOSA, 2017, *online*)<sup>144</sup>.

Nesse período de proibição da atividade da UBER, foi que a OCDE (2016) elaborou o trabalho sobre os princípios para a regulação dos aplicativos e os serviços de táxi, oriundo do *workshop* organizado pelo FIT. Também a elaboração de dois dos três trabalhos do DEE do CADE foi feita nessa fase. Em um deles, é sugerida a desregulamentação do mercado de táxi.

Em 26 de março de 2018, foi promulgada a Lei Federal nº 13.640, alterando a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, referente a política de mobilidade urbana, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. A partir dessa lei, inicia-se uma nova fase da regulação do transporte privado operado pelas plataformas digitais como a UBER. É nessa fase também que será visto o julgamento da ADPF 449 e o posicionamento do STF quanto ao assunto.

## **4.2 A situação do transporte individual no município de Fortaleza pós regulação no âmbito federal**

Muito embora, o Poder Judiciário concedesse liminares, em situações individuais, a fim de evitar apreensão de veículos e multas, foi a Lei nº 13.640/2018 que alterou o quadro fático de proibição da UBER – que vinha tomando as cidades brasileiras, inclusive Fortaleza. Aqui se inaugura a fase de implementação de regulação específica que atende aos proveitos do progresso tecnológico e ao interesse da sociedade.

---

<sup>143</sup> Ressalta-se que esse tipo de venda feito pelos permissionários ocorre de forma clandestina e que a aquisição é realizada pela Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR) por meio de processo licitatório.

<sup>144</sup> “Em discurso feito em outubro de 2016, em plenário na Câmara Municipal, o então vereador Deodato Ramalho (PT) estimou ‘na melhor das hipóteses’ que 70% dos taxistas de Fortaleza são arrendatários”, em consonância com a reportagem Disponível em: <https://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/mobilidadeurbana/taxistas-descobrem-e-melhor-trabalhar-para-a-uber-do-que-ser-rendeiro-de-taxis/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

A lei federal abordou sobre a regulamentação da atividade da UBER e o definiu como privado. Além disso, tratou de questões tributárias, de segurança e qualidade, e a inscrição do condutor como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A lei foi uma resposta à ordem econômica, aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da existência digna. Mas quanto à justiça social, é discutível, pois a legislação não tratou da relação de trabalho entre os motoristas e o APP. Contudo, não é o foco desse trabalho a regulação social.

Nessa fase, são publicadas leis, no âmbito dos municípios, voltados para a regulação do transporte individual urbano por aplicativos. Em 06 de junho de 2018, a Lei nº 10.750 veio tratar sobre a modernização do serviço de transporte de individual de passageiros em veículos providos de taxímetro no município de Fortaleza. A lei impôs diversas medidas aos condutores de táxi, algumas já corriqueiras, como exigência de *air bag* frontal e ar condicionado. O destaque, no tocante à modernização do táxi, são os requisitos de uso de GPS (inciso V do art. 10) e a inclusão do sistema de identificação biométrica do condutor (inciso IV do art. 10).

A identificação biométrica e o GPS, no caso do táxi, serão desenvolvidos por empresa de tecnologia, previamente credenciada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que possuam expertise na intermediação de corridas para táxi por meio de aplicativo (§3º, art. 10). Essas disposições demonstram que as autoridades desejam preparar o táxi para concorrer com o mercado privado de transporte. Isso é muito positivo para o consumidor e fomenta a concorrência do setor. Ademais, a lei autoriza a promoção de políticas de descontos tarifários de táxi, para permissões e autorizações concedidas pelo município<sup>145</sup>.

A portaria nº 01 ETUFOR/AMC, de 06 de junho de 2018, autoriza a circulação dos táxis cadastrados em todos os municípios de Fortaleza e região metropolitana nas faixas exclusivas regulamentadas com circulação destinada aos veículos de transporte público coletivo implantadas na capital. Essa autorização contribui para a melhor prestação do serviço (rapidez no trânsito em horários congestionados) e aumenta a competitividade com os agentes econômicos do setor privado.

---

<sup>145</sup> A permissão de trabalhar com desconto por parte dos taxistas já se entendia que era permitido desde a promulgação da Lei da Mobilidade Urbana, em 2012, quando esta determinou, no art. 12, que o poder público municipal fixaria a previamente os valores máximos das tarifas a serem cobrados, não havendo impedimento para que o motorista de táxi efetuasse abatimento no preço. O que se percebe é que o táxi cobrava sempre pelo valor máximo permitido. A Uber, ao ingressar no mercado, passou a operar com valores mais baixos.

Em 08 de junho de 2018, a Lei nº 10.751 veio dispor sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros por meio de plataformas digitais de transporte. Ou seja, regular os aplicativos de transporte como a UBER.

Antes da aprovação da lei municipal, foi realizada audiência pública na Câmara Municipal de Fortaleza, no dia 26 de abril de 2018, com o propósito de se discutir o projeto de Lei nº 204/2018 sobre a regulação do transporte de passageiros por plataformas digitais. Estavam presentes vereadores, representantes de aplicativos, como a 99, UBER, *Time Up*, representantes de táxis, representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seccional Ceará, o vice-presidente da ETUFOR (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*)<sup>146</sup>.

Na discussão, o vereador Plácido, ao criticar a idade máxima dos veículos cadastrados em 5 anos, sugeriu a dispensa dessa exigência, uma vez que a vistoria já indicaria se o veículo estava apto ou não para o exercício da atividade. Observou-se que essa exigência de idade mínima para os veículos era objeto central de discussão e reclamação por parte dos motoristas de aplicativos (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*)<sup>147</sup>.

Os representantes dos aplicativos da 99 e da UBER também mencionaram que essa eventual imposição legal sobre a idade máxima veicular poderia enfraquecer o mercado. A representante da 99 indicou, em uma breve apresentação, que essa restrição impactaria em 76% das corridas em região periférica da cidade. Frisou que a periferia é uma área sensível onde o transporte é mais escasso (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*).

---

<sup>146</sup> A audiência pública é uma ferramenta de diálogo entre a população e as autoridades governamentais. Propicia a participação do público em geral nas decisões que serão tomadas pelo Poder Público. João Baptista Martins Cesar (2011, p. 359) esclarece que “é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas”.

<sup>147</sup> Mesmo sob o protesto da exigência da idade máxima do veículo de 5 anos, com sugestões para 8 anos, a lei foi aprovada nestes termos, em consonância com o art. 14, inciso III. Ressalta-se que essa exigência, na cidade de São Paulo, é de 8 anos. Inicialmente, foi-se pensado em 5 anos, até que se entendeu pelos 8 anos para a idade máxima do veículo cadastrado nos aplicativos exercerem a atividade. Seguem a mesma limitação máxima de 8 anos as cidades de Campinas – SP e Brasília – DF. Conforme Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/blog/sao-paulo/resolucao-21-entenda-as-exigencias-da-regulamentacao-de-sao-paulo-para-motoristas/>. Acesso em: 25 jun. 2019. Em Brasília, inicialmente a idade máxima dos veículos era de 5 anos. Entretanto, após perceber que isso impactava negativamente a oferta do serviço em áreas periféricas, a Câmara alterou para 8 anos esse limite. Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/transporte-individual-privado-aplicativos-regulamentado-brasil/>. Acesso em: 26 jun. 2019.

O representante da UBER mencionou que o serviço se baseia em duas premissas: confiabilidade e acessibilidade. A restrição quanto à idade máxima do veículo compromete a viabilidade do negócio, já que seriam excluídos uma quantidade significativa de veículos (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*). Sobre essa questão, essa restrição não estaria impedindo a livre concorrência?

Além disso, alega a UBER que a regulação que limita a idade do veículo e impõe vistoria anual como condições para garantir a qualidade e a segurança do usuário é “redundante e burocrática” (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*)<sup>148</sup>.

O debate também girou em torno de outras exigências que foram duramente criticadas como a proibição de servidor público municipal de exercer a atividade de transporte por meio das plataformas; a exigência de certidão negativa de débitos junto à Receita Federal para o cadastro de condutores parceiros; autorização específica da ETUFOR, chamada de carteira da ETUFOR; compartilhamento de dados pessoais; a cobrança de preço público no percentual de 2% sobre o valor do deslocamento (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*).

A lei foi aprovada com limitações que vão além daquelas constantes na lei federal. Outras restrições, abordadas na audiência pública, se mantiveram, a saber:

**1 – Compartilhamento de dados para o controle e à regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, contendo, no mínimo:** 1.1 – origem e destino da viagem; 1.2 – tempo de duração e distância do trajeto; 1.3 – tempo de espera para a chegada do veículo à origem da viagem; 1.4 – mapa do trajeto; 1.5 – itens do preço pago; 1.6 – avaliação do serviço prestado; 1.7 – identificação do condutor; 1.8 – identificação do modelo do veículo e do número das placas de identificação; 1.9 – outros dados solicitados pelo Município de Fortaleza, necessários para o controle e a regulação de políticas públicas de mobilidade urbana; 1.10 – disponibilizar ao condutor a localização inicial do usuário e seu destino final, no momento da solicitação do serviço, antes do aceite do motorista.

**2 – Credenciamento da Plataforma Digital de Transporte perante o Poder Executivo Municipal.**

---

<sup>148</sup> Importante alertar que, desde que foi criado, o próprio aplicativo disponibiliza para o usuário espaço para que ele qualifique a viagem. A própria empresa se interessa em atingir melhores níveis de excelência na prestação dos serviços.

**3 – Requisitos mínimos para a prestação do serviço:** 3.1 – utilização de mapas digitais para acompanhamento do trajeto e do tráfego em tempo real; 3.2 – avaliação da qualidade do serviço pelos usuários; 3.3 – disponibilização eletrônica ao usuário da identificação do motorista com foto, do modelo do veículo e do número da placa de identificação; 3.4 – emissão de recibo eletrônico para o usuário, que contenha as seguintes informações: a) origem e destino da viagem; b) tempo total e distância da viagem; c) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georreferenciamento; d) especificação dos itens do preço total pago; e) identificação do condutor.

**4 – Preço Público de 2% (dois por cento) do valor total de cada viagem realizada por meio de Plataforma Digital de Transporte.** Existe a possibilidade de redução do valor do Preço Público para 1% (um por cento) se a Plataforma Digital de Transporte atender a algumas das Medidas Mitigadoras de Impacto na Mobilidade Urbana constante na própria lei.

**5 – Requisitos para o motorista:** 5.1 – apresentar documento comprobatório de conclusão do curso de capacitação; 5.2 – possuir CNH, categorias “b”, “c” ou “d”, com autorização para exercer atividade remunerada; 5.3 – possuir Certidão Negativa de Antecedentes Criminais; 5.4 – comprovar contratação de Seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); 5.5 – para o servidor público municipal, fica a proibição do exercício da atividade de transporte caso incompatível com o cargo e com o horário de trabalho (art. 168, inciso XVII, da Lei nº 6.794, de 27 de dezembro de 1990); 5.6 – possuir inscrição como contribuinte individual no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

**6 – Requisitos para os veículos:** 6.1 – ser aprovado em vistoria a ser realizada anualmente pela ETUFOR; 6.2 – ser identificado visualmente por adesivo autodestrutivo; 6.3 – ter idade máxima de ingresso no sistema de 5 (cinco) anos.

O que se depreende dessas disposições é o reforço quanto à segurança e qualidade. Por exemplo, a identificação do motorista com foto para o usuário é uma imposição legal que a plataforma antes não tinha. Contudo, a empresa começou, no final de 2017, antes da lei municipal, a pedir para os seus condutores parceiros para fazer a “selfie da segurança”. Conhecidas as realidades cotidianas que, eventualmente, ponham em risco a segurança ou a

qualidade do serviço, o APP toma as medidas de controle necessárias para bem atender o seu usuário<sup>149</sup>.

Diante desse contexto de que a lei vem solicitar iniciativa que já vem sendo tomada pelas plataformas digitais, cai bem a pergunta: para quem a regulação? As exigências percebidas no cotidiano referentes à manutenção da segurança e da qualidade do serviço são verificadas pela UBER e são implementadas gradualmente.

A plataforma digital supre as exigências e verificações solicitadas pelo Poder Público. As falhas de mercado que eram percebidas antes e justificavam a regulação foram superadas pela tecnologia. Por isso, a regulação, no caso de aplicativos de transporte, deve se limitar a abordar o mínimo necessário, a fim de não burocratizar e impedir o exercício da livre iniciativa. Também assim se posiciona Oliveira e Figueiroa (2018, p. 355):

Para a implementação de um novo arranjo institucional que consiga abarcar a *sharing economy*, questiona-se, *a priori*, quanto a necessidade de regulação específica, pois, em tese, a tecnologia teria supostamente resolvido o problema das falhas de mercado que antes justificavam o manejo dos instrumentos de controle de acesso ao mercado e o tabelo de preços. (...) trata-se da necessidade e se repensar em um novo formato de regulação, não centrados apenas em questões quantitativas (como número de prestadores, o controle de tarifas) mas que levem em consideração os novos desafios que o novo modelo poderá trazer.

A lei municipal também prevê os temas tratados na lei federal. As diretrizes previstas nos incisos do parágrafo único do art.11-A da lei federal são mencionadas na lei municipal: os tributos municipais (ISSQN<sup>150</sup> calculado sobre o valor da intermediação do serviço – art. 6º, inciso V), contratação de seguro de APP e do DPVAT (art. 12, inciso IV).

As condições impostas pela lei federal (art. 11-B) aos condutores dos serviços de transporte remunerado privado individual, como possuir CNH na categoria B ou superior que contenha a informação de que EAR, e apresentar certidão negativa de antecedentes criminais, também foram atendidas pela Lei municipal (art. 12, incisos II e III).

