NOVAS TECNOLOGIAS E MOBILIDADE URBANA: O TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS INTERMEDIADO POR APLICATIVOS

New technologies and urban mobility: individual passenger transportation intermediated by applications

Jefferson Aparecido Dias
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/8418007759977479 ORCID:http://orcid.org/0000-0002-3101-1621
E-mail:jeffersondias@unimar.br

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/7991228464602000 ORCID:https://orcid.org/0000-0003-2541-0252
E-mail:walkiriamf@terra.com.br

André Francisco Cantanhede de Menezes
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/2805339815092858 ORCID:https://orcid.org/0000-0001-7139-8982
E-mail:andrefcmenezes@gmail.com

Trabalho enviado em 04 de junho de 2020 e aceito em 23 de agosto de 2021

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

RESUMO

Objetiva-se, neste estudo, verificar o estágio atual da conformação do mercado de transporte individual de passageiros intermediado por aplicativos, sobretudo após a nítida regulamentação pelo Estado, por meio da Lei nº 13.640/2018 e daquilo fruto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF nº 449 e do RE nº 1054110. A problemática desta pesquisa reside em analisar se a normatização, na forma como engendrada, é suficiente para regular essa atividade econômica e pôr fim à questão, em especial do embate ente taxistas e atuantes no serviço de caronas pagas. Conclui-se que, no contexto da ordem econômica em um livre mercado, a livre iniciativa deve ser estimulada, máxime para o alargamento da concorrência e, assim, há de se cogitar, para aquele mercado, uma desregulamentação e desjuridificação sob as óticas do equilíbrio parcial e do equilíbrio urbano. Esta pesquisa tem método exploratório, abordagem qualitativa, levantamento bibliográfico e delineamento a partir da verificação documental.

Palavras-chave: Aplicativos; Destruição criativa; Regulamentação; Tecnologia da Informação e da Comunicação; Transporte.

ABSTRACT

The objective of this study is to verify the current stage of the conformation of the individual passenger transport market intermediated by applications, above all, after the clear regulation by the State through, in particular, the publication of Law No. 13,640/2018 and the result of the judgment, by the Federal Supreme Court, of ADPF 449 and RE 1054110. The problem of this research lies in analyzing whether the standardization, in the way it is engendered, is sufficient to regulate this economic activity and put an end to the question, in particular, of the clash between taxi drivers and those active in the service of paid rides. It is concluded that, in the context of the economic order in a free market, free initiative must be stimulated, maximum for the expansion of competition and, therefore, it is necessary to consider, for that market, deregulation and dejuridification under the perspective of partial equilibrium and urban balance. This research has an exploratory method, a qualitative approach, a bibliographic survey and an outline based on documentary verification.

Keywords: Applications; Creative destruction; Information and communication technology; Regulation; Transport.

1. Introdução

Objetiva-se, neste estudo, verificar o estágio atual da conformação do mercado de transporte individual de passageiros intermediado por aplicativos, sobretudo após a nítida regulamentação pelo Estado por meio, em especial, da edição da Lei nº 13.640/2018 e daquilo fruto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 449 e do Recurso Extraordinário (RE) nº 1054110.

Nota-se que, entre as décadas de 1970 e 1990, ocorreram as principais mudanças no campo tecnológico, notadamente por conta da Tecnologia da Informação e seu estandarte, a *internet*. Essa ruptura de paradigmas foi sensível não somente nas áreas de tecnologia e comunicação, tendo afetado todo o sistema social, econômico, político e jurídico, por exemplo. Em outras palavras, houve alterações de costumes, consumo, lazer, nas relações interpessoais, no fazer de negócios e na própria noção de globalização. Identifica-se que novos hábitos socioeconômicos foram adquiridos a partir de novos arranjos de interação a desembocar em uma verdadeira sociedade de informação.

Especificando-se, exemplo desse hodierno avanço tecnológico e comunicacional, que permite uma participação democrática dos cidadãos, é o Sistema de Transporte Inteligentes (STI), que utiliza tecnologias avançadas de comunicação com o escopo de melhorar o desempenho e a eficiência das operações da rede de transportes. Neste segmento, destaca-se o aumento do uso de celulares, *smartphones*, *laptops* e *tablets* e, por meio destes, de aplicativos no contexto do mercado de transporte individual de passageiros. Há, pois, uma inclinação da sociedade à mobilidade.

Reflexo disso é que nos últimos anos houve a ascensão do mercado de caronas pagas promovido por atores econômicos como Uber, 99 e Cabify, pondo em xeque, sobretudo, o tradicional e até então, quase que exclusivo, mercado de táxis. Assim, notoriamente, uma dicotomia, para o transporte individual de passageiros, foi descortinada: de um lado, a existência de um serviço bem qualificado, aceito e utilizado pela sociedade e, de outro, o serviço de táxi como estamento posto – com forte *esprit de corps*, alheio à inovação e embrenhado em estigmas de domínio por cartéis – e que por décadas deitou, hegemônico, em berço esplêndido.

