

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

RACHEL LOPES TELÉSFORO

**UBER:
INOVAÇÃO DISRUPTIVA E
CICLOS DE INTERVENÇÃO REGULATÓRIA**

Rio de Janeiro
2016

RACHEL LOPES TELÉSFORO

**UBER:
INOVAÇÃO DISRUPTIVA E
CICLOS DE INTERVENÇÃO REGULATÓRIA**

Dissertação para obtenção de grau de mestre
apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro
da Fundação Getúlio Vargas.

Área de concentração: Direito da Regulação.

Orientador: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

Rio de Janeiro
2016

DISSERTAÇÃO PRODUZIDA COM APOIO DA FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS
FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAPERJ





RACHEL LOPES TELÉSFORO

**UBER: INOVAÇÃO DISRUPTIVA E CICLOS DE INTERVENÇÃO
REGULATÓRIA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre em Direito da Regulação.

Data da defesa: 13/02/2017

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Carlos Emmanuel Jopper Ragazzo
Orientador (a)



Antônio José Maristrello Porto



Mariana Villela Corrêa

Telésforo, Rachel Lopes

Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória / Rachel Lopes Telésforo. – 2016.

107 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

Inclui bibliografia.

1. Direito regulatório. 2. Inovações disruptivas. 3. Inovações tecnológicas. 4. Táxis. 5. Uber (Firma). 6. Interesse público. I. Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 341.3

Em homenagem ao meu filho Antonio Lopes Telésforo, nascido durante a elaboração da dissertação e verdadeiro coautor do presente trabalho, razão da minha alegria hoje e sempre.

“Tudo está ao alcance do homem e tudo lhe escapa, em virtude de sua covardia... O que o homem mais teme, acima de tudo? O que for capaz de mudar-lhe os hábitos: eis o que mais o apavora...”

F. Dostoievsky (Crime e Castigo)

RESUMO

A inovação tecnológica é inevitável. A regulação, opcional. Ao redor do mundo, tendências econômicas surgem a cada instante. No que tange ao sistema de transporte individual de passageiros, foco do presente trabalho, a economia de compartilhamento trouxe rompimentos paradigmáticos, como o que ocorreu com a chegada do dispositivo Uber, que oferece serviços semelhantes ao de táxis e reduz — chegando em alguns casos, a eliminar — falhas de mercado existentes há anos.

O mercado de táxis é conhecido pela alta regulação, tendo até então, pouca concorrência e baixo índice de satisfação do consumidor. A presença do Uber trouxe maior expectativa de qualidade, mas em contramão ao sucesso junto aos usuários, o regulador segue o seguinte ciclo de intervenção reguladora, ao redor do mundo: (i) proibição imediata do aplicativo; (ii) proibição indireta do Uber, por meio de regulação feita de acordo com o sistema tradicional/ “a la táxi” (concessão de alvarás, dentre outros mecanismos) e (iii) estudos para implementação de uma regulação específica, que une os benefícios tecnológicos ao real atendimento do interesse público.

Para analisar mais profundamente esses ciclos, estudou-se a postura do regulador em 23 megacidades ao redor do mundo, conforme padrão definido pelas Organização das Nações Unidas – ONU, o que exemplificou a conduta dos agentes em cidades com mais de sete milhões de habitantes.

Diante de tais intervenções, chegou-se à conclusão de que existe forte captura regulatória no sistema de transporte de passageiros — tendo sido feita uma abordagem da Teoria da Escolha Pública — já que os dois primeiros ciclos apontam benefícios de pequenos grupos de interesse no setor, em detrimento do coletivo. Além disso, se a tecnologia é capaz de reduzir falhas envolvendo situações de monopólios situacionais, assimetrias de informação e externalidades negativas, não haveria outro motivo que justificasse a necessidade na manutenção da regulação, já tida como excedente no mercado em apreço.

Válido mencionar que as ações regulatórias foram prontamente combatidas não apenas pela opinião popular, mas principalmente por meio de decisões judiciais ao redor do mundo, que por meio de liminares impediram reações mais abrasivas de tais agentes, e o que aponta que tal setor não se encontra capturado.

O terceiro ciclo de intervenção regulatória indica um caminho de interconexão entre as economias de colaboração com medidas urbanas que busquem beneficiar o coletivo. Estudos ao redor do mundo evidenciam a necessidade de alternativas regulatórias que possam conciliar o interesse público com a compreensão da natureza do progresso tecnológico. No entanto, para que se chegue a tal ciclo interventivo, é necessário que o regulador abandone o caráter meramente fiscalizatório e assuma comportamento mais analítico e proativo, no sentido de aplicar alternativas regulatórias que impliquem em medidas que representem ganhos em infraestrutura e urbanização.

Palavras-chave: Inovação Disruptiva. Tecnologia. Interesse Público. Regulação no Mercado de Táxis. Uber. Direito da Regulação. Ciclos de Intervenção. Captura Regulatória. Legislativo e Judiciário. Alternativas Regulatórias.

ABSTRACT

Technologic innovation is inevitable. Regulation, optional. All over the world, economic trends emerge every moment. Regarding the individual transport system of passengers, focus of this work, sharing economy brought paradigmatic disruptions, as occurred with the arrival of Uber device that offers similar services to taxis and promises to reduce — or even eliminate — existing market failures for years.

Taxi Market is known for taxis upregulation, and until then, little competition and low consumer satisfaction index. Uber's presence brought greater expectations of quality, but in the opposite direction of the success with users, the regulator follow the following cycle of intervention all over the world: (i) Immediate app's prohibition; (ii) Uber's indirect prohibition, according regulation in accordance with the traditional system/ "a la taxi" (planning permissions and other mechanisms) and (iii) studies to introduction of a specific regulation, that put together technologic benefices and real attendance to public interest.