Após a publicação da Lei Municipal que regulou o serviço de transporte por meio de aplicativos da iniciativa privada, houve o julgamento sobre o assunto no STF. Em sessão realizada no dia 06 de dezembro de 2018, o relator da ADPF n. 449, o Ministro Luiz Fux,

---

<sup>149</sup> Esse tipo de conduta da empresa é chamado de autorregulação, quer dizer, quando a norma é elaborada no âmbito privado, sem a interferência estatal. Mas, muitas vezes, essas normas privadas estão alinhadas com regras estatais. Juntamente com o *compliance*, criam-se códigos de conduta dentro da empresa. Esse tema vem crescendo e envolve estudos de direito empresarial e penal, posto que trata da responsabilidade das condutas e sanções.

<sup>150</sup> Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza.

votou pela inconstitucionalidade de leis que restringem ou proíbem a atividade do transporte individual de passageiros por meio de aplicativos. O ministro expôs que as leis restritivas ou proibitivas vulneram os princípios da livre iniciativa, do valor social do trabalho, da livre concorrência, da liberdade profissional, como também da proteção ao consumidor (STF, 2018, *online*)<sup>151</sup>.

No voto proferido, o Ministro fez uma crítica ao monopólio de táxi<sup>152</sup> ao ponderar que a intervenção estatal no funcionamento econômico do mercado deve ser mínima, sobrepondo-se apenas a iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios ou impor monopólios. Destacou que o arcabouço regulatório dos táxis, baseado na concessão de permissões a um grupo restrito de indivíduos, não corresponde a qualquer benefício à sociedade. “Ao contrário, provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade” (STF, 2018, *online*).

O ministro citou também, como fundamento em favor dos aplicativos de transporte, o direito à mobilidade urbana eficiente, constante no art. 144, § 10, inciso I, da Constituição da República, acrescida pela EC nº 82, de 16 de julho de 2014<sup>153</sup>. Além disso, a EC nº 90, de 15 de setembro de 2015, alterou o art. 6º da Constituição da República para incluir o transporte como direito social.

Direito à mobilidade garante que o acesso universal à cidade, de pessoas e bens, por meio de condições e modos variados de transporte, de modo que se possa viver, trabalhar, desfrutar da cidade, de acordo com as necessidades e desejos pessoais. Em cidades cada vez mais segregadas, a mobilidade urbana constitui-se como um direito de extrema relevância. Não haverá direito ao trabalho, à saúde, ao lazer, sem transporte público eficiente – o que se relaciona ao direito à infraestrutura urbana e aos serviços públicos – e sem opções viáveis para locomoção das pessoas. (GUIMARÃES, 2017, p. 644).

---

<sup>151</sup> O julgamento se deu conjuntamente com o Recurso Extraordinário n. 1054110, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, com repercussão geral reconhecida, no qual a Câmara Municipal de São Paulo (SP) questionava acórdão do Tribunal de Justiça estadual (TJ-SP) que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 16.279/2015, que proibiu esta modalidade de transporte na capital paulista, conforme disponível: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410556>. Acesso em: 18 jun. 2019.

<sup>152</sup> Neste caso, quando se fala em monopólio não quer dizer que existe a instituição de um monopólio pela Constituição, mas que, naturalmente, pela demanda do mercado se formou um monopólio. É chamado, então, de monopólio natural. No julgamento, o ministro Barroso chama de monopólio de fato.

<sup>153</sup> A referida Emenda veio para incluir o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal e disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Eis o dispositivo: “(...) § 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente.

O direito à mobilidade urbana eficiente possibilita a realização de outros direitos, como o direito ao lazer e à educação. Percebe-se que se trata de um direito fundamental e a UBER demonstra que é capaz de dar uma resposta eficiente à população quando usuários passam a substituir os antigos modais<sup>154</sup>.

É claro que se deve fazer um planejamento urbano para acolher e organizar os modais, mas proibir, enquanto ele proporciona a eficiência que os outros não tem, certamente também fere o direito à mobilidade urbana eficiente<sup>155</sup>. Aqui, no tocante ao planejamento, é importante refletir sobre a necessidade de realizar, antes de regular, análises de impacto e de custo-benefício.

Tece crítica o ministro do STF ainda quanto à situação dos “rendeiros”, problema já mencionado neste trabalho: “Essas vendas de permissão de táxi, um permissionário tem 300 táxis. É uma exploração do homem pelo próprio homem, pagam diárias, têm que superar o valor da gasolina para retirar resíduo ínfimo. A UBER veio vencer esse paradoxo” (RITCHER, 2018, *online*).

Como a sessão foi conjunta, ADPF 449 e RE 1054110, pois ambas tratavam sobre leis municipais que restringiam ou proibiam a atividade privada de transporte de passageiros por meio de aplicativos, o Ministro Luís Roberto Barroso, embora relator do outro processo, tratou de um ponto comum ao tema e de relevância: a substituição de velhas tecnologias e modos de produção pelas novas, como um ciclo do capitalismo<sup>156</sup>.

Para o ministro, não há garantias legais de manutenção de modelos específicos no mercado. Como seria, no caso, o táxi. Mantê-lo e protegê-lo, da forma como é, por ser

---

<sup>154</sup> No Documento de Trabalho nº 001/2018 do DEE/CADE: “Efeitos concorrências da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?”, verificou-se um percentual de usuários que substituiu o transporte coletivo pelos serviços de aplicativos como a Uber. Ainda, nesse sentido, Cesar Cunha Campos (2015, p. 2) afirma que “O uso do veículo individual nas grandes cidades não é uma questão de educação, mas sim de ausência de oferta de transporte coletivo eficiente, seguro e de qualidade. Quando o cidadão leva mais de duas horas no deslocamento casa-trabalho nas regiões metropolitanas, o uso do automóvel justifica-se ao reduzir esse tempo em cerca de 50 a 60%. Trata-se, portanto, de uma equação de políticas públicas integradas que deve levar em consideração aspectos como locais de oferta de trabalho, renda e serviços”. O referido autor é Diretor da FGV projetos e teve seu artigo publicado pela OCDE *Yearbook* 2015.

<sup>155</sup> No tocante ao planejamento urbano para acolher todos os tipos de modais, é necessário ressaltar que uma das diretrizes da política de mobilidade urbana, constante na Lei 12.587/2012, é a integração entre os modos e serviços de transporte urbano (Art. 6º, inciso III). Portanto, o poder público municipal deve integrar o serviço da Uber aos demais modais e não proibí-lo com o intuito de “resguardar” o transporte público.

<sup>156</sup> Esse fundamento do ministro se refere ao termo “destruição criativa” de Joseph Schumpeter. Para o economista, o desenvolvimento tecnológico é o novo determinante de todo o desenvolvimento capitalista (SALOMÃO FILHO, 2007, P. 231).



regulado pelo poder público é inviável e afronta a Constituição da República em múltiplos sentidos. Por isso, a proibição dos aplicativos com intuito de manter um grupo específico esbarra na livre iniciativa (STF, 2018, *online*).

Faz parte da inexorabilidade do progresso social haver novas tecnologias disputando com o mercado tradicional, e é inócuo tentar proibir a inovação ou preservar o *status quo* (...) O desafio é como acomodar a inovação com os mercados existentes, e a proibição não é o caminho. (STF, 2018, *online*).

O ministro Barroso destacou que, antes dos aplicativos, o mercado de táxi exercia um monopólio de fato no setor. A falta de competição acomodou os agentes econômicos com altos preços e má qualidade, ou seja, falhas de mercado que a própria regulação ou fiscalização não resolvia. Avaliou que a chegada da iniciativa privada no setor trouxe modificações positivas e benefícios ao consumidor – como descontos, novos padrões de atendimento etc (STF, 2018, *online*).

A nova realidade dos monopólios naturais é ter que enfrentar a tecnologia e a concorrência de modelos disruptivos. Monopólios não convivem bem com mudanças tecnológicas. Ao contrário, buscam a sua interrupção ou criam dificuldades para que possam ser introduzidos no mercado. Os monopólios procuram se auto proteger (SALOMÃO FILHO, 2007, p. 234).

Muito embora a regulação social não seja o objeto deste trabalho, a questão social afeta diretamente o ambiente econômico, portanto destaca-se, aqui, que o Ministro também fundamenta que o motorista particular é protegido pela liberdade fundamental e se submete apenas à regulação definida em lei federal. Com base no Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, e na Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, afirma que o ordenamento jurídico brasileiro, então, garante a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos (STF, 2018, *online*).

Aduziu que a proibição do livre exercício profissional afronta também o princípio da busca pelo pleno emprego, prejudica a abertura do mercado a pessoas interessadas em ingressar na atividade em decorrência da crise econômica. “São milhares de pessoas que estavam desempregadas e hoje se dedicam a esse tipo de serviço” (STF, 2018, *online*).

Após a exposição das fases regulatórias no município de Fortaleza, far-se-á análise da legislação municipal quanto às diretrizes indicadas nos trabalhos desenvolvidos pelo DEE/CADE, FIT/OCDE e pelas decisões da UE, a fim de se verificar em que medida a

legislação municipal atende a essas orientações. Analisa-se também a Lei Municipal nº 10.750/2018 sob o aspecto constitucional e sob o atual entendimento do STF sobre o tema.

### **4.3 A regulação do transporte individual privado no município de Fortaleza-CE frente aos estudos do Departamento de Estudos Econômicos do CADE (DEE/CADE), da FIT/OCDE e das decisões do TJUE e incertezas constitucionais**

Nessa subseção, almeja-se aferir em que proporção a legislação do município de Fortaleza, referente aos aplicativos de transporte privado individual, segue as indicações dos estudos do DEE/CADE, as discussões realizadas pelo FIT/OCDE e os seus princípios regulatórios, e as decisões do TJUE, uma vez que tais trabalhos e debates envolvem argumentos econômicos que devem ser considerados pelo Direito.

É preciso conhecer os limites de atuação do município nesse setor. Esse trabalho propõe que esses estudos supramencionados sirvam de delimitações para a legislação municipal<sup>157</sup>. Além disso, levanta-se também, diante da lei municipal de transporte de aplicativos, questões no tocante, ainda, a sua constitucionalidade, em especial, após o debate realizado no STF em maio de 2019, no julgamento da ADPF nº 449 e do RE nº 1054110.

O objetivo dessa confrontação é compreender se a Lei Municipal nº 10.751/2018 não impõe condições e exigências que impeçam a eficiência da atividade da UBER, se ela acaba por regular os aplicativos como táxi, bem como se afronta à livre concorrência e a livre iniciativa, ou seja, se as imposições da regulação não restringem desproporcionalmente a atividade.

Considerando que a lei federal da UBER repassa para os municípios a função de legislar e fiscalizar a atividade, conferindo-lhe amplo poder, corre-se o risco de se ter uma lei municipal que estabeleça dispositivos que acabem por obstaculizar o exercício das liberdades

---

<sup>157</sup> Interessante o questionamento de Victor Nóbrega Luccas e Daniel Tavela Luís “quais são os limites do poder de regulamentar concedido aos Municípios, tendo em vista especialmente o princípio da livre iniciativa, fundamento da república e da ordem econômica (Art. 1º, IV e Art. 170, CF)?” No caso, os autores usam como parâmetro dos princípios constitucionais. No caso do presente trabalho, ultrapassado o questionamento de constitucionalidade da Lei nº 13.640/2018, posto não haver, por enquanto, qualquer ação perante o STF, utilizar-se-á como critério os estudos, discussões e decisões já referidos.

constitucionais tão caras e discutidas na Suprema Corte do país, além do prejuízo à abertura e à eficiência do mercado no setor<sup>158</sup>.

Caso se permita a regulamentação municipal do serviço, a depender do seu teor, a escala pode ser comprometida. Podem ser necessários ajustes nos algoritmos para cada município, a fim de se adequar a legislação, correndo-se o risco de inviabilizar o serviço em alguns – ou, quiçá, todos - os municípios. Ainda que o serviço sobreviva, quanto maior a regulamentação, a tendência é de maiores custos de adaptação, menores possibilidades de inovação, bem como da criação de barreiras à entrada para novos aplicativos. (LUCCAS; LUÍS, 2018, *online*).

Caso a regulação não acompanhe o estudo econômico indicador do bem-estar social e favorável ao mercado, ela possivelmente irá tolher ou embaraçar a concorrência e prejudicará a livre opção de escolha do consumidor e outras liberdades já mencionadas. Pode-se concluir que, diante disso, a regulação pode incorrer em inconstitucionalidade, já que vai contra os princípios da ordem econômica.

Importante ainda destacar que a competência dada ao Município e Distrito Federal pela Lei nº 13.640/2018 é de questionável constitucionalidade. A Constituição da República de 1988 determina que compete privativamente a União legislar sobre trânsito e transporte, conforme o inciso XI, do art. 22, e essa competência somente é delegada aos Estados por meio de lei complementar, como dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo<sup>159</sup>.

A mobilidade urbana encontra desafios que atingem não só o Brasil. A repercussão da UBER tomou grandes cidades, como Nova Iorque, Londres, Paris, Rio de Janeiro, São Paulo. Como as questões regulatórias surgiram no âmbito internacional, achou-se necessário trazer estudos não só do CADE, mas também as discussões e decisões ocorridas na esfera internacional.

Apresenta-se o Quadro 1 a seguir a fim de se visualizar melhor o que o DEE/CADE recomendou e o que corresponde, no mesmo sentido, a lei do Município de Fortaleza. Após, serão feitos comentários sobre esse comparativo.

---

<sup>158</sup> A racionalização da atividade regulatória é necessária e a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) é o instrumento indicado para se alcançar a eficiência da regulação. O AIR tem como objetivo planejar e avaliar as consequências da regulação, verificando a sua necessidade – desregulação, as estratégias que devem ser tomadas pelas autoridades para propiciar ampla concorrência no setor, favorecer a inovação e o desenvolvimento econômico do país. o AIR é indicado no âmbito das agências reguladoras. Existe também outro instrumento importante chamado de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) cujo objetivo é a tomada de decisão eficiente, de qualidade e efetiva. A análise de custos e benefícios, de qualquer forma, é necessária para a garantia do desenvolvimento econômico do país e, com ele, a preservação de direitos e liberdades previstas na ordem econômica constitucional brasileira.