Estabelecido um certo embate entre esses atores prestadores do serviço de transporte de passageiros – notadamente, pois a categoria dos taxistas e afins incomodou-se com a nova externalidade e bradou para não ver se esvair parcela de seu mercado –, o Estado fora instado a regulamentar a atividade econômica. Essas balizas mínimas de regulamentação podem ser

observadas, por exemplo, com a edição da Lei nº 13.640/2018 e, consequentemente, com o fruto do julgamento, pelo STF, da ADPF nº 449 e do RE nº 1054110.

Delineado esse cenário, este trabalho ocupa-se com a seguinte problemática: essa normatização, na forma como foi engendrada, é suficiente para regular essa atividade econômica e pôr fim à questão, em especial, do embate ente taxistas e atuantes no serviço de caronas pagas?

Justifica-se esta pesquisa, pois há de se potencializar o debate acerca da inovação no setor de transporte individual de passageiros, notadamente no que concerne aos aspectos concorrenciais, regulatórios e de planejamento urbano. A análise de equilíbrio parcial e de equilíbrio urbano são variáveis para se aferir o modo de intervenção na ordem econômica praticado. Outrossim, estruturada uma regulamentação, há de se debater sua implementação, sobretudo, em um Brasil multicultural e, por isso, de múltiplos interesses, máxime se considerada a esfera local, mais específica e particular.

Conclui-se que no contexto da ordem econômica em um livre mercado, a livre iniciativa deve ser estimulada com escopo do alargamento da concorrência, sendo que não há elementos econômicos e jurídicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual. Assim, há de se cogitar, para o mercado de transporte individual de passageiros, uma desregulamentação e desjuridificação sob as óticas do equilíbrio parcial e do equilíbrio urbano, pelo que a atuação de novos agentes tende a ser positiva.

Trata-se de pesquisa com método exploratório, abordagem qualitativa, levantamento bibliográfico e com delineamento a partir da verificação documental. Formulada uma construção lastreada nas premissas constitucionais da ordem econômica, discorre-se em quatro capítulos sobre o uso de aplicativos como indicador de inclinação da sociedade à mobilidade, identifica-se um novo modo de transporte individual de passageiros (o privado), aduz-se sobre a regulamentação desse mercado e, por fim, sobre as perspectivas para essa atividade, dada suas particularidades.

2. O uso de aplicativos: inclinação da sociedade à mobilidade

Os últimos anos têm sido arena para que a sociedade possa exercitar sua mais pujante característica: a de mudar. Várias são as transformações, seus motivos e consequências. E, se a sociedade muda, aquilo que está ao seu redor há, prontamente, de se adaptar: quer assumindo nova forma ou quer adotando uma postura negativa, conservadora.

Volve-se a um fenômeno de destaque na conformação social contemporânea, com implicações na seara jurídica e econômica, qual seja, a revolução das tecnologias da informação e comunicação. Estas possibilitam novos arranjos que aparelham um processo de certo empoderamento e de dar voz ao cidadão.

Elas "aproximam as pessoas e as organizações, conectam freneticamente os indivíduos por meio do celular, da *internet* e de tantos outros modos" (ABREU, 2016, p. 797). E isso importa, pois "a ampliação dos espaços de participação é um exercício fundamental da política que contribui para a ampliação e consolidação da democracia, para além da política tradicional". (ARAUJO, 2015, p. 1614).

Extrai-se, ainda, de Araújo *et al*., que as tecnologias da informação e comunicação influem, por exemplo, no processo de produção de bens materiais e imateriais, no alargamento das possibilidades de participação da sociedade na rotina da coisa pública, com reflexo direto nos sistemas políticos e nas relações entre Estado e sociedade civil."(ARAUJO, 2015, p. 1598).

Essa revolução é fruto de um novo paradigma sociotécnico desencadeado, sobretudo, a partir da década de 1970. O contexto social – tentativa da antiga sociedade de se reaparelhar com o uso do poder da tecnologia para servir à tecnologia do poder – influiu na dinâmica da transformação tecnológica. Ali, uma série de inventos e descobertas se deu, em especial, em decorrência de macromudanças da microengenharia (eletrônica e informação), criação da *internet*, assunção de tecnologias de rede e difusão da computação e difusão paralela da engenharia genética. (PEREIRA, 2010, p. 156-158).

Exemplo desse hodierno avanço tecnológico e comunicacional é o Sistema de Transporte Inteligentes (ou, na língua inglesa, *Intelligent Transportation System*). Este compreende o uso de tecnologias avançadas de comunicação para infraestrutura de transportes, com escopo de melhorar o desempenho e a eficiência das operações da rede de transportes. FREITAS, 2011).