<sup>159</sup> Art. 22. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Quadro 1 – CADE x Regulação do município de Fortaleza

<p style="text-align: center;"><b>DEE/CADE</b> <b>Trabalho nº 001/2015</b></p> <p>“O mercado de transporte individual de passageiros: Regulação, externalidades e equilíbrio urbano”.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Lei nº 10.751/2018</b></p> <p>“Dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”.</p>
<p>1 – Propõe a autorregulação dos serviços de transporte de passageiros por aplicativos.</p>	<p>O diploma legal regulamenta, no âmbito do Município de Fortaleza, a atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, com fundamento no art. 4º, inciso X, da Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), assim como o art. 11-A da mesma Lei, modificado pela Lei Federal nº 13.640/2018 (<b>art. 1º</b>).</p>
<p>2 – As plataformas devem contribuir com as autoridades locais no sentido de propiciar informações e conhecimento com o propósito de aplacar riscos e preocupações.</p>	<p>As Plataformas Digitais de Transporte credenciadas para esse serviço compartilharão com o Município de Fortaleza os dados necessários ao controle e à regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, nos termos desta Lei, contendo, no mínimo: I – origem e destino da viagem; II – tempo de duração e distância do trajeto; III – tempo de espera para a chegada do veículo à origem da viagem; IV – mapa do trajeto; V – itens do preço pago; VI – avaliação do serviço prestado; VII – identificação do condutor; VIII – identificação do modelo do veículo e do número das placas de identificação; IX – outros dados solicitados pelo Município de Fortaleza, necessários para o controle e a regulação de políticas públicas de mobilidade urbana; X – disponibilizar ao condutor a localização inicial do usuário e seu destino final, no momento da solicitação do serviço, antes do aceite do motorista (<b>art. 4º</b>).</p> <p>Compete à Plataforma Digital de Transporte, no âmbito do cadastramento de veículos e motoristas: I – registrar, gerir e assegurar a veracidade das informações prestadas pelos motoristas prestadores de serviço e a conformidade com os requisitos estabelecidos; II – credenciar-se e compartilhar seus dados com o Poder Executivo Municipal, conforme regulamentação expedida nos termos desta Lei (<b>art. 13</b>).</p>
<p>3 – As autoridades locais devem, juntamente com a iniciativa privada que atua no âmbito daquele município, levantar esforços para estudar e analisar os ganhos e as perdas da regulação, ou desregulação, do mercado no setor – análise de custos e benefícios.</p>	<p>1 – Não há previsão legal sobre trabalho cooperativo entre o poder público municipal e a iniciativa privada.</p> <p>2 – Observou-se a realização de audiência pública na Câmara Municipal de Fortaleza, mas os pontos mais criticados pelas plataformas digitais – como vistoria, idade máxima do veículo e outorga onerosa – não foram acolhidos na votação da lei.</p>
<p style="text-align: center;"><b>DEE/CADE</b> <b>Trabalho nº 003/2015</b></p> <p>“Rivalidade após entrada: O impacto do aplicativo UBER sobre as corridas de táxi porta-a-porta”</p>	<p style="text-align: center;"><b>Lei nº 10.751/2018</b></p> <p>“Dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de</p>

Quadro 1 – CADE x Regulação do município de Fortaleza

	transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”.
1 – O presente estudo apenas analisa se existe rivalidade e “substitubilidade” entre o segmento de táxi e os <i>apps</i> da atividade privada.  2 – Concluiu pelo surgimento de um novo mercado.	1 – Como houve uma regulação específica para o transporte de passageiros no setor privado por meio de plataformas digitais, entende-se que a regulação reconhece o surgimento de um novo mercado.
<b>DEE/ CADE</b> <b>Trabalho nº 001/2018</b> “Efeitos concorrências da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da UBER afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?”	<b>Lei nº 10.751/2018</b> “Dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”.
1 – A regulamentação municipal não deve tratar os novos serviços de modo restritivo. Ou seja, evitar ações e regulamentações que dificultem a atividade desses serviços.	<b>Cobrança de Preço Público de 2%</b> (dois por cento) do valor total de cada viagem realizada por meio de Plataforma Digital de Transporte (Outorga onerosa) ( <b>art. 8º</b> ).  Os veículos que serão utilizados na operação das Plataformas Digitais de Transporte deverão obedecer a <b>requisitos mínimos</b> :  I – <b>aprovação em vistoria anual</b> realizada pela Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), em consonância, ainda, com as exigências da Resolução nº 0632/2016 do CONTRAN quanto aos itens mínimos de conforto e segurança dos veículos e passageiros; II – <b>identificação visual através de adesivo</b> autodestrutivo a ser apreçado, conforme disposições previstas em Portaria da ETUFOR; III – ter idade máxima de ingresso no sistema de 5 (cinco) anos ( <b>art. 14</b> ).
2 – Desregulamentação gradual dos serviços de táxi, pelo menos no âmbito dos aplicativos.	A referida lei não trata sobre o assunto.  Mas o município de Fortaleza aprovou legislação sobre a <b>modernização dos serviços de táxi por aplicativos</b> , instituindo novas exigências, como o uso de GPS e a identificação biométrica.

Pelos três trabalhos realizados pelo DEE/CADE, o que se depreende deles são os seguintes desfechos:

1 – Inicialmente, o Município não atendeu a sugestão de que o mercado se autorregulasse e que o setor de táxi fosse, aos poucos, desregulado. Com a Lei nº 10.750/2018, houve uma iniciativa de modernizar o serviço de transporte de passageiros em veículos providos de taxímetro, porém a regulação ainda é exigente, deixando dúvidas quanto à sua eficiência<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> Como por exemplo, a referida lei municipal, exige dos aplicativos de táxi que eles possuam sistema de identificação biométrica. A lei prevê que não haverá custos para os taxistas e para o Poder Público

A inovação é seguramente favorável para o mercado. O modelo tradicional de táxi deve ser desregulado a fim de que os grupos de pressão não impeçam a formação do mercado formado pelo progresso tecnológico. Como também a desregulação favorece a concorrência para o táxi.

O mercado formado pelas plataformas digitais apresenta mecanismos eficientes que dispensam a regulação, pois corrigem as falhas de mercado. Além do mais, a inovação ganhou proteção constitucional com a Emenda n. 85/2015. A teoria econômica entende a inovação como essencial para o desenvolvimento econômico, já que impulsiona as economias capitalistas e maximizam resultados (BAPTISTA; KELLER, 2018, p. 135).

2 – A lei municipal exige que as plataformas digitais forneçam dados e informações necessárias para melhorar a política regulatória, portanto, ocorre a troca de informações entre agentes reguladores e regulados, o que, inicialmente, é positivo.

O DEE/CADE se posicionou no sentido de que as empresas responsáveis pela inserção da inovação, como a UBER, contribuam com as autoridades locais levando informações e conhecimento com o propósito de que juntos busquem a solução mais favorável no sentido de apelar riscos e preocupações. Como já dito, fica clara a sugestão de trabalho cooperativo a fim de que haja a maximização dos ganhos, em especial para a sociedade e usuários.

Tal condição pode contribuir com as autoridades locais em perceberem como e se existe a necessidade de se regular o mercado. Como diz Baptista e Keller (2018, p. 137), “é preciso considerar o alto nível de imprevisibilidade contido na inovação tecnológica”. Para as autoras, ao tratar sobre o momento que se deve decidir por regular uma nova tecnologia, o processo “regulatório adequado não é propício a respostas imediatas” (BAPTISTA; KELLER, 2018, p. 137), portanto, troca de informações e dados enriquece o conhecimento do agente regulador quanto à inovação tecnológica que chega ao mercado e isso facilita a elaboração de uma regulação mais simples e transparente.

3 – Reconhece-se o surgimento de um novo mercado nos estudos do DEE/CADE e a promulgação de uma regulação específica, no âmbito do município, distingue e também reconhece o segmento emergente nesse setor.

---

Municipal. Contudo, os custos existirão e deverão ser analisados. Quais seriam os benefícios? Aparentemente existem benesses para a segurança. Contudo, deve-se fazer uma análise mais aprofundada quanto aos custos e benefícios dessa medida para concluir pela sua eficiência.

Isso quer dizer que o simples reconhecimento abre as portas para novos negócios, insere agentes econômicos e aumenta a concorrência. Embora a regulação existente traga exigências e onerosidades, ainda assim dá ao consumidor opções de escolha.

Sob esse ângulo, a norma atende, parcialmente, os ditames do art. 170 da CR/1988, quando apenas deixa ao consumidor a opção de escolha, porém, com restrições e onerosidades, fere a livre concorrência. Por isso, entende-se que a livre concorrência é o pilar do capitalismo e da ordem econômica, uma vez que é o sustentáculo dos demais princípios.

4 – Em virtude de a legislação municipal exigir o pagamento de 2% (dois por cento) do valor total de cada viagem realizada por meio de Plataforma Digital de Transporte e repassar o percentual para o município, além do imposto municipal previsto na lei federal, entende-se que a regulação ainda é restritiva, não respondendo à sugestão do DEE/CADE<sup>161</sup>.

À princípio, percebe-se que o município de Fortaleza se comporta como um regulador tradicional, taxando o serviço. Contudo, essa outorga apresenta a possibilidade de diminuição desse valor para 1% (um por cento) se a Plataforma Digital de Transporte atender a algumas das Medidas Mitigadoras de Impacto na Mobilidade Urbana que são instrumentos eficazes de incentivo aos transportes coletivos ou não motorizados e poderão ser utilizados como abatimento da outorga onerosa das Plataformas Digitais de Transporte, conforme arts. 9º e 10º da lei municipal, quais sejam:

I – implantar 1km linear de faixa exclusiva de ônibus, por ano, a cada 200 (duzentos) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte, contemplando a implantação da sinalização vertical e horizontal de toda a via;

II – construir 1.000m<sup>2</sup> de calçada, por ano, no padrão estabelecido pela Legislação Municipal a cada 170 (cento e setenta) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte;

III – implantar 1km linear de ciclo faixa, por ano, a cada 200 (duzentos) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte, contemplando a implantação da sinalização vertical e horizontal de toda a via;

---

<sup>161</sup> Para o CADE, os gestores urbanos “têm focado suas políticas no sentido de criar incentivos para que as pessoas substituam o transporte individual de passageiros (públicos ou privados) por transporte coletivo” (ESTEVEZ, 2015, p. 13). Por isso, acredita-se que o poder público municipal, no caso, se comporte no sentido de querer limitar e impedir o desenvolvimento pleno da atividade da Uber

IV – patrocinar 1 (uma) estação do Sistema de Bicicletas Públicas Compartilhadas (Bicicletar), por ano, no padrão estabelecido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, a cada 180 (cento e oitenta) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte;

V – patrocinar 1 (uma) estação do Sistema de Bicicletas Públicas Compartilhadas integradas ao transporte público (Bicicleta Integrada), por ano, no padrão estabelecido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, a cada 900 (novecentos) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte;

VI – outras intervenções de incentivo à Mobilidade Urbana que sejam previamente aprovadas pela Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos, com regramento regulamentado por meio de Decreto;

VII – implantar 1 (uma) estação de apoio ao ciclista, por ano, contendo ferramentas para consertos simples de bicicletas, e bomba para calibrar pneus, a cada 100 (cem) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte.

O ideal é que o regulador esteja aberto a não só taxar o regulado, mas a promover medidas de incentivo e desempenho, inovando também no âmbito regulatório, como alerta Baptista e Keller (2018, p. 147):

O regulador tradicional, aferrado aos padrões mais usuais do direito público (ordens, tributação, sanções), provavelmente não será bem-sucedido. É preciso inovar – também aqui – e combinar os instrumentos tradicionais com lógicas de incentivo, autorregulação, experimentalismo etc. enfim, regulará melhor aquele que tiver êxito em combinar melhor o mix de estratégias existentes de acordo com os fins regulatórios perseguidos em cada caso. Eis o desafio aos reguladores nesta área de rápidas e grandes evoluções.

Esclarece a lei municipal que os projetos para a execução das medidas mitigadoras referidas neste artigo devem ser submetidos ao Poder Público, que autorizará e fiscalizará sua execução.

Contudo, vale salientar que não há pesquisa que comprove se vale a pena para a plataforma regulada atender a essas medidas ou pagar o 1%. Neste ponto, é que fica demonstrado o papel da Economia: proporcionar recursos para demonstrar a eficiência ou não do meio escolhido, propor alternativas e estimar custos, sejam financeiros ou não. O direito influencia a conduta humana e pode conduzir a sociedade a resultados indesejados, pode gerar benefícios concentrados em troca de prejuízos dispersos. O “funcionamento” da norma jurídica demonstrado por meio das lentes de outras áreas do conhecimento norteia a questão a



fim de se perceber se ela é justa ou compatível com o ordenamento jurídico (BODART, 2017, p. 115).

Claro que quanto maior a arrecadação da plataforma, melhor será atender as medidas mitigadoras de impacto. Mas, quais medidas devem ser atendidas? Em qual ordem? Implantar faixa de ônibus ou construir calçada? E quanto às outras intervenções de incentivo? Quem decidirá qual a medida de maior interesse público?

Conforme Baptista e Keller (2018, p. 147), “na temática, é preciso reconhecer, há ainda muito mais perguntas do que respostas, mas, nem por isso, o estudioso do direito – em especial do direito público – pode se eximir de discutir o tema”, portanto, são questionamentos relevantes que indicam a necessidade de um estudo prévio de impacto para justificar a decisão do regulador, pois, do contrário, se pode criar um novo grupo de pressão sobre a autoridade.

Expõe-se o Quadro 2 a seguir com os princípios regulatórios propostos pelo FIT/OCDE, fruto de discussões entre autoridades de transportes, representantes de táxi e das plataformas digitais, como também estudiosos sobre o tema.

Quadro 2 – OCDE x Regulação do município de Fortaleza

<p><b>FIT/OCDE</b> “Aplicativos de transporte e serviços de táxi: princípios para a regulação”.</p>	<p><b>Lei nº 10.751/2018</b> “Dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”.</p>
<p><b>1º princípio:</b> O regulamento deve limitar-se a corrigir as deficiências do mercado</p>	<p><b>Estabelece cobrança de Preço Público de 2%</b> (dois por cento) do valor total de cada viagem realizada por meio de Plataforma Digital de Transporte, chamada de outorga onerosa (<b>art. 8º</b>).</p> <p><b>Estabelece requisitos para os motoristas cadastrados na Plataforma Digital de Transporte:</b></p> <p>I – apresentação de documento comprobatório de conclusão do curso de capacitação;</p> <p>II – posse de Carteira Nacional de Habilitação, categorias “b”, “c” ou “d”, com autorização para exercer atividade remunerada;</p> <p>III – posse de Certidão Negativa de Antecedentes Criminais;</p> <p>IV – comprovação de contratação de Seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);</p>

Quadro 2 – OCDE x Regulação do município de Fortaleza

	<p>V – não incorrer nas restrições previstas no art. 168, inciso XVII, da Lei nº 6.794, de 27 de dezembro de 1990, que proíbe o exercício de quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo e com o horário de trabalho;</p> <p>VI – posse de inscrição como contribuinte individual no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS (<b>art. 12</b>).</p> <p><b>Estabelece requisitos mínimos para os veículos utilizados na operação das Plataformas Digitais de Transporte:</b></p> <p>I – aprovação em vistoria anual a ser realizada pela Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), em consonância, ainda, com as exigências da Resolução nº 0632/2016 do CONTRAN quanto aos itens mínimos de conforto e segurança dos veículos e passageiros;</p> <p>II – identificação visual através de adesivo autodestruível a ser afixado, conforme disposições previstas em Portaria da ETUFOR;</p> <p>III – possuir idade máxima de ingresso no sistema de 5 (cinco) anos (<b>art. 14</b>).</p>
<p><b>2º princípio:</b> A regulamentação deve basear-se nos instrumentos mais eficientes.</p>	<p>Para se alcançar resultados eficientes, é imprescindível estudos como a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) ou a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), que demonstrem os efeitos advindo da regulação pretendida.</p> <p>A análise de custos e benefícios auxiliam as autoridades para tomar a decisão que beneficie a sociedade.</p> <p>Não há previsão sobre isso na lei nem foram realizados estudos sobre a regulação discutida.</p>
<p><b>3º princípio:</b> A regulamentação deve ser neutra do ponto de vista tecnológico e não deve discriminar entre os operadores de um mercado.</p>	<p>No Brasil, o uso da <i>internet</i> segue o princípio da neutralidade da rede, garantindo condições iguais de acesso a informações sem interferência (art. 3º, inciso IV, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014).</p> <p>A discriminação que pode ocorrer é quanto ao tratamento entre motoristas do setor público e os oriundos do setor privado. Na verdade, o que existe, de fato, é a assimetria regulatória. São regulações diferentes para o táxi e para a UBER. A própria lei regula exclusivamente para as plataformas digitais de transporte que não sejam operadas por táxi.</p>
<p><b>4º princípio:</b> O impacto da regulamentação e sua relevância devem ser monitorados e reavaliados.</p>	<p>Não há previsão legal. Como já mencionado, não há previsão de estudos, como Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) ou Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), que comprovem que as exigências legais são eficientes. Não qualquer previsão legal que obrigue o órgão municipal, no caso, a ETUFOR, a</p>

Quadro 2 – OCDE x Regulação do município de Fortaleza

	realizar, periodicamente, estudos e monitoramentos sobre os efeitos da regulação <sup>162</sup> .
<b>5º princípio:</b> O regulamento deve ser adaptável.	No Brasil, não há previsão de processo legislativo que atenda à flexibilidade e adaptabilidade a fim de acompanhar a tecnologia e a inovação. O processo legislativo demanda etapas e obedece a prazos.
<b>6º princípio:</b> Deve haver uma divisão adequada de responsabilidade regulatória.	A lei municipal estabelece competências às plataformas digitais com a finalidade de que elas assumam o controle pela atividade e pela transação realizada. Tal determinação é apenas uma confirmação ou reforço da operação já praticada pelo aplicativo. Na verdade, sem a legislação, a empresa de tecnologia já se autorregulava. A lei aparenta ser redundante.
<b>7º princípio:</b> O regulamento deve ser claro e fácil de aplicar.	Além da lei municipal, existe a previsão de decreto municipal que irá orientar outras exigências no tocante aos serviços de transporte por aplicativos. Essa duplicidade de regulação dificulta a sua aplicação. Pelo menos não simplifica.
<b>8º princípio:</b> O regulamento deve ser focalizado (específico).	A lei trata apenas do tema a que propõe, qual seja, disciplina apenas as plataformas digitais de transportes remunerados privados individuais.
<b>9º princípio:</b> O regulamento deve basear-se em princípios econômicos sólidos.	Como não existem estudos que justifiquem as exigências legais feitas, entende-se que a regulação não atende a esses princípios.
<b>10º princípio:</b> A regulamentação deve incluir todos os grupos sociais.	A regulação municipal não faz discriminação entre as plataformas digitais. Apenas existe regulação diferente para o táxi e para a plataforma da iniciativa privada, como a UBER.  Existem exigências de segurança, para se cadastrar como motorista, como a apresentação de antecedentes criminais.

Após análise dos princípios regulatórios para aplicativos de transporte sugeridos pelo FIT/OCDE, as implicações são as seguintes:

1 – Não atende ao primeiro princípio sobre limitar-se a corrigir falhas de mercado<sup>163</sup>. A lei municipal impõe condições que não estão contidas na lei federal, como por exemplo outorga onerosa, vistoria, curso de capacitação, identificação do veículo por meio de adesivo.

<sup>162</sup> O cadastro de veículos e plataformas iniciaram-se neste ano de 2019 e seguirá até o final do ano. Após o cadastro, a ETUFOR poderá ter um banco de dados acerca de quantas plataformas e motoristas existem em atividade no município de Fortaleza. Talvez, desta forma, perceba-se, de algum modo, o impacto da regulação e surjam pesquisas e/ou mudanças, caso sejam necessárias, na regulação municipal. Contudo, não há uma equipe indicada para verificar a questão da oferta do transporte em áreas periféricas da cidade após a regulação. Essa questão tem relevância posto que foi discutida em audiência pública na Câmara Municipal de Fortaleza, em 26 de abril de 2018.

Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_7PxZf4QGEg&t=7136s](https://www.youtube.com/watch?v=_7PxZf4QGEg&t=7136s). Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>163</sup> Quando a alocação de bens e serviços, no livre mercado, não é eficiente, não funciona da melhor forma, ocasionando a perda do bem-estar social. Exemplos: estrutura oligopolista ou poder de mercado; informação incompleta ou assimétrica – seleção adversa (produtos de qualidades diferentes com o mesmo preço), risco moral (seguro com informações que não condizem com a conduta do motorista) etc.

Sabe-se que o propósito da regulação é promover a eficiência dos mercados e corrigir as suas falhas.

Com mercados eficientes, se cumpre os ditames da justiça social, ambição da ordem econômica constitucional brasileira. Nesse setor do transporte individual de plataformas digitais, o próprio mercado vem se aperfeiçoando, graças à tecnologia, e oferecendo resultados melhores. Essas imposições regulatórias devem ser constantemente repensadas. Eis a explicação de Oliveira e Figueiroa (2018, p. 357) que corroboram com esse entendimento:

As preocupações com a segurança do usuário nessa nova modelagem proporcionada por inovações tecnológicas são reduzidas significativamente na medida em que o próprio mercado (usuários e UBER) define quais os motoristas se perpetuarão na atividade ou não. Isso porque o aplicativo possibilita que os motoristas sejam avaliados pelos usuários constantemente, e caso não consigam manter uma média de 90% de satisfação, o acesso do motorista à rede de usuário é automaticamente bloqueado. Aliás, o próprio credenciamento do motorista na plataforma depende do preenchimento de requisitos que buscam garantir maior segurança aos usuários, tais como a apresentação de ficha com os antecedentes criminais, licenças válidas, a comprovação da propriedade do veículo que deve apresentar características especiais, dentre outras. Além disso, todo o trajeto das corridas é acompanhado por GPS, permitindo maior controle na relação entre usuários e motoristas.

Esses mesmos autores também, já citado neste trabalho, se manifestaram afirmando que a tecnologia supostamente resolve as falhas de mercado. O controle exercido pela regulação já é feito pelos usuários e pela UBER. Contudo, a regulação municipal não atende ao primeiro princípio proposto pelo FIT/OCDE já que não se restringe a corrigir as falhas de mercado, mas impõe exigências para controle e fiscalização que a própria plataforma UBER oferece.

O segundo princípio muito se aproxima do primeiro, já que exige que a regulação deve basear-se nos instrumentos mais eficientes, ou seja, busca a eficiência do mercado, a corrigir suas falhas. Aqui sugere-se como meio de verificar a eficiência, o bem-estar social, é a análise de custos e benefícios<sup>164</sup>.

O quarto princípio proposto pelo FIT/OCDE, sobre a monitoração dos efeitos do impacto da regulação no mercado, também tem relação próxima com o primeiro e segundo princípios em que sugerem que a regulação deve se pautar em instrumentos eficientes. Ferramentas importantes de pesquisa sobre o impacto da regulação no mercado e capazes de monitorar a regulação são a AIR e a AIL, ambas são mecanismos que contribuem para a elaboração de regulação de qualidade, como já mencionados neste trabalho.

---

<sup>164</sup> A análise positiva pratica ciência econômica aplicada ao Direito. O juseconomista identifica as possíveis alternativas normativas e investiga as prováveis consequências de cada uma, bem como compara a eficiência de cada solução possível (GICO JUNIOR, 2014, p. 17).

A proposta de se utilizar análises de impacto legitimam a decisão do administrador ou legislador, quando estes expõem as razões, os problemas e os objetivos da produção normativa. Salinas (2016, *online*) propõe uma utilização do AIR de forma ampla com a extensão do seu uso para todos os tipos de atos normativos. Deste modo é a proposta do presente trabalho, a utilização da análise de impacto, de custos e benefícios, para a regulação da atividade da Uber e de outras plataformas digitais que operem no serviço de transporte.

Por buscar explicitar problemas regulatórios, objetivos a serem alcançados, opções disponíveis e possíveis consequências das decisões, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos, diz-se que a AIR é uma abordagem que estrutura a decisão baseada em evidências.

Trata-se de tema de interesse de reguladores, de maneira geral, e não apenas de agências reguladoras, embora o debate sobre AIR e outras boas práticas regulatórias tenha ocorrido, de maneira predominante, por razões históricas, no âmbito das agências (ALBUQUERQUE; GUARANY, 2018, *online*).

Importante aqui frisar o que já foi dito neste trabalho, a regulação da atividade econômica, nos termos do art. 174 da Constituição da República, se traduz na fiscalização, no incentivo e no planejamento. O planejamento dá a oportunidade de conhecer o que se vai regular e é necessário para se alcançar a mobilidade urbana eficiente. Segundo Grau (2017, p. 337), planejamento “é forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”<sup>165</sup>.

Segundo Bercovici (2005, p. 80-81), o planejamento na Constituição de 1988 se reduz ao orçamento, mas planejamento não é só isso e muito se perde com essa visão simplista. O planejamento deve ir além e fixar diretrizes para o setor público e orientar o setor privado. Cuidar do orçamento é só uma forma de coordenar racionalmente os gastos públicos. É preciso avançar nesse pensamento e racionalizar todas as decisões, no âmbito da Administração, para se atingir melhor o interesse público.

2 – A regulação, segundo o terceiro princípio, deve ser neutra do ponto de vista tecnológico e não deve discriminar entre os operadores de um mercado. No Brasil, o uso da internet segue o princípio da neutralidade da rede, garantindo condições iguais de acesso a informações sem interferência (art. 3º, inciso IV, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014). A lei municipal não regula sobre questões de transferências de dados e informações com relação à rede.

---

<sup>165</sup> O referido autor ainda nos diz acerca da visão prospectiva que está presente no planejamento (GRAU, 2017, p. 338).

Contudo, a discriminação existente pode ocorrer para o caso de assimetria regulatória, pois existem regulação para aplicativos de táxi e regulação para as plataformas digitais que operam no âmbito privado, ou seja, regulações diferentes para a mesma atividade. A própria lei, sob análise, regula exclusivamente para as plataformas digitais de transporte que não sejam operadas por táxi. Guerra (2018, p. 94) entende que, nesse caso, deve haver a intervenção estatal por assimetria regulatória a fim de justificar os níveis diferenciados na intensidade de intervenção.

3 – No tocante ao quinto princípio sobre uma proposta de estrutura regulatória ajustável, entende-se que, no Brasil, o processo legislativo demanda etapas e obedece a prazos, portanto, a sugestão de regulação flexível ou adaptável é, a princípio, incompatível com a realidade brasileira. Contudo, Ribeiro (2018, p. 79), ao abordar sobre a instrumentalização das inovações tecnológicas por meio da regulação, apresenta cinco estratégias regulatórias, dentre elas, destaca-se, para viabilizar a sugestão do FIT/OCDE, a hipótese de regular por *soft regulation*, ou seja, mediante recomendações e ameaças (*threats*)<sup>166</sup>.

Para Guerra (2018, p. 92), quando trata da intensidade da regulação estatal, afirma que “caso a regulação incida sobre atividade econômica, isto é, de titularidade exclusiva do particular nos termos do art. 170 da Constituição Federal, a regulação deve ser aplicada de forma mínima (fraca)”. Ainda assim, destaco que o mesmo autor afirma que em atividade que, embora não seja estatal, mas possa impactar serviços de utilidade pública o nível de regulação deve ser médio (GUERRA, 2018, p. 92).

4 – Acerca do sexto princípio em que consiste numa divisão adequada de responsabilidade regulatória, a lei não prevê expressamente essa divisão de responsabilidade, mas atribui à plataforma digital de transporte competências no art. 6º da Lei nº 10.751/2018 para operar o serviço, sendo de sua responsabilidade a organização do serviço, a intermediação, o cadastro de veículos e motoristas, a intermediação do pagamento e o recolhimento de imposto municipal.