Esmiuçando-se, o Sistema de Transporte Inteligentes se refere a um conjunto de características em que:

> A aplicação da tecnologia da informação – aliada à telecomunicação e à eletrônica – no planejamento, gestão, operação e fiscalização dos meios de transportes urbanos, tem se tornado uma alternativa viável em termos de custo-benefício, pois com um determinado investimento pode-se manter os usuários dos meios de transporte bem informados a respeito do transporte que utilizam. Este tipo de solução pode atender às necessidades de sustentabilidade do setor de transportes, dentre elas a redução do tempo perdido em congestionamentos, dos acidentes de trânsito, dos custos do transporte, do consumo de energia e dos danos ambientais. (LUCIO, 2011, p. 14).

Devido ao aumento do uso de celulares, *smartphones*, *laptops* e *tablets*, a criação de um STI é um exemplo de um subsistema desenvolvido para melhorar os meios de transporte atuais. Lúcio (LUCIO, 2011, p. 15). aduz que o uso de aplicativos para dispositivos móveis está diretamente relacionado à inclinação da sociedade à mobilidade. Portanto, no seio de uma rede de transporte, percebe-se, dessa assertiva, um duplo aspecto: a mobilidade por se utilizar de aparelhos de telecomunicação móveis e, ainda, a mobilidade gerada pelo acesso ao transporte por conta da penetrabilidade ampla dessas novas tecnologias, alargando, no mínimo, a possibilidade de se exercitar com mais capacidade o direito constitucional de ir e vir.

Nota-se que a atual revolução tecnológica é caracterizada não pela "centralidade de conhecimentos e informação, mas, sobretudo, pela aplicação desses conhecimentos em uma dinâmica constante entre a inovação e seu uso", afirma Castells (2016, p. 88). Ainda segundo este autor, essa configuração enseja alto grau de complexidade entre nova economia, sociedade, arranjos normativos e cultura em formação (CASTELLS, 2016, p. 88). Com efeito:

> A nova realidade surgida a partir dessas transformações deve estar refletida também na maneira como o Estado se relaciona com os seus cidadãos, especialmente a forma como ele interage com os empresários e com os consumidores, na chamada economia digital, ou convergência empresarial, na qual as relações negociais se expandiram ou até mesmo migraram do ambiente presencial para o digital. (ANDRIGHI 2026, p. 410).

Dada a nova conformação social, permeada por meio de instrumentos das tecnologias de informação e comunicação, o Estado há de atuar. Ilustra bem essa conjuntura de o Estado lidar com os particulares, sobretudo tomando-se como pano de fundo práticas na ordem econômica, a recente questão do transporte remunerado privado individual de passageiros.

3. O transporte individual de passageiros: um novo modo

Assim como a liberdade de locomoção, o transporte é um direito constitucional fundamental, nos termos dos artigos 5º e 6º, respectivamente, da Constituição. Ao lado de outros elementos, importa assegurar ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente, não apenas no bojo de uma política nacional de transportes, mas também com um enfoque macro a desembocar na política de desenvolvimento urbano, a que alude o art. 182, da Constituição.

A Lei nº 12.587/2012 ratifica isso ao apregoar que política nacional de mobilidade urbana é instrumento da política de desenvolvimento e tem, por objetivo, a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas.

Com efeito, é seu escopo, ainda, contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Sem esforço inteligível, evidencia-se que, em relação aos considerados modos de mobilidade urbana, os meios de transporte podem ser classificados de diversas formas, sendo as principais: público ou privado; coletivo ou individual. Rememora-se que, para efeitos deste estudo, interessa-se tecer comentários, apenas, sobre o serviço de transporte *individual* remunerado de passageiros, com sua ramificação se público (táxi) ou privado (intermediado por aplicativos).

No que concerne ao táxi, este é considerado meio de *transporte público individual remunerado de passageiros*. Dentre os tipos de transporte público, é o táxi o que tem origem mais remota e, de modo geral, desde o início do século XX, esse serviço já estava difundido ao redor do mundo. Conforme esclarecido por Dias, "nos anos 1920 começava a sua regulamentação nos países em desenvolvimento, ao se institucionalizar o sistema de licença para a sua exploração comercial, o que alargou não só os seus níveis de serviços, mas também os seus níveis tarifários". (DIAS, 2007, p. 47). Esse mesmo autor, contudo, alerta que não há uma padronização legal da forma de regular os mercados de táxi no Brasil pelo que, essa lacuna, sobretudo aos municípios, é a de criar procedimentos diferenciados para a autorização da exploração do serviço. (DIAS, 2007, p. 47). De fato, hoje o que se tem, em âmbito federal, é a regulamentação da profissão de taxista, nos termos da Lei nº 12.468/2011, o que difere, indene de dúvidas, de se regulamentar, amplamente, o serviço prestado.