Além disso, no parágrafo único, determina, para a prestação desses serviços, que a plataforma faça uso de mapas digitais para o acompanhamento do trajeto e tráfego em tempo real, realize a avaliação da qualidade do serviço pelos usuários, disponibilize eletronicamente a ao usuário a identificação do motorista com foto, do modelo do veículo e do número da

---

<sup>166</sup> É fonte do direito internacional e se diferencia das outras normas pelo seu caráter flexível.

placa de identificação, emita o recibo eletrônico para o usuário, com as seguintes informações:

- a) origem e destino da viagem;
- b) tempo total e distância da viagem;
- c) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georreferenciamento; d) especificação dos itens do preço total pago;
- d) identificação do condutor.

A lei municipal aparenta ser redundante, apenas reforça o que a iniciativa privada já realiza. Não parece reconhecer, o que foi afirmado no *workshop* realizado pelo FIT/OCDE, que as empresas estão à frente do desenvolvimento no setor de transporte.

Contudo, a lei exige que as plataformas forneçam dados e informações para o controle e a regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, mas não prevê formalmente algum tipo de iniciativa de trabalho cooperativo entre o setor público e a iniciativa privada, ao contrário do exemplo internacional<sup>167</sup>.

5 – Conforme o sétimo princípio, o regulamento deve ser claro e fácil de aplicar. A lei municipal, embora seja clara, refere-se ainda a previsão de decreto municipal que irá orientar as exigências. Essa duplicidade de regulação não demonstra simplicidade. Conforme já salientado, a regulação que incida sobre a atividade econômica deve ser regulada de forma fraca ou média, a fim de que não haja muitas restrições à livre iniciativa e à livre concorrência, sob o risco de se tornar inconstitucional.

6 – Conforme o nono princípio, a lei deve atender a princípios econômicos sólidos. A AED é, como já mencionada, corrente em que a economia tenta desvendar os custos da tomada de decisão no meio jurídico e pode auxiliar na demonstração de custos e benefícios. Não se deve afastar a economia nesses casos, pois ela ilumina problemas e sugere hipóteses (SALAMA, 2008, p. 53).

Contudo, não há estudos elaborados pelas autoridades reguladoras do município de Fortaleza que comprovem que as exigências legais consideradas são as mais eficientes e atendem, ao máximo, o bem-estar social.

---

<sup>167</sup> Em março de 2013, os países membros do FIT – autoridades do setor público – criaram um meio de se envolver com o setor privado e criaram a plataforma de diálogo com a iniciativa privada chamada de Conselho de Parceria Corporativa (CPC).

7 – O décimo princípio afirma que a regulação deve incluir todos os grupos sociais. A regulação não faz distinção entre plataformas digitais da iniciativa privada, mas como existe assimetria regulatória, existe sim diferença entre as normas que regem os serviços de táxi e os da UBER.

Sob outro aspecto restritivo, a regulação delimita o acesso aos motoristas quanto às exigências de capacitação por curso e apresentação de antecedentes criminais. É uma condição regulatória que pretende dar segurança aos usuários. Porém, como afirma Baptista e Keller (2018, p. 146), “muitas, dessas plataformas, por exemplo, estabelecem rotinas de rigoroso controle de qualidade, em geral com o auxílio de seus próprios usuários, constantemente estimulados a avaliar os serviços usufruídos”. Esse é caso da UBER que vem constantemente aprimorando a plataforma<sup>168</sup>.

Segue o Quadro 3 em que se compara a regulação municipal com a decisão da TJUE.

Quadro 3 – TJUE x Regulação do município de Fortaleza

TJUE	Lei nº 10.751/2018 “Dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”.
Entende que os serviços de transportes por <i>apps</i> , como a UBER, sujeitam-se aos regramentos de táxi.	A regulação municipal acima regula especificamente as plataformas digitais da iniciativa privada e não a trata como táxi.

Conclui-se, nesse caso da TJUE, que é incompatível o entendimento adotado pelo TJUE e o do adotado no Brasil. Na sessão de dezembro de 2018, no julgamento conjunto da ADPF n. 449 e do RE 1054110, o ministro Barroso deixou claro que os serviços são de regime distintos quando assim se posicionou “A convivência de regimes distintos de regulação teve impacto positivo na qualidade dos serviços” (STF, 2018, *online*).

Ainda resta destacar que a Lei Municipal nº 10.751/2018 não limitou o número de vagas para os veículos nem exigiu o uso de placas especiais. No lugar da placa especial, exigiu o uso

<sup>168</sup> Nos Estados Unidos, como medida de segurança, a Uber está restringindo o acesso de dados que os condutores têm sobre os usuários. A plataforma resolveu retirar endereços exatos do histórico de corridas dos motoristas. “Quando olhar seu histórico, o condutor terá acesso apenas a uma informação sobre a região onde a corrida aconteceu. A medida já funciona nos EUA desde o ano passado. A ideia é preservar o passageiro, para que o motorista não tenha o registro exato de onde o usuário mora ou trabalha, por exemplo. Conforme Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/tecnologia/noticias/redacao/2019/06/25/apps-de-carona-tem-novas-regras-para-seguranca-de-passageiros-e-motoristas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 22 jun. 2019.



de adesivos nos veículos<sup>169</sup>. O adesivo é fornecido pela própria UBER e deve ser colado no canto superior direito do para-brisa traseiro. É obrigatório para a realização da atividade de motorista parceiro do aplicativo e deve estar no veículo para a realização da vistoria feita pela ETUFOR (UBER, 2018, *online*).

Nesta seção, percebeu-se que a regulação da UBER, no município de Fortaleza, encontra algumas restrições (preço público de 2%, identificação obrigatória do veículo, vistoria, curso de capacitação etc), além dos requisitos contidos na lei federal. Conforme exposição feita na audiência pública realizada na Câmara Municipal de Fortaleza, a limitação máxima da idade do veículo e o percentual de 2% do preço público foram solicitações amplamente combatidas.

Foi demonstrado pela empresa 99 o prejuízo do mercado emergente com a limitação da idade do veículo em 5 anos, ao invés de 8 anos, como adotado por diversas capitais, pois ocasiona a perda de 70% das corridas em áreas periféricas, como já mencionado neste trabalho (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018, *online*).

Caso os estudos apresentados pela UBER e 99, por ocasião da audiência pública, confirmem a perda de mercado decorrente da fragilização da concorrência pela limitação máxima da idade veicular de 5 anos bem como a fixação do percentual de 2% do preço público, a lei municipal de Fortaleza fere flagrantemente a Constituição da República.

A discussão realizada em audiência pública trouxe conhecimentos que o Poder Público não tinha. Ao verificar a regulação aprovada, percebe-se que as considerações feitas pelo setor privado não foram levadas em consideração. Isso fere a democracia no sentido de que ela impõe a oportunidade de ouvir pontos de vistas variados e exposição a discussões e debates públicos abertos (SEN; KLIKSBERG, 2010, p. 54).

Tal regra, além de debilitar a concorrência, desestimula a inovação do serviço (art. 218, CR/1988) e limita a evolução da mobilidade urbana, o que afeta o direito à mobilidade urbana eficiente (art. 144, §10, inciso I, CR/1988). Ao enfraquecer a concorrência, a regra atinge não

---

<sup>169</sup> O Decreto Municipal n. 14.285, de 05 de setembro de 2018, assim regulamenta quanto aos adesivos: “Art. 19. Os veículos cadastrados nas Plataformas digitais de Transporte deverão possuir a seguinte identidade visual: I - Adesivo autodestrutivo apregoado no canto direito superior do vidro traseiro medindo no máximo 14cm X 14cm (quatorze centímetros de altura por quatorze centímetros de largura); II - Selo de vistoria conforme disposições previstas em ato do Presidente da Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR. § 1º Os adesivos de que trata o inciso I deste artigo serão distribuídos pela Plataforma Digital de Transporte antes da realização da vistoria do veículo”.

só o princípio da livre concorrência, mas a livre iniciativa e a justiça social que protegem o consumidor que perde a oferta dessa modalidade de transporte na periferia.

Acerca da oferta do transporte público coletivo na periferia de Fortaleza, França (2011, p. 144) aponta, em seu trabalho realizado sobre a mobilidade urbana com os moradores do bairro Bom Jardim (região da periferia da cidade), que o transporte público por ônibus é o principal modal utilizado pelos trabalhadores formais e que estes afirmam estar descontentes com a pouca disponibilidade de linhas de ônibus, insegurança nas paradas e dentro do transporte, baixa qualidade do serviço e o alto custo das passagens.

Alguns trabalhadores, mesmo com a disposição de vale-transporte, afirmam que substituem o transporte coletivo por outros modais, como bicicleta ou fazem o percurso de casa ao trabalho a pé, sempre que possível. O aumento da frota de veículos na cidade e o aumento das linhas de crédito para a aquisição das frotas de veículos são demonstrativos da fragilidade do transporte público (FRANÇA, 2011, p. 144).

Tal pesquisa demonstra que, muito antes da Uber, os eventuais usuários de transporte público já procuravam uma alternativa para vencer a ineficiência e a precariedade da mobilidade. Restringir a iniciativa privada em nada resolve o problema, mas o agrava, além de ferir o direito à mobilidade, o direito de ir e vir<sup>170</sup>.

Em maio de 2019, em recente decisão e ainda não publicada, o STF, ao concluir o julgamento sobre leis municipais que restringem desproporcionalmente ou proíbem a atividade de transporte individual de passageiros por meio de aplicativos, chegou a seguinte tese de repercussão geral, proposta pelo relator, ministro Barroso, e aprovada pelo Plenário do tribunal:

---

<sup>170</sup> Uribam Xavier, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC), apontou como "crônico" o problema da mobilidade urbana na cidade de Fortaleza. Conforme asseverou, a solução não inclui apenas engenharia de rua, mas um transporte público eficiente (DIÁRIO DO NORDESTE, 2016, *online*). Contudo, é importante destacar que o atual prefeito de Fortaleza (2016-atual) ganhou um prêmio internacional por investir em políticas de mobilidade urbana sustentável, com a inclusão de ciclovias e o sistema de bicicletas compartilhadas (FORTALEZA, 2019, *online*), como também tem investido no transporte público por meio da implantação de faixas exclusivas de ônibus. Essas faixas otimizam a circulação de rotas já existentes, mas não garantem a acessibilidade de transporte na periferia. As estações dos carros elétricos compartilhados estão localizados em locais de fácil acesso para turistas, mas não atende a periferia da cidade, conforme disponível em: < <https://mobilidade.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/programa-ii.html>>. Acesso em 30 jun. 2019. Ainda assim, é necessária, para a regulação do transporte individual privado por aplicativos, uma análise de impacto a fim de auferir as necessidades sociais e os eventuais prejuízos.

1 – A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

2 – No exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (Constituição Federal, artigo 22, inciso XI). (STF, 2019, *online*).

O STF, portanto, não falou apenas de proibição da atividade de transporte privado individual cadastrado em aplicativo, mas também usou o termo “restrição”, ou seja, qualquer regra que venha restringir e comprometer a atividade dessas plataformas, como a UBER, é inconstitucional. Muito embora o Município de Fortaleza não contrarie os parâmetros estabelecidos pelo legislador federal, sem dúvida, acrescenta restrições que comprometem a livre concorrência.

Aqui, fica claro que o poder público deve se utilizar de ferramentas técnicas da economia, como avaliações de impacto, a fim de perceber as vantagens e os prejuízos que essa regra pode causar no mercado. A manutenção de monopólio e a eliminação da concorrência maculam os princípios da ordem econômica.

Sem dúvida, a tomada de decisão presente na legislação, sem a devida fundamentação numa análise de custos e benefícios, gera uma situação de incerteza. Se questionada perante o STF posteriormente o poder público municipal corre o risco de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 10.750/2018.

O privilégio da reserva de mercado para o serviço de transportes não incentiva a inovação e o aprimoramento da mobilidade urbana. Um mercado sem competição, decorrente de privilégios estatais, não consegue processar a criação de novos instrumentos, pois lhe falta um termômetro das exigências da dinâmica evolutiva da demanda social (OLIVEIRA, FIGUEIROA, 2018, p. 357).

Verificou-se que a lei municipal não atende aos estudos do DEE/CADE, já que este compreende que o próprio setor formado pelas plataformas digitais é eficiente e se autorregula. Os estudos também propõem a desregulação gradual do táxi, o que não é atendido pelo município de Fortaleza.

Depreende-se que os princípios regulatórios propostos pelo FIT/OCDE também ficaram sem atendimento por parte do município, em virtude não haver um estudo sobre os custos e benefícios da regulação, para atingir a sua eficiência. Também não há monitoração sobre o

impacto da regulação na mobilidade urbana em Fortaleza. Conforme Oliveira (2013, p. 120), a norma administrativa será eficiente quando concretizar, com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados.

Portanto, a Administração deve, continuamente, se submeter à avaliação de impactos as suas decisões. Até mesmo porque tal comportamento se coaduna com o direito fundamental à boa administração. Tal direito vincula o administrador racionalmente e o força a medir as consequências sistêmicas de suas opções, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade (FREITAS, 2015, p. 118).

Quanto à decisão do TJUE, não se coaduna com o entendimento recente adotado pelo STF, o que acaba por afastar suas decisões como parâmetro para a regulação no Brasil. Enquanto o TJUE alinha a regulação da UBER e de outras plataformas digitais com a mesma regulação de táxi, o STF se manifesta que ambos são de naturezas divergentes (STF, *online*, 2018).

Considerando que a lei municipal de Fortaleza que regula o transporte de passageiros por meio de aplicativos não atende, plenamente, aos estudos e sugestões do DEE/CADE e do FIT/OCDE, demonstra que o poder público, a princípio, não submeteu a regulação proposta a estudos econômicos nem levou em consideração discussões entre os representantes de *apps* e autoridades. Isso enfraquece a regulação do transporte e compromete a livre concorrência e a ordem econômica constitucional brasileira.

Sob outro enfoque constitucional, aborda-se o seguinte problema: deve ainda o regulador ter cautela ao tratar do transporte por plataformas quando as suas decisões favorecerem o monopólio de táxi. Isto porque questionar-se-á se esse favorecimento se deve por razões políticas, para atender grupos de pressão, por exemplo, ou por qualquer outra razão que não seja o interesse público.

A motivação do regulador, na sua tomada de decisão ou de escolha sobre aquela regulação, não deve estar vinculada a categorias sujeitas à regulação ou que, de qualquer forma, venha a ter interesse nela<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Marcelo Resende (1997, p. 643) indica como falha de governo as ingerências de caráter político que podem limitar a atuação do governante. É importante aclarar que a motivação não é obrigatória, mas o interesse público é o que impulsiona a conduta do regulador.

Deve-se refletir se não macula a Constituição da República (art. 37) também sob esse viés, pois o interesse público deixa de ser prioridade e as razões pessoais ou de determinados grupos se tornam o centro da tomada de decisão<sup>172</sup>.

O princípio da impessoalidade, em um dos seus sentidos, associa-se com a finalidade pública. A Administração deve desempenhar suas atividades pautadas no interesse público, sendo vedadas, em princípio, discriminações e privilégios para determinadas pessoas.

O interesse público sobre o privado é uma noção basilar do Direito Administrativo. Na sua espécie primária, está associado com a obrigação de satisfazer as necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar). Também envolve a satisfação dos direitos fundamentais por meio de atividades administrativas prestadas à coletividade (serviços públicos, poder de polícia, fomento e intervenção na ordem econômica) (OLIVEIRA, 2013, p. 130).

Quanto à regulação dos transportes de passageiros por meio de aplicativos no município de Fortaleza, as autoridades locais não demonstraram fundamentos que serviram de base para a regulação escolhida. Muito embora não tenha essa obrigatoriedade, devem agir conforme o interesse público. O caminho tomado foi alvo de críticas por parte de interessados em audiência pública, munidos estes de avaliação de impactos, alegando o prejuízo à sociedade.

Os legisladores e/ou reguladores precisam se pautar em critérios racionais e econômicos, privilegiando o interesse público, não seguindo a pressão ou interesses diversos. Assim também é o entendimento de Angotti (2016, p. 132):

Os deputados e senadores deveriam, dada a importância de suas atribuições perante a sociedade, analisar com mais cautela o que dizem os estudos científicos, caso estes sejam realizados, e não, ao contrário, aceitar levemente as determinações partidárias ou insistência de lobistas. As leis não podem ser fruto de mera vontade política. Não é razoável despender tempo, verba e pessoal no intuito de produzir leis boas, sendo que os parlamentares eventualmente ignorarão os estudos e seguirão com suas paixões, seja por fidelidade partidária ou influência do lobby.

Portanto, o regulador deve seguir pelo seguro caminho de tomar suas medidas pautadas em estudos científicos, análises de impacto, análises de custos e benefícios, como a exemplo do AIR ou do AIL, que comprove a racionalidade e a eficiência da regulação.

---

<sup>172</sup> O fundamento da tomada de decisão é objeto de estudo da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). Esta surgiu como meio de delimitar a interferência do Estado na economia. A perspectiva da teoria da escolha pública é que as decisões políticas e econômicas dos governos podem ser alvo de poderes repartidos por diversos agentes, com funções diferentes no sistema político (TELÉSFORO, 2016, p. 34).

Essa postura garante o bem-estar da sociedade a que ele serve, caso contrário corre o risco de afrontar os princípios econômicos da Constituição, em especial a livre concorrência, e incorrer na inconstitucionalidade de seus atos e decisões. É importante essa conscientização a fim de que o Judiciário deixe de ser o curador da racionalidade das regulações e as autoridades responsáveis tomem para si o dever de racionalizar as suas decisões, tornando-as mais transparentes e legítimas.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou examinar o impacto jurídico da UBER, em especial no tocante à concorrência com o táxi, o modelo tradicional de serviços de passageiros individuais. Como também analisou a sua regulação no município de Fortaleza, expondo as fases regulatórias e fazendo pesquisa comparativa com os estudos econômicos do CADE, com a discussão sobre os serviços de transporte de aplicativos tratada pela OCDE e com as decisões do TJUE para entender em que medida a regulação favorece o mercado e o bem-estar geral, assim como atende aos princípios constitucionais da ordem econômica e o recente entendimento do STF sobre o tema.

Observa-se que o Estado brasileiro incorporou o neoliberalismo de regulação, manteve a conduta de interferir no domínio econômico para entregar a atividade econômica, precipuamente, ao setor privado. Conforme os termos expressos na Constituição da República de 1988, atua o ente estatal como agente normativo e regulador da atividade econômica. Suas funções passam a ser de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado<sup>173</sup>.

A iniciativa privada tem sua liberdade resguardada sob o manto da livre concorrência, com outras garantias que lhe servem de sustento e orientam toda a ordem econômica, como a propriedade privada, a função social da propriedade, defesa do consumidor, busca do pleno emprego, dentre outras.

Com o avanço tecnológico, a conexão de coisas e pessoas – Quarta Revolução Industrial, o Estado acompanhou essa tendência e a necessidade da edição jurídica para atender essa demanda, assim, passa, a partir de 2015, a incentivar e promover a inovação, inclusive nas empresas.

O agente empresarial encontra o exercício da sua liberdade também ao abrigo da inovação, não podendo o Estado regular contra o aperfeiçoamento das estruturas

---

<sup>173</sup> Refere-se à redação do art. 174 da CR/1988.

mercadológicas pela tecnologia e embaraçar a competitividade entre as empresas. A inovação passa a ser também um pilar de sustentação da atividade econômica.

Verificou-se que a inserção da UBER no mercado de transporte de passageiros individuais remodelou a estrutura existente como também afetou parcialmente outros modais. Com base na economia compartilhada ou colaborativa, o modelo disruptivo impactou diretamente o serviço de táxi, pois apresentava um serviço caro e de qualidade duvidosa. Impactou também, como visto nos estudos do CADE, um percentual de outros modais, como o transporte coletivo, principalmente pela combinação de trajeto e preço<sup>174</sup>.

Ficou demonstrado que o táxi é serviço de utilidade pública, submetido à forte regulação, pois chancelado pelo poder público, enquanto a UBER exerce suas atividades sob o respaldo do regime privado, com fundamento nos princípios da ordem econômica constitucional, em especial a livre iniciativa e a livre concorrência, na autonomia privada e na possibilidade jurídica de realizar contratos atípicos.

A Uber, sob o modelo de plataforma digital, trouxe um formato benéfico para o transporte de passageiros, pois corrige a assimetria de informação (o que justifica a regulação do táxi no seu modelo tradicional), eleva a qualidade dos serviços e aumenta o bem-estar do consumidor, tudo isso por meio da autorregulação.

O mercado de transporte de passageiros se modificou com o sistema de caronas pagas. Um grande exemplo na estrutura “fechada” do mercado de táxi, foi que a supervalorização da licença deixou de existir em pouco tempo, pois muitos rendeiros perceberam que era mais fácil se tornar motorista cadastrado em aplicativos.

Depreendeu-se, neste trabalho, que o TJUE entende que os aplicativos de transporte de passageiros devem ser tratados como táxi e submetidos, portanto, às mesmas regras. Mas essa decisão não é compatível com o entendimento que foi adotado pelo Poder Judiciário brasileiro.

Constatou-se que a livre concorrência e a inovação são fatores que estimulam o mercado e que a regulação deve preservar sempre a harmonia do ambiente econômico. A eficiência se divide em dois aspectos. Primeiro, deve estar presente na prestação dos serviços

---

<sup>174</sup> A rota do transporte coletivo nem sempre satisfaz as necessidades dos usuários, o que impele o consumidor a utilizar duas ou mais rotas, pagando mais de uma tarifa. O motorista parceiro da Uber realiza todo trajeto em menos tempo e por um valor que compensa em relação aos outros modais.



públicos e é encontrada nos serviços privados como meio de sobrevivência no livre mercado. Segundo, é considerada a eficiência como requisito para uma regulação proveitosa.

Constatou-se também, por meio das recomendações do CADE e da OCDE, que o município de Fortaleza resiste em desregular o táxi, tenta apenas, de modo tímido, promover a sua modernização, mas age ainda mantendo esses serviços sob forte controle estatal.

O município tentou melhorar a competitividade do mercado de transporte de passageiros por aplicativos quando propôs a legislação de modernização do táxi, com a instituição do uso de GPS e a inclusão do sistema de identificação biométrica do condutor.

A postura do município de Fortaleza, com relação à UBER, também é de submetê-la à forte regulação, como se não confiasse na iniciativa privada. Parece que o ente municipal esquece que a iniciativa privada só sobrevive se mantiver bons serviços, boa qualidade, boa reputação de seus motoristas e a sua autorregulação tem funcionado nos lugares em que a UBER se instalou.

A questão que mereceu destaque na autorregulação do mercado de transportes de passageiros individuais é que o mecanismo de controle feito pela UBER funciona muito bem, é transparente com os passageiros, leva seriamente em consideração ao que propõe. Até mesmo porque, caso não elimine os maus condutores e utilize veículos de má qualidade, não formará a clientela que precisa para sobreviver no mercado.

A regulação estatal é importante, mas somente quando for realmente necessária, apenas para corrigir as deficiências do mercado. O trabalho cooperativo entre o setor público e privado, em especial quanto à troca de informações, é essencial para que a regulação alcance a sua finalidade (de melhorar os mercados) e promova o planejamento adequado para a realização de políticas públicas e legislativas.

Reconheceu-se também que o Poder Público é falho no tocante ao planejamento e isso traz sérios prejuízos para o desenvolvimento da atividade econômica no setor privado e acarreta a grave violação de princípios da ordem econômica. É essencial uma análise do que será regulado e a verificação de suas consequências. Isso para favorecer a sociedade e não grupos ou categorias ou agentes econômicos.

A regulação do município de Fortaleza a que se submete a UBER é restritiva no que concerne à imposição de limite máximo de idade do veículo – e isso é a causa primordial de

eliminação de motoristas parceiros e a redução de ofertas de viagens por parte da empresa. Isso quebra a confiança do consumidor no sentido de que a empresa não poderá atender a sua demanda. A economia do compartilhamento incentiva que o usuário não utilize o seu veículo, mas faça uso do sistema de caronas pagas. Sem a oferta adequada, os usuários voltarão a usar os seus veículos.

A regulação, nesse sentido, viola a tese de repercussão geral fixada pelo STF, pois a Suprema Corte entendeu, quanto ao tema, que não só a proibição, mas a restrição da atividade individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

O STF também se posiciona no sentido de que a competência dos municípios e Distrito Federal para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI). Compreendeu-se que a regulação municipal não viola as condições estabelecidas pela lei federal, mas impõe outras condições a essas atividades, o que reforça o seu caráter restritivo.

Evitar restrições na regulação municipal não é somente entendimento do STF, mas também do CADE, quando este elaborou seus estudos econômicos, por isso não há justificativa, no âmbito econômico, que sustente normas restritivas para a regulação dos aplicativos de transporte de passageiros.

Se for comprovado, por análises de impacto ou de custo-benefício, que as medidas impostas pelo regulador levam à restrição da atividade, logo, serão consideradas inconstitucionais, então essas condicionantes (limite máximo de idade do veículo, outorga onerosa de 2%, vistoria anula, curso de capacitação etc) deverão ser desprezadas pelos agentes regulados.

Embaraçar a expansão dessas atividades é ir contra o desenvolvimento tecnológico e desestimular serviços inovadores. Fere a inovação, o direito à mobilidade urbana eficiente, a livre concorrência, a livre iniciativa e o direito de escolha do consumidor<sup>175</sup>.

Somente, ao se concentrar no planejamento, ao realizar previamente análises de impacto, assumindo uma postura preventiva, é que o Estado poderá exercer, seguramente,

---

<sup>175</sup> Sem falar na busca pelo pleno emprego.

políticas públicas e legislativas eficientes, transparentes, legítimas e constitucionais. A conduta restritiva das autoridades locais gera incertezas, posto não ter sido efetivada qualquer análise custo-benefício para verificar a melhor decisão, quais impactos que a deliberação tomada pode influir no mercado.

Avaliar o impacto da situação com o auxílio de outras disciplinas a fim de investigar os efeitos da inovação disruptiva no espaço urbano (externalidades como poluição, congestionamento, uso e ocupação do solo de modo inadequado etc) é medida de cautela para, assim, orientar, da melhor forma, a tomada de decisão do administrador.

Portanto, a regulação deve se pautar numa análise de custo-benefício ou de impacto, a fim de que o Poder Público conheça as necessidades e os problemas daquele mercado. Somente assim poderá regular de modo a atender o interesse público. Deve o regulador procurar rever a regulação constantemente e avaliar os seus impactos reiteradamente, pois é preciso verificar como o mercado reage a partir das imposições exigidas na regulação.

Além disso, percebeu-se que o projeto de lei foi aprovado apesar das críticas e argumentos contrários, todos expostos em audiência pública. Tal fato demonstrou o descaso com a discussão e o estudo exposto pelos representantes dos *apps*, sem falar que desrespeita a participação popular e desestima o reforço democrático da audiência pública. O projeto foi aprovado sem qualquer análise de impacto, de custo-benefício, que pudesse justificar a conduta do regulador. Essa postura, no mínimo, não atende ao interesse público.

Ouvir a parte interessada e agir de modo cooperativo é de extrema necessidade. Levar em conta o debate e os estudos feitos pelo setor privado, quem tem a *expertise* do negócio, é fundamental para a produção de regulação de qualidade e eficiente. Por isso, análises de impacto, de custo-benefício, a exemplo da AIL e da AIR, são sugestões importantes e devem fazer parte de um prudente percurso que almeja alcançar resultados legítimos.

Estimular a concorrência de forma saudável, a fim de que os agentes busquem o aperfeiçoamento do serviço por meio do progresso tecnológico, favorece o consumidor, estimula a inovação, o empreendedorismo e desenvolve economicamente e socialmente o país. Essa é a visão que se espera de um regulador.

A racionalidade econômica deve ser considerada para que a regulação elaborada, em especial no tocante a inovações, não corra o risco de prejudicar o mercado, o consumidor e a sociedade de um modo geral em decorrência de decisões aleatórias sem respaldo sólido<sup>176</sup>.