Implementada uma sociedade de informação subsidiada por uma revolução tecnológica, constatou-se que a indústria de táxis não respondeu à cultura de consumo em mudança que se concentra na tecnologia e na experiência do consumidor. (POSEN, 2015, p. 04). O método, em geral, conservador e alheio às inovações e à mudança de postura e exigências dos usuários do serviço, abriu brecha para empreendedores que identificaram um nicho de mercado: o transporte individual remunerado de passageiros, de modo *privado* (e não público, como é o caso do táxi), estruturado sobre plataformas digitais (aplicativos) para, em especial, captação e interação de usuários-consumidores.

A partir dessa nova forma de empreender, aponta Andrighi (2026, p. 410) que, por meio de certos aplicativos de *internet*, um agente econômico figura como intermediário para um contrato de transporte entre consumidores e motoristas-proprietários de veículos. Atores econômicos como Uber,

99 e Cabify, por exemplo, despontam como executores desse *modus operandi* na prestação do serviço de transporte, sendo que se:

> [...] utiliza um aplicativo desenvolvido para aparelhos *smartphones* e *tablets* por meio do qual interliga usuários do aplicativo e motoristas de automóveis particulares que oferecem o serviço de transporte individual remunerado de passageiros. Proprietários de automóveis interessados em prestar esse tipo de serviço efetuam o seu credenciamento junto à empresa, mediante procedimento no qual devem comprovar o atendimento a um conjunto de exigências que englobam requisitos de ordem subjetiva, como a qualificação como motorista e a vida pregressa criminal, e requisitos de ordem objetiva, como a qualidade e o tempo de uso do veículo a ser empregado no serviço. Aceito o credenciamento pela empresa, os serviços do motorista cadastrado passam a ficar acessíveis ao público usuário. O sistema prevê que o motorista receberá o valor do serviço de transporte, descontado o percentual cobrado pela empresa pelo serviço de intermediação entre motorista e passageiro. (MELLO, 2016, p. 778).

Esse modelo de empreender aquela atividade econômica amolda-se em uma verdadeira *destruição criativa*. Nesta, ao passo que se refuta ter o capitalismo e seus consectários como algo inerte ou estacionário, encontra-se, na inovação, o caractere que "incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova". (SCHUMPETER, 2017, P. 112-113).

A participação popular foi importante no processo de legitimação desse novo modo de se prestar o serviço. Com efeito, "as movimentações sociais, no atual estágio do desenvolvimento da tecnologia e do sistema capitalista, procuram novas estratégias de ação e reordenamentos". (ARAUJO, 2015, p. 1599).

Houve ruptura com o paradigma do modal de transporte, então de dominação exclusiva do serviço de táxi, para, agora, a partir de um novo anseio popular fomentado pela engenhosidade e inovação do sujeito empresário empreendedor, se democratizar o transporte naquele segmento. O objetivo trasmuda em dinamizar-se, por meio de aplicativos, a interação entre os interessados para se ter acesso a um serviço de transporte diferenciado e com concorrência para refletir na sua qualidade e no preço. Veja-se que:

> Our changing, mobile, technological society demands that Uber, and companies like it, exist. Until now, there was no competition in the taxi industry because "cities and states long-ago determined that the benefits of eliminating competition outweighed the costs." That is no longer the case – the benefits of competition in the taxi industry that companies like Uber create are immeasurable and eliminating them would come at the expense of the consumer. Instead, cities and states should embrace the competition and

> recognize that we are living in a sharing economy. Uber provides a ridesharing experience on a national level and, as a result, must respond to social pressures in a unique way that taxis do not have to. Regulators must take this into account. (POSEN, 2015, p. 13).

Entretanto, a autorregulação imposta aos motoristas de caronas pagas pelos sujeitos empresários de tecnologia tem "garantido credibilidade de bons serviços prestados, de modo que tem criado rivalidade aos mercados de táxis, motivando reações controversas por parte das autoridades e dos legisladores locais, além dos próprios taxistas". (ESTEVES, 2015, p. 356).

Com efeito, a discussão sobre a permissão ou não do uso desses aplicativos no país se tornou bastante acirrada, chegando ao ponto de terem ocorrido atos violentos entre taxistas, motoristas e passageiros. (ANDRIGHI, 2026, p. 410). Some-se a isso que municípios brasileiros, a exemplo de Fortaleza e São Paulo, editaram leis com escopo de proibir essa modalidade de serviço ou que carros particulares prestassem o serviço oferecido pelos sujeitos empresários intermediários. (POMPEU, 2019).