Considerando que não a regulação atende ao interesse público, pode-se questionar se existe o favorecimento, nessas circunstâncias, ao mercado de táxi. Encontrar “meios legais” para favorecer o monopólio de táxi fere o princípio da impessoalidade expresso na Constituição de 1988. Ingerências de caráter político limitam a atuação dos governantes e ofendem o interesse público, pois passa a ser relegado a segundo plano.

A regulação deve considerar a situação atual, a eficiência alcançada, e que o futuro próximo ainda pode modificar o mercado de transporte de passageiros, com novas demandas, e a autoridade regulatória deve estar preparada para isso. A eficiência propiciada pela tecnologia não deve ser descartada para privilegiar a antiga regulação ou grupos de pressão.

Portanto, a regulação da UBER no município de Fortaleza é questionável e deve ser repensada, pois não se fundamenta em análises econômicas que justifiquem as condições que são impostas. Caso venha a ficar comprovado que as exigências impostas pelo município restringem a atividade, esta é inconstitucional.

---

<sup>176</sup> Pode-se ainda considerar o motorista parceiro que, diante da crise econômica que aflige o país, é favorecido por encontrar um meio de trabalho e sustento.

## REFERÊNCIAS

AGENCE FRANCE PRESS. **Justiça autoriza UE a proibir UberPOP sem consultar Comissão Europeia. Serviço ainda é mantido pela empresa de transporte na Polônia, na Romênia e na República Tcheca.** Disponível

em:<https://exame.abril.com.br/negocios/justica-ue-a-proibir-servico-da-UBER-sem-consultar-comissao-europeia/>. Acesso em: 16 out. 2018.

AGOSTINI, Renata. **Advogada de associação de taxistas diz que apoio do Cade ao UBER é antiético.** 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1660210-advogada-diz-que-manifestacao-a-favor-do-UBER-viola-codigo-de-etica.shtml>. Acesso em: 20 maio 2018.

ALBUQUERQUE, Kelvia Frota de; GUARANYNS, Marcelo Pacheco dos. **Análise de impacto regulatório e decisões baseadas em evidências.** Avaliação de políticas públicas é prática pouco realizada no Brasil. O debate precisa avançar. Disponível em:<<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/analise-de-impacto-regulatorio-e-decisoes-baseadas-em-evidencias-26042018>>. Acesso em 12 jun. 2019.

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A liberdade de iniciativa econômica. Fundamento, natureza e garantia constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 92, p. 221-240, out./dez. 1986. Trimestral.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. UBER: A Regulação de Aplicativos de Intermediação de Contrato de Transporte. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 409-416, jan./abr. 2016. Quadrimestral.

ANGOTTI, Flavia Silva. Qualificação legislativa: mecanismos aliados à elaboração de leis eficazes pelo poder legislativo federal. **Revista Direito em Ação – Revista do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 119-135, jan./jun. 2016. Semestral.

AQUINO, Rubim Santos Leão de *et al.* **História das Sociedades. Das sociedades modernas às sociedades atuais.** 36. ed. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 1997.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

\_\_\_\_\_. **Direito dos Serviços Públicos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

\_\_\_\_\_. Breves notas pela adoção da Avaliação de Impacto Regulatório – AIR no Direito brasileiro. *In*: FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, p. 1-25, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 13 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Teoria da Segurança Jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, jul./dez. 2002.

BARBOSA, Lucas. **Taxistas descobrem: é melhor trabalhar para a UBER do que ser “rendeiro” de táxis**. 2017. Disponível em: <https://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/mobilidadeurbana/taxistas-descobrem-e-melhor-trabalhar-para-a-UBER-do-que-ser-rendeiro-de-taxis/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e legitimidade democrática**. 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI1007,101048-Agencias+Reguladoras>. Acesso em: 20 maio 2019.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e até onde regular as novas tecnologias? Entre inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *In*: FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós- Providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Minas Gerais, n. 98, p. 119-158, jul./dez. 2008. Semestral.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da ordem econômica no contexto político-econômico das constituições brasileiras**. 2007. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

BELDA, Rogério. **O futuro dos táxis como transporte público urbano**. Disponível em: <http://www.antp.org.br/noticias/ponto-de-vista/o-futuro-dos-taxis-como-transporte-publico-urbano.html>. Acesso em: 2 abr. 2019.

BELLINGIERI, Julio Cesar. **A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento**. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/9/16042010171928.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 4, v. 1, p. 11-20, jun. 1995.

BERCOVICI, Gilberto. **A volta dos que não foram: para lembrar o "Estado regulador"**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/estado-economia-volta-nao-foram-relembrar-estado-regulador>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 457-467, jan./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático. In OLIVEIRA, F. M. R. (coord.). **Direito Administrativo Brasil-Argentina. Estudos em homenagem à Agustin Gordillo**. Minas Gerais: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. **Agências Reguladoras, Legalidade e Direitos Fundamentais: Limites aos poderes normativo e sancionatório da ANVISA na regulação de produtos fumígenos**. 2011. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/ag%C3%A2ncias-reguladoras-legalidade-e-direitos-fundamentais-limites-aos-poderes-normativo-e-san>. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (1824). **Constituição política do império do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (1891). **Constituição da república dos estados unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (1934). **Constituição da república dos estados unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (1937). **Constituição da república dos estados unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.529**, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem

econômica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 17 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.295**, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9295compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9295compilado.htm)>. Acesso em 19 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>. Acesso em 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.031**, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm)>. Acesso em 12 dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.491**, 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.854**, de 10 de fevereiro de 1994. Cria, com natureza civil, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8854.htm)>. Acesso em 27 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.427**, 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.478**, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.961**, 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.782**, 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.984**, 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.



\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.233**, de 05 de junho de 2011. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.182**, 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.137**, 10 de setembro de 1962. Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4137impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4137impressao.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.884**, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.468**, de 26 de agosto de 2011. Regulamenta a profissão de taxista; altera a Lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974; e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112468.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112468.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.587**, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.965**, de 23 de abril 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.279**, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.529**, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em:<

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.13.640**, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.13.848**, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art41](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art41)>. Acesso em 30 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.848**, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art41](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art41)>. Acesso em 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)>. Acesso em 25 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina**: o consenso de Washington ou crise fiscal? Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODART, Bruno. Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 114-142, jan./jun./2017. Semestral.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. A quinta geração dos direitos fundamentais. **Direitos Fundamentais e Justiça**, Rio Grande do Sul, v. 2, n. 3, p. 82-93, abr./jun. 2008. Trimestral.

BOYER, Robert. **Teoria da Regulação. Os fundamentos**. Trad. Paulo Cohen. São Paulo: Estação da Liberdade, 2009.

BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. **O que é meu é seu cada vez mais. A ascensão da economia colaborativa**. Trad. Rodrigo Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do estado na economia e direito da concorrência. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 38, p. 178-198, ago. 2018. Mensal.

CADE. **Histórico do Cade**. Disponível em:< <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico-do-cade>>. Acesso em 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estrutura**. Disponível em:< [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/copy2\\_of\\_capa-interna](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/copy2_of_capa-interna)>. Acesso em 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Competências**. Disponível em:< [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/copy\\_of\\_competencias/capa-interna](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias/capa-interna)>. Acesso em 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico**. Disponível em:< [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento\\_estrategico/capa-interna](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento_estrategico/capa-interna)>. Acesso em 10 abr. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Audiência pública sobre a regulação do transporte de passageiros por aplicativos (26.04.2018)**. 2018. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_7PxZf4QGEg&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=_7PxZf4QGEg&feature=youtu.be). Acesso em: 15 nov. 2018.

CAMPOS, Cesar Cunha. **A mobilidade urbana no Brasil**. Disponível em:< <https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/mobilidade-urbana-no-brasil>>. Acesso em 19 fev. 2019.

CANO, Wilson. **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento**. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572015000300444&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572015000300444&script=sci_arttext)>. Acesso em 25 mai. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/parecer-canotilho-defende-legalidade-servicos-UBER>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CESAR, João Baptista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011. Semestral.

CLARK, Giovani. **A Regulação e a Constituição Brasileira de 1988**. 2011. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/a-regulac3a7c3a3o-e-a-constituic3a7c3a3o-brasileira-de-1988.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Digital single Market. Bringing down barriers to unlock online opportunities**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en). Acesso em: 14 abr. 2019.

CORREA, Paulo José Machado. A noção de serviço público no direito brasileiro. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 38, p. 37-71, 2012.

COSTA, Bruno Luis de Carvalho; COSTA, Fabiane. **O sistema de táxis: mobilidade urbana e redução nas emissões de gases de efeito estufa no Rio de Janeiro**. 2010.

Disponível em:

[https://www.researchgate.net/profile/Bruno\\_Costa42/publication/303844651\\_O\\_Sistema\\_de\\_Taxis\\_Mobilidade\\_Urbana\\_e\\_Reduc3a7o\\_nas\\_Emiss3oes\\_de\\_Gases\\_de\\_Efeito\\_Estufa\\_no\\_Rio\\_de\\_Janeiro/links/57580e5e08ae04a1b6b9ae29/O-Sistema-de-Taxis-Mobilidade-Urbana-e-Reduc3a7o-nas-Emiss3oes-de-Gases-de-Efeito-Estufa-no-Rio-de-Janeiro.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Bruno_Costa42/publication/303844651_O_Sistema_de_Taxis_Mobilidade_Urbana_e_Reduc3a7o_nas_Emiss3oes_de_Gases_de_Efeito_Estufa_no_Rio_de_Janeiro/links/57580e5e08ae04a1b6b9ae29/O-Sistema-de-Taxis-Mobilidade-Urbana-e-Reduc3a7o-nas-Emiss3oes-de-Gases-de-Efeito-Estufa-no-Rio-de-Janeiro.pdf). Acesso em: 1 abr. 2019.

COSTA, Juliana de Castro; PEREIRA JUNIOR, Antônio Jorge. Repercussões e qualificação jurídica da atividade da UBER. **RDC - Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 27, v. 120, p. 131-160, nov./dez. 2018. Bimestral.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DARGAINS, Stefania. UBER: uma inovação com potencial infinito para polêmicas. **Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração**, GV Casos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 1-8, jul-dez/2016. Semestral.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Estado regulador, regulação, agências reguladoras: uma contribuição teórica a partir do caso brasileiro**. 2012. Disponível em:

[http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro\\_derecho\\_economia/revista/febrero\\_2012/Estado\\_regulador\\_Aragon\\_Dasso\\_Junior.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_economia/revista/febrero_2012/Estado_regulador_Aragon_Dasso_Junior.pdf). Acesso em: 31 jan. 2018.

DATHEIN, Ricardo. **Inovação e Revoluções Industriais: uma apresentação das mudanças tecnológicas determinantes nos séculos XVIII e XIX**. 2003. Disponível em:

<https://www.ufrgs.br/napead/projetos/descobrimdo-historia-arquitetura/docs/revolucao.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Mobilidade urbana deve ser o desafio do próximo gestor**.

Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/mobilidade-urbana-deve-ser-o-desafio-do-proximo-gestor-1.1468961>>. Acesso em 22 jun. 2019.

DIAS, Flávio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de táxi: elementos para um novo modelo regulatório**. 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2007.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DINIZ, Eli. O Pós-consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade. *In*: DINIZ, Eli Roque (org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DORNELLAS, Helena Siqueira. Economias Colaborativas. Como perceber e otimizar recursos tangíveis e intangíveis para a geração de abundância. **Ebook**, 2019.

EASY. **Nossa história**. Disponível em: <http://www.easytaxi.com/br/nossa-historia/>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ESTEVES, Luiz Alberto. UBER: o mercado individual de transporte de passageiros – regulação, externalidades e equilíbrio urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 325-361, set./dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros**: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Departamento de Estudos Econômicos, 2015.

FERRAZ, Luciano. **Regime jurídico aplicável às administrações públicas é híbrido**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-14/interesse-publico-regime-juridico-aplicavel-administracoes-publicas-hibrido>. Acesso em: 1 abr. 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Legitimidade na Constituição de 1988. *In*: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio *et al.* **Constituição de 1988**: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRER, Catharina Martinez Heinrich; MOLLICA, Rogerio. Direito de Concorrência e UBER. **Revista Argumentum**, Marília-SP, v. 18, n. 3, p. 779-797, set./dez. 2017. Quadrimestral.

FIGUEIROA, Caio Cesar; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Caso UBER mostra desafios de regulação em novos arranjos institucionais**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-07/UBER-mostra-desafios-novos-arranjos-institucionais>. Acesso em 15 maio 2019.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

FORTALEZA. **Prefeito Roberto Cláudio recebe prêmio internacional por políticas de mobilidade urbana sustentável**. Disponível

em:<<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-recebe-premio-internacional-por-politicas-de-mobilidade-urbana-sustentavel>>. Acesso em 30 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.533**, de 23 de dezembro de 2016. 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335192>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.751**, de 08 de junho de 2018. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2018/1076/10751/lei-ordinaria-n-10751-2018-dispoe-sobre-o-uso-intensivo-do-viario-urbano-municipal-para-exploracao-de-atividade-economica-privada-de-transporte-individual-remunerado-de-passageiros-atraves-de-plataformas-digitais-de-transporte>. Acesso em: 09 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.751**, de 06 de junho de 2018. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2018/1075/10750/lei-ordinaria-n-10750-2018-dispoe-sobre-a-modernizacao-do-servico-de-transporte-individual-de-passageiros-em-veiculos-providos-de-taximetro-no-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 01 ETUFOR/AMC**, de 06 de junho de 2018. Regulamenta o direito de circulação dos táxis cadastrados em todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza nas faixas exclusivas regulamentadas com circulação destinada aos veículos de transporte público coletivo implantadas na capital. Disponível em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=361613>>. Acesso em 25 jun. 2018.

FRANÇA, Cristiane Ferreira de Souza. **Acessibilidade e direito à cidade: um estudo sobre a mobilidade espacial urbana dos moradores do bairro Bom Jardim**. 2011. 158 f. Dissertação (Mestrado em Centro de Ciências e Tecnologias). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência**. Pressupostos e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. **Contratos Empresariais Atípicos**. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/contratos-empresariais-atipicos-05042017>. Acesso em: 20 maio 2018.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Quadrimestral.