Por óbvio, a categoria que atua no serviço de táxi – estamento posto e que por décadas deitou, hegemônico, em berço esplêndido – incomodou-se com a nova externalidade e bradou para não ver se esvair parcela de seu mercado. Nesse contexto, é imperiosa a atuação do legislador ordinário, bem como do STF, como se demonstra adiante.

4. A regulação da atividade econômica

Nessa relação entre modificação comportamental da sociedade, participação democrática social, novos anseios por modais de mobilidade e transporte diferentes dos tradicionais, bem como necessidade de rearranjos jurídicos e econômicos em decorrência de múltiplos novos fenômenos sociais, mesmo estando-se em um sistema capitalista de mercado, o Estado foi chamado a exercer seu poder regulamentar.

Isso, pois, o Direito e a Economia são mais sensíveis às mutações, notadamente, estando-se sob a batuta de um comando constitucional que reza ser necessário se conciliar ordem social com a ordem econômica (art. 170, CF), por exemplo. É possível afirmar que, a depender do enfoque, comportamentos econômicos e jurídicos podem constituir duas facetas de um mesmo fenômeno social, a saber:

> Um dos objetivos centrais de "Economia e Sociedade" (frequentemente esquecido em trabalhos acadêmicos) foi justamente demonstrar de que a sociologia (econômica) poderia ser utilizada para analisar fenômenos socioeconômicos e, assim, contribuir para a introdução da dimensão social à análise econômica tradicional (Swedberg, 2005). Por observar comportamentos econômicos e jurídicos como duas facetas do mesmo fenômeno social, pode permitir à Economia "enxergar" a ação econômica dentro da moldura jurídica (bem como perceber o Direito como fenômeno humano, que influencia e é influenciado pela ação social) e, a partir desta percepção (conjunta) de Direito e Economia, superar os obstáculos à análise efetivamente interdisciplinar. (ESTEVES, 2010, p. 19).

Existente uma simbiose entre Direito e Economia, envereda-se a "identificar como as mudanças econômicas suscitam novos arranjos normativos e […] como elas podem limitar o papel das instituições jurídicas na concretização de promessas constitucionais de transformação social" (FARIA, 2011, p. 16). Note-se que:

> […] as soluções tecnológicas propiciadas pelos aplicativos de smartphones têm endereçado vários dos problemas que justificavam e serviram historicamente como argumentos favoráveis para a regulação de táxis, principalmente no que diz respeito ao segmento porta a porta. A autorregulação imposta aos motoristas de caronas pagas pelas empresas de tecnologia tem garantido credibilidade de bons serviços prestados, de modo que tem criado rivalidade aos mercados de táxis, motivando reações controversas por parte das autoridades e dos legisladores locais, além dos próprios taxistas. Tal fato tem despertado na sociedade a reflexão sobre a real necessidade de mantermos uma regulação para tal mercado. (FARIA, 2011, p. 356).

Essas balizas mínimas de regulamentação podem ser observadas, por exemplo, com a edição da Lei nº 13.640/2018 e, consequentemente, com o fruto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF nº 449 e do RE nº 1054110.

Na forma do art. 22, IX e XI, da Constituição da República competiria privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e Municípios a legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por lei. Este entendimento advém da jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, à luz do art. 30, I e V, da CF, emerge uma competência suplementar para entes locais legislarem sobre trânsito e transporte, notadamente, para organizar serviços públicos de interesse local, entre os quais o de transporte de passageiros. Segundo a jurisprudência do STF:

> Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada. (BRASIL, 2013).

Ainda acerca da competência, a Lei nº 12.587/2012 – já com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.640/2018 – traz, em seu art. 11-A, dispositivo expresso no sentido de que compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. Implementada, pois, a autorização legal para a regulamentação, na via local, da legislação geral.

Relevante para o tema a Lei nº 13.640/2018, pois promoveu alterações na Lei nº 12.587/2012 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Em suma, ali se definiu que: *a)* o transporte remunerado privado individual de passageiros é serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede; *b)* compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito dos seus territórios; *c)* que na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar certas diretrizes – tais como, efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço, exigência 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), exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço.

Determina aquela lei, ainda, que o serviço em questão somente haverá de ser autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; emitir e manter o Certificado de Registro e

Licenciamento de Veículo (CRLV); e apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. Em outras palavras, a exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos naquela Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Além do norte de regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros promovido pelo advento da Lei nº 13.640/2018, há de se somar como instrumento de regulamentação da atividade aquilo pronunciado pelo STF quando do julgamento sobre leis municipais que restringem desproporcionalmente ou proíbem a atividade de transporte individual de passageiros por meio de aplicativos.