FREITAS, Paulo Henrique de Souza; PEREIRA, Ricardo Utrabo. A regulamentação dos serviços prestados pela Startup UBER no Brasil: O transporte privado individual de passageiros em conformidade com os preceitos de acessibilidade de um estado democrático. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1416-1449, out./nov. 2017. Trimestral.

FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de. **O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na Modernidade**. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142014000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142014000200006&script=sci_arttext). Acesso em: 27 nov. 2018.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

G1. **Defensoria Pública entra com ação para liberar uso do UBER em Fortaleza Defensora diz que o serviço gera empregos e economia para população. Liminar beneficiará todos que prestam o serviço, defende**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/10/defensoria-publica-entra-com-acao-para-liberar-uso-do-UBER-em-fortaleza.html>. Acesso em: 10 ago. 2017.

GICO JUNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Parecer**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-eros-grau-ilegalidade-UBER.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e sua transformação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUERRA, Sergio. Aperfeiçoando a regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? *In*: GUERRA, Sergio. **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_. **Inovações Tecnológicas, Regulação e o Direito Administrativo**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/inovacoes-tecnologicas-regulacao-e-o-direito-administrativo>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Riscos, assimetria regulatória e o desafio das inovações tecnológicas. *In*: FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

GUIMARÃES, Bernardo. **O UBER e a síndrome da licença do táxi**. 2015. Disponível em: <https://aeconomianoseculo21.blogfolha.uol.com.br/2015/10/07/UBER-e-sindrome-da-licenca-do-taxi/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 626-665, abr./jun. 2017. Trimestral.

HODGES, Adrian; GRAYSON, David. **Compromisso social e gestão empresarial**. São Paulo: Publifolha, 2002.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Direito, tecnologia e inovação. *In*: COELHO, Alexandre Zavaglia; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015.

JORNAL O GLOBO. **Justiça europeia libera países do bloco a proibirem serviços como o UBER**. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/justica-europeia-libera-paises-do-bloco-proibirem-servicos-como-UBER-22574991>. Acesso em: 15 jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de Serviços Públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

KANG, Choong-Ho. **Taxi Deregulation: international comparison**. 1998. Disponível em: <http://www.taxi-library.org/kang0898.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

LANIUS, Daniele Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 107-148, maio/ago. 2018. Quadrimestral.

LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s). *In*: COELHO, Alexandre Zavaglia; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LUCCAS, Victor Nóbrega; LUÍS, Daniel Tavela. **A Regulamentação Municipal dos Serviços de Transporte por Aplicativo e o Risco da Jaboticaba**. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/5/art20180517-02.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

MACEDO, Alexandre Cordeiro. **O caso UBER e as possíveis práticas restritivas à concorrência: colusão ou conduta unilateral?** 2018. Disponível em: <http://www.iiede.com.br/wp-content/uploads/2018/12/SSRN-id3305603.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

MACHADO, Lucca Malta. **O mercado de táxis na cidade de São Paulo: uma análise econômica do caso UBER**. 2016. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAGALHÃES, João Marcelo Rego; CAMINHA, Uinie. O UBER e a reinvenção do Direito Administrativo: os novos horizontes da regulação das atividades econômicas. **Revista Eletrônica do curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 1, jan./abr. 2019. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32560>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Políticas de defesa da concorrência e de regulação econômica: as deficiências do sistema brasileiro de defesa da concorrência. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 51-73, abr./jun. 2006. Trimestral.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MELLO, Cláudio Ari. O futuro da mobilidade urbana e o caso UBER. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 775-812, abr./jun. 2016. Trimestral.



MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 223-232, jan./jun. 2010. Semestral.

MENEGUIN, Fernando Boarato. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182499>. Acesso em: 20 set. 2018.

MENEGUETTI, Fernanda. **Breve história do taxímetro**. 2012. Disponível em: [https://issuu.com/portodasletras/docs/revista\\_taxi\\_001](https://issuu.com/portodasletras/docs/revista_taxi_001). Acesso em: 10 abr. 2019.

MERQUIOR, José Guilherme; PAIM, Antonio; KUJAWSKI, Gilberto de Mello. **O liberalismo social: uma visão histórica**. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1998. (Cadernos liberais – 8).

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Hedra Ltda, 2017. Ebook.

MIRAGEM, Bruno. Direito da concorrência e raciocínio econômico: intersecções entre o direito e a economia na experiência brasileira. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

MISES, Ludwig Von. **O livre mercado e seus inimigos**. Trad. Flavio Quintela. Campinas: Vide Editorial, 2017.

MITCHELL, Barbara Maria de Albuquerque. O liberalismo moderno nos Estados Unidos: discussões acerca da sua pluralidade entre os séculos XIX e XX. **Revista de História da Universidade de Goiás**, Porangatu, v. 5, n. 2, p. 282-306, ago./dez. 2016. Semestral.

MORAES, Antônio Carlos de. Congestionamento urbano: custos sociais. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 36, p. 41-48, set./dez. 2013. Quadrimestral.

MOREIRA, Maria Ester Lopes. **Diretas Já**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/diretas-ja>>. Acesso em 04 jan. 2019.

NOGUEIRA, André Carvalho. **Regulação do Poder Econômico – A liberdade revisitada**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Lisboa: Caminho, 2003.

OCDE. Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **APP-Based Ride and Taxi Services: Principles for Regulation**. 2016. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/APP-based-ride-and-taxi-services-principles-regulation>. Acesso em: 11 out. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FIGUEIROA, Caio Cesar. Desafios das reformas institucionais a partir de novas tecnologias: abordagem pragmática do direito público a partir do caso UBER. In: FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Ciência Política: Estado e Justiça**. Leme: JH Mizuno, 2007.

PETTER, Lafayete Josué. **Princípios Constitucionais da ordem econômica. O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PRIEB, Sergio. **A classe trabalhadora diante da terceira revolução industrial**. Disponível em:  
[https://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt4/sessao1/Sergio\\_Prieb.pdf](https://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt4/sessao1/Sergio_Prieb.pdf). Acesso em: 12 jun. 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

PORTUGAL. **Lei nº 45**, de 10 de agosto de 2018. Regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrônica. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/115991688>. Acesso em: 8 abr. 2019.

POSNER, Richard. Teorias da regulação econômica. *In*: MATTOS, Paulo *et al.* (coord.). **Regulação Econômica e Democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004.

QUINTAS, Fabio Lima. **Cidadania, Estado e Sistema monetário internacional**. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322014000200417#B3](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322014000200417#B3). Acesso em: 11 jun. 2018.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RODRIGUES, Eduardo Frade. Proporcionalidade e melhora regulatória: a regulação dos serviços de táxi. **IBRAC - Revista do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**, v. 19, n. 22, p. 277-305, jul./dez. 2012. Semestral.

RAUEN, Andre Tortato. Ciência, tecnologia e economia: características frente à primeira e segunda revoluções industriais. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 66, p. 1-3, nov. 2006. Mensal.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Inovação é uma estratégia que não pode ter avanços e recuos**. 1982. Disponível em:  
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=inovacao-e-uma-estrategia-que-nao-pode-ter-avancos-e-recuos>. Acesso em: 15 dez. 2018.

RESENDE, Guilherme Mendes; LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade. **Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da UBER afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?** Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Departamento de Estudos Econômicos, 2018.

RESENDE, Marcelo. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 641-664, dez. 1997. Mensal.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. *In*: FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

RIBEIRO, Matheus. O UBER está chegando a Fortaleza. E já procura motoristas para oferecer o serviço. **Tribuna do Ceará**, 7 de abr. 2016. Disponível em: <https://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/mobilidadeurbana/o-UBER-esta-chegando-a-fortaleza-e-ja-procura-motoristas-para-oferecer-o-servico/>. Acesso em: 12 maio 2019.

RITCHER, André. **Pedido de vista suspende julgamento sobre aplicativos de transporte** – Dois ministros já votaram a favor da legalidade dos aplicativos. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-12/pedido-de-vista-suspende-julgamento-sobre-aplicativos-de-transporte>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Constituição Mexicana de 1917 e os avanços dos direitos sociais no Brasil**. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932017000100361](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000100361)>. Acesso em 30 jun. 2019.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “Direito e Economia”? *In*: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2008.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Por um uso abrangente da Análise de Impacto Regulatório no Brasil**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/natasha-salinas/por-um-uso-abrangente-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-brasil>>. Acesso em 23 fev. 2018.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as condutas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Concorrencial: as estruturas**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Regulação da atividade econômica**. Princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2008.

SANTOS, Emerson. **Aplicativo UBER: o desafio do estado sob a ótica do princípio da livre concorrência e a previsão legal da concorrência desleal**. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16592](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16592). Acesso em: 15 maio 2019.

SARAIVA, Raone. **Preços de vagas de táxi caem mais de 80% em sete anos**. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/precos-de-vagas-de-taxi-caem-mais-de-80-em-sete-anos-1.1822927>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SARMENTO, Daniel. **PARECER. Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso UBER”**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-UBER.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. BRASIL. **III Plano de Desenvolvimento 1980/85**. Disponível em: [file:///C:/Users/user/Downloads/III%20Plano%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%201980-1985\\_PDF\\_OCR.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/III%20Plano%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%201980-1985_PDF_OCR.pdf). Acesso em: 13 mar. 2019.

SILVA, Laize Andrea de Souza; ANDRADE, Mauricio Oliveira de. **Conflitos de regulação entre táxi e UBER o Brasil: Disputa de mercado sem foco na qualidade da mobilidade urbana**. Disponível em: [https://www3.ufpe.br/poscivil/images/Conflitos\\_de\\_regula%C3%A7%C3%A3o\\_entre\\_os\\_servi%C3%A7os\\_de\\_t%C3%A1xi\\_e\\_o\\_UBER\\_no\\_Brasil\\_-\\_disputa\\_de\\_mercado\\_sem\\_foco\\_na\\_qualidade\\_da\\_Mobilidade\\_Urbana.\\_2.pdf](https://www3.ufpe.br/poscivil/images/Conflitos_de_regula%C3%A7%C3%A3o_entre_os_servi%C3%A7os_de_t%C3%A1xi_e_o_UBER_no_Brasil_-_disputa_de_mercado_sem_foco_na_qualidade_da_Mobilidade_Urbana._2.pdf). Acesso em: 13 maio 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SLEE, Tom. **Uberização: A nova onda do trabalho precarizado**. Trad. João Peres. São Paulo: Elefante, 2017.

SOBRAL, Viviane. UBER começa a operar em Fortaleza às 14h desta sexta-feira (29). **G1**, 29 de abr. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/UBER-comeca-operar-em-fortaleza-14h-desta-sexta-feira-29.html>. Acesso em: 10 maio 2019.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 13, p. 1-11, fev./abr. 2008. Semestral.

STONE, Brad. **As Upstarts**. Como a UBER, o Airbnb e as killers companies do novo Vale do Silício estão mudando o mundo. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Instríseca, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Liberdade econômica e limites constitucionais à regulação dos serviços privados de transporte. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 105-125, set./dez. 2018. Trimestral.

SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o New Deal. *In*: MATTOS, Paulo *et al.* (coord.). **Regulação Econômica e Democracia**. São Paulo: 34, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5206938&numeroProcesso=1054110&classeProcesso=RE&numeroTema=967#>. Acesso em: 12 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatores consideram inconstitucionais restrições ao transporte individual por aplicativos**. Disponível em:<

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397878>>. Acesso em 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **STF considera inconstitucional proibição por lei municipal de transporte individual por aplicativos**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410556><http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397878>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **STF fixa tese de repercussão geral em recurso sobre transporte individual por aplicativos**. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410656>>. Acesso em 12 jun. 2019.

TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 5, p. 321-345, jan.-mar./2015. Trimestral.

TÁCITO, Caio. A presença norte americana no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 129, p. 21-33, jul./set. 1977. Trimestral.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. Influência de 1917 na doutrina e nas Constituições Econômicas brasileiras. *In*: FIX-ZAMUDIO, Héctor, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. **México y la Constitución de 1917. Influencia extranjera y transcendencia internacional**. México: UNAM, 2017.

TELÉSFORO, Rachel Lopes. **UBER: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória**. 2016. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2016.

TJUE. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 10 de abril de 2018**. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication->

detail/-/publication/0edbf49b-3ca0-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-99424153. Acesso em: 13 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/46156fd7-6d3e-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-pt>. Acesso em: 17 dez. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Justiça íntima Município de Fortaleza, AMC e Etufor para se manifestarem sobre legalidade do UBER**. 2016. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/justica-intima-municipio-de-fortaleza-amc-e-etufor-para-se-manifestarem-sobre-legalidade-do-UBER/>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Poder Público deve continuar fiscalizando UBER até julgamento da ação sobre legalidade do serviço**. 2016. Disponível em: <https://tj-ce.jusbrasil.com.br/noticias/407359169/poder-publico-deve-continuar-fiscalizando-UBER-ate-julgamento-da-acao-sobre-legalidade-do-servico?ref=serp>. Acesso em: 10 set. 2018.

TURCZYN, Sidnei. O Direito da Concorrência e os serviços privatizados. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo, Malheiros: 2006.

UBER. **Como funciona o preço dinâmico**. Disponível em: <https://www.UBER.com/pt-BR/blog/como-funciona-o-preco-dinamico-UBER/>. Acesso em: 20 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Fatos e Dados sobre a UBER**. Disponível em: <https://www.UBER.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-UBER/>. Acesso em: 1 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **A história da UBER**. Disponível em: <https://www.UBER.com/pt-BR/newsroom/historia/>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Informações sobre a Regulação Municipal de Fortaleza**. Disponível em: <https://www.UBER.com/pt-BR/blog/fortaleza/regulacao-fortaleza/>. Acesso em: 9 mar. 2019.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. **Avaliação de Impacto Regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado**. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010.

WEBER, Max. **A história geral da economia**. Trad. Calógeras A. Pajuaba. São Paulo: Mestre Jou, 1968.