O Plenário do Pretório Excelso decidiu que a proibição ou a restrição desproporcional da atividade é inconstitucional, pois representa violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência. Restou fixada a seguinte tese para efeitos de repercussão geral:

> 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; e 2. 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). (BRASIL, 2019).

Julgou-se procedente a ADPF nº 449, ajuizada contra a Lei 10.553/2016, de Fortaleza-CE, que proibia o uso de carros particulares, cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas. De acordo com o voto condutor, proferido pelo Ministro Luiz Fux:

> À míngua de razões de segunda ordem capazes de sustentar a norma proibitiva, concluo pela sua inconstitucionalidade, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, *caput*, XIII e XXXII; 22, incisos IX, XI e XVI; 144, §10, I; 170, *caput*, IV, V e VIII; e 173, §4º, todos da Carta Magna.
> Demais disso, observo que a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da lei hostilizada é prejudicial à vigência dos artigos 3º e 4º da mesma norma, o que impõe a uso da técnica de declaração *por arrastamento* para estes artigos. (FUX, 2020, p. 290).

Não obstante, foi negado provimento ao RE nº 1054110, com repercussão geral reconhecida, no qual a Câmara Municipal de São Paulo-SP questionava acórdão do Tribunal de Justiça estadual que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 16.279/2015, que proibiu esta modalidade de transporte na capital paulista.

5. A regulamentação: um fim da questão?

Notório que, ao editar a Lei nº 13.640/2018, o Estado brasileiro exerceu seu "poder" de legiferar (art. 2º, da CF) e praticou intervenção na ordem econômica. Do mesmo modo, o pronunciamento do STF tem condão de regular aquela atividade e seus consectários. Respectivamente, reescrevem-se certas regras acerca das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, especificamente, inserindo nesta, a regulamentação do transporte remunerado *privado* individual de passageiros, e resolve-se a celeuma acerca, sobretudo, da competência legislativa e do conteúdo que será objeto de legiferação por Municípios e pelo Distrito Federal.

Essa intervenção se deu ao argumento de trazer segurança jurídica e modernização dos mecanismos de mobilidade urbana, a ensejar, por exemplo, ampliação da concorrência e diminuição do uso de carros particulares para fins de descongestionamento da malha viária. Tem-se, pois, indicação de duas das principais formas de intervenção do Estado brasileiro na ordem econômica, a saber, o exercício do poder regulador e o fomento. (NOVATO NETO; OLIVEIRA, 2017, p. 6-10).

Em geral, apesar de o simples fato de se editar a Lei nº 13.640/2018 já sinalizar a intervenção estatal na economia, o espírito daquela norma, e mais ainda, a jurisprudência firmada pelo STF têm contornos de promoção à desburocratização e desjuridificação das relações de prestação de serviço de transporte remunerado *privado* individual de passageiros. Ressalta-se que "a função reguladora estatal na dimensão planejadora e estimuladora deve proporcionar condições para que os agentes privados, atores indispensáveis na geração de emprego e renda, possam desenvolver seus negócios". (POMPEU; PONTES, 2018, p. 377). Nessa senda, ainda segundo aquelas autoras, a eficiência regulatória surge como elemento propulsor de novos negócios, o que fomenta competitividade.

Fala-se, pois, em uma promoção à desburocratização e desjuridificação das relações de prestação de serviço de transporte remunerado *privado* individual de passageiros, haja vista:

> A lógica da desregulamentação e busca por políticas liberalizantes decorre fundamentalmente de uma ótica econômica de equilíbrio parcial, nos moldes da análise microeconômica clássica de bem-estar, onde o excedente do consumidor é claramente reduzido por conta do peso morto das restrições impostas pela regulação. Os consumidores toleram a regulação por considerarem que o mercado apresenta falhas, principalmente decorrentes de assimetria de informação. Contudo, quando tais falhas são solucionadas, a regulação perde sentido e o movimento refratário dos reguladores seria basicamente motivado pela captura regulatória. […] Sob a ótica da análise de equilíbrio urbano, o próprio argumento da captura regulatória deveria ser relativizado. Gestores urbanos tendem a focar políticas que possam gerar incentivos para que as

> pessoas substituam o transporte individual de passageiros (públicos ou privados) por transporte coletivo. Neste sentido, buscam reduzir custos pecuniários (subsídios) e de oportunidade (aumento na velocidade de deslocamento) dos transportes coletivos e imputam custos adicionais aos veículos que servem de transporte individual de passageiros. Tais políticas não guardam nenhuma relação com captura no mercado de táxis. (ESTEVES, 2010, p. 357).

O que se quer dizer aqui, em outras palavras, é que esse mercado é capaz de se autorregular, vez que as próprias gestoras dos aplicativos impõem aos motoristas prestadores do serviço normas de conduta rígidas. Além disso, a participação dos usuários, com exigências claras sobre suas expectativas acerca do serviço, fomenta um reajustamento constante dos prestadores de serviços. E estes, por óbvio, têm uma cartilha a ser seguida para que não incorram nos mesmos erros que levaram a classe taxista a se acomodar e perder mercado. Dessa feita, a regulamentação trazida pela legislação e jurisprudência se amolda a apenas um mínimo necessário, mais destinado a solver o embate promovido pelos insatisfeitos taxistas.

Entretanto, há de se ter vigilância sobre a qualidade legislativa daquilo que será produzido pelos Municípios e pelo Distrito Federal sobre a questão, notadamente, após a decisão do STF. Em que pese estar assentado que, 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 e Lei nº 13.640/2018), nos artigos 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012, que têm pontos sensíveis.

Com efeito, qualquer regulamentação local há de ser firme na efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço, sob pena de crime de responsabilidade fiscal por renúncia de receita. Não basta somente falar sobre o transporte em si. De outro lado, pode haver ainda resquícios de governantes locais com oposição ferrenha à atividade de transporte remunerado *privado* individual de passageiros, fomentada por grupos de interesse, notadamente, vinculados aos taxistas. Isso promoveria a alocação de requisitos extras, além daqueles exigidos pelo art. 11-B da Lei nº 12.587/2012, o que é prática ilegal.

Conclusão

Neste trabalho, objetivou-se verificar o estágio atual da conformação desse mercado, sobretudo após a nítida regulamentação pelo Estado, por meio, em especial, da edição da Lei nº 13.640/2018 e daquilo fruto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449 e do Recurso Extraordinário nº 1054110. Dessa pesquisa, extraem-se as seguintes conclusões:

i. reconhece-se que o táxi é um serviço há muito regulamentado pelo Estado, mas a categoria (prestadores do serviço) e tampouco o próprio Estado foram capazes de, a tempo e modo satisfatórios, identificar suas vicissitudes e promover acertos em suas arestas;

ii. houve modificação comportamental da sociedade, com participação democrática social por novos anseios por modais de mobilidade e transporte diferentes dos tradicionais e necessidade de rearranjos jurídicos e econômicos em decorrência de múltiplos novos fenômenos sociais;

iii. implementada uma sociedade de informação subsidiada por uma revolução tecnológica, a indústria de táxis não respondeu à cultura de consumo em mudança que se concentra na tecnologia e na experiência do consumidor;

iv. essa debilidade de autoconformação abriu espaço para que novos sujeitos explorassem o mesmo nicho de mercado, que é o transporte individual remunerado de passageiros, mas, agora, apto a sanar aquelas debilidades e estruturar o serviço sobre plataformas digitais (aplicativos) para, em especial, captação e interação de usuários-consumidores, promovendo-se, assim, verdadeira destruição criativa por meio da inovação;

v. as tecnologias da informação e comunicação contribuem significativamente para alterações nas relações sociais em diversos sentidos, propiciando novos valores sociais, culturais, legais e econômicos. Isso, pois, a arquitetura em rede da *internet*, ao lado de outras ferramentas de interação, desencadeiam o desenvolvimento de processos democráticos;

vi. no contexto da ordem econômica em um livre mercado, a livre iniciativa deve ser estimulada; sobretudo, pois, com ela, tem-se o alargamento da concorrência entre os fornecedores de um serviço mesmo ou similar serviço, o que, dentre outros pontos, beneficia usuários-consumidores;

vii. assim, inclusive o serviço de táxi pode e deve, guardadas as proporções, utilizar o modelo e *expertise* trazidos pelas plataformas de aplicativos de prestação de serviços, para exercer sua atividade de modo a atender às exigências do novo mercado que se apresenta;

viii. o serviço em questão – transporte privado individual remunerado de passageiros – constitui atividade econômica exercida pela iniciativa privada prestada na forma de serviço de utilidade pública; e,

ix. há de se cogitar, para o mercado de transporte individual de passageiros, uma desregulamentação e desjuridificação sob as óticas do equilíbrio parcial e do equilíbrio urbano.

A tutela de interesses de agentes tradicionais do mercado não pode, a um só tempo, servir de base para se mitigar a livre iniciativa e liberdade profissional dos novos agentes desse mesmo mercado e, tampouco, afastar a possibilidade de escolha da sociedade a implicar lesão a direitos dos consumidores. Inclusive, o fim urbanístico (reduzir-se o *sprawl* urbano) não é sustentáculo para, por si só, infirmar a consecução da gama de direitos constitucionais envolvidos no mercado de transporte individual de passageiros intermediado por aplicativos.

Por derradeiro, sinala-se que, haja vista o diminuto lapso temporal transcorrido desde a efetiva normatização da atividade, em trabalhos futuros poder-se-á estudar, de modo mais específico, os reflexos da regulamentação do transporte privado individual remunerado de passageiros.

Referências

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 14, n. 3, p. 794-820, 2016.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte. *Revista de Direito Administrativo*, v. 271, p. 409-416, 2016.

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 22, p. 1597-1619, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jul 2019.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12468.htm. Acesso em: 10 jul 2019.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm . Acesso em: 10 jul 2019.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm. Acesso em: 10 jul 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 639.496 RG*, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 16-6-2011, P, DJE de 31-8-2011, Tema 430.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 702.848*, rel. min. Celso de Mello, dec. monocrática, j. 29-4-2013, DJE de 14-5-2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 449*, rel. min Luiz Fux. Decisão de Julgamento. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5167205. Acesso em 24 jul 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1054110*, rel. min. Roberto Barroso. Decisão de Julgamento com fixação da tese da repercussão geral, 09.05.2019. Tema 967. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5206938. Acesso em 24 jul 2019.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. vol. 1. Trad. Roneide Venancio Majer. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. *Serviços de Táxi***:** elementos para um novo modelo regulatório. 2007. 98f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília-UNB, 2007.

ESTEVES, Heloisa Borges Bastos. *Economia e Direito*: Um Diálogo Possível. 2010. 252f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

ESTEVES, Luiz Alberto. Uber: o mercado de transporte individual de passageiros--regulação, externalidades e equilíbrio urbano. *Revista de Direito Administrativo*, v. 270, p. 325, 2015.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREITAS, Felipe F.; MORAES, Rodrigo F. de; JAQUES, Patrícia. Um sistema web de consulta de trajetos de transporte público. *Ibero-Americana WWW/Internet (CIAWI), RJ. IADIS*, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Patricia_Jaques/publication/260293207_Um_sistema_web_de_consulta_de_trajetos_de_transporte_publico/links/00b7d53b1aa69a43e6000000.pdf Acesso em: 10 jul 2019.

FUX, Luiz. Regulação do transporte individual de passageiros por aplicativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1, p. 251-290, 2020.

LUCIO, Diego Rafael. *Um aplicativo para dispositivos móveis voltado para usuários de transporte público.* 2011. 58f. Monografia (Bacharelado em Tecnologia em Sistemas para Internet). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2011.

MELLO, Cláudio Ari. O futuro da mobilidade urbana e o caso uber. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 2, p. 775-812, 2016.

LOVATO NETO, Renato; OLIVEIRA, Lourival José de. A valorização do trabalho humano nas recentes intervenções do Estado Brasileiro na ordem econômica. *Revista Electrónica de Direito*, n. 2, p. 1-41, 2017.

PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislane Santos. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 10, p. 151-174, 2010.

POMPEU, Ana. Leis proibindo aplicativos de transporte são inconstitucionais, decide STF. *Conjur*. 8 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-08/proibir-aplicativo-transporte-inconstitucional-decide-stf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

POMPEU, Gina Marcílio; PONTES, Rosa Oliveira de. Estado, mercado e eficiência regulatória para os negócios: reflexão a partir dos dados do relatório *doing business* 2017. *Revista Argumentum*, v. 19, n. 2, p. 357-379, 2018.

POSEN, Hannah A. Ridesharing in the sharing economy: Should regulators impose Uber regulations on Uber. *Iowa L. Rev*, v. 101, p. 405, 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. SciELO-Editora UNESP, 2017.

Sobre os autores:

Jefferson Aparecido Dias
Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha (Espanha). Professor da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da UNIMAR (Universidade de Marília). Procurador da República.
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/8418007759977479 ORCID:http://orcid.org/0000-0002-3101-1621
E-mail:jeffersondias@unimar.br

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer
Doutora em Educação (2001) e Pós-doutora em Sociologia do Trabalho (2019) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Marília-SP. Professora da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da UNIMAR (Universidade de Marília).
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/7991228464602000 ORCID:https://orcid.org/0000-0003-2541-0252
E-mail:walkiriamf@terra.com.br

André Francisco Cantanhede de Menezes
Doutor em Direito pela Universidade de Marília (2021). Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (2018). Pós-graduado em Direito Ambiental (2014) e Direito e Processo Penal (2014) e graduado em Direito (2012) pela Faculdade de Imperatriz. Professor universitário na Universidade Estadual do Tocantins. Advogado proprietário da André Menezes Advocacia e Consultoria. Membro da Comissão de Advocacia Pública da OAB, Subseção de Imperatriz-MA.
UNIMAR (Universidade de Marília),Marília,SP, Brasil
Lattes:http://lattes.cnpq.br/2805339815092858 ORCID:https://orcid.org/0000-0001-7139-8982
E-mail:andrefcmenezes@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.