To look more closely to the cycles, this paper analyzed the regulator's posture in 23 megacities all over the world, according definition of United Nations – UN, that exemplified agent's conduct in the cities with more than seven million habitants.

Faced with said interventions, this paper has concluded that there is a strong regulatory capture in the transport of passenger's market — and there was made a theoretical approach of the Public Choice Theory — since the first and second cycles evidence benefices of small groups of interest in the sector, rather than the mass. Besides that, since technology can reduce problems involving situations of monopolies, asymmetric information and negative externalities, there is no reason to justify the necessity of maintenance of the regulation, already considered excessive in said market.

Also, it is worth mentioning that the regulatory actions were directly countered not only by the popular opinion, but mainly by force of judicial decisions all over the world, that by means of preliminary injunctions prevented abrasive reactions of those agents, and that indicates that judiciary sector is not captured.

The third cycle of regulatory intervention indicates a way of interconnection between collaborative economies and urban solutions with the objective of the collective benefice. Studies all over the world points the necessity of regulatory alternatives that can conciliate the

public interest with the comprehension of the technologic progress. However, to achieve the third cycle of regulation, it is necessary that the regulator abandon the character merely supervisory and assumes a behavior more analytical and proactive, with the objective of finding regulatory alternatives able to bring gains in infrastructure and urbanization.

Key words: Disruptive Innovation. Technology. Public Interest. Regulation in the Taxi Market. Uber. Regulation Law. Intervention Cycles. Regulatory capture. Legislative and Judiciary. Regulatory Alternatives.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O MERCADO DE TÁXIS E OS CONSUMIDORES.....	14
1.1 Regulação dos serviços de táxis	17
1.2 A entrada do Uber no mercado.....	21
1.3 Economia de Compartilhamento	28
2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	33
2.1 Poder estatal de intervenção regulatória no setor de táxis.....	36
2.2 Restrições à entrada e emissão de licenças	37
2.3 Normas com proibição de descontos e mercado negro	44
3 CICLOS DE INTERVENÇÃO REGULATÓRIA DO UBER	48
3.1 Análise dos ciclos de intervenção regulatória nas megacidades	48
3.2 1º Ciclo de Intervenção Regulatória: Criminalização e/ou Proibição	51
3.3 2º Ciclo de Intervenção Regulatória: “a la táxi”	56
3.3.1 Novas Tecnologias e Redução das Falhas de Mercado.....	64
3.3.1.1 Tecnologia e Redução do Monopólio Situacional	64
3.3.1.2 Tecnologia e Redução da Assimetria de Informação.....	67
3.3.1.3 Tecnologia e Redução de Externalidades.....	71
3.4 3º Ciclo de Intervenção Regulatória: Regulação Específica	74
4 REAÇÃO DO JUDICIÁRIO	81
CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

INTRODUÇÃO

Táxi. Taxi. Taksi. Таха. Такси. Não importa o idioma, em qualquer parte do mundo é possível identificar o sistema de táxis. Apesar de bastante conhecido, o grau de satisfação do consumidor com relação ao serviço oferecido pelos profissionais do ramo, há anos não é considerado adequado, com falhas que vão desde sua qualidade até a segurança¹.

Além disso, antes da entrada do Uber, o setor de transportes individuais era carente de concorrência, o que explica a grande formação de oligopólios e a consequente manutenção do poder nas mãos de poucos grupos. Com a intenção de reduzir as falhas de mercado existentes até então, tais como assimetria de informações e demais externalidades negativas, o mercado de táxis encontrava-se extremamente regulamentado.^{2,3}

Esta regulação era feita basicamente com base no controle à entrada de novos *players* no mercado, por meio de licenças e alvarás para a operação, além da fixação de critérios para manutenção da segurança higiene, preços, dentre outros. Assim, a qualidade na oferta do serviço estaria, em tese, assegurada.

No entanto, não é novidade que a prática está inteiramente distante da teoria. O que se verifica é que a regulação não alcança o fim a que se dispõe e não é capaz de proteger o usuário de práticas abusivas, condutores despreparados e atendimentos abaixo da média.

Sendo assim, há indícios de que o setor de táxis se encontrava capturado, haja vista que a regulação não atingia a finalidade de benefício público, mas favorecia a grupos de interesses. Na perspectiva da teoria pública — e aqui se justifica sua contribuição para o presente trabalho

¹ HARDING, S.; KANDLIKAR, M.; GULATI, S. **Taxi Apps, Regulation, and the Market for taxi journeys**. University of British Columbia, Vancouver, Canadá, 2015.

Vide, por exemplo: MCCLYMONT, Kate. **Taxi driver suspended for putting lives in 'grave danger'**. The Sydney Morning Herald. 08/04/2013. Disponível em: <http://www.smh.com.au/nsw/taxi-driver-suspended-for-putting-lives-in-grave-danger-20130407-2hewy.html>. Acesso em: 11/05/2016; BOECKEL, Cristina. **Taxista é preso por suspeita de estuprar passageira no RJ**. G1 Globo.com. 12/06/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/taxista-e-preso-por-estuprar-passageira-no-rio.html>. Acesso em: 11/05/2016; MARANHÃO, Fabiana. Uol. 21/01/2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/21/prefeitura-de-sp-recebeu-4-reclamacoes-por-dia-contra-taxistas-em-2015.htm>. Acesso em: 21/01/2016; PITOMBO, João Pedro. **Táxis são principal reclamação dos turistas em Salvador**. Folha de São Paulo. 05/03/2014. Disponível em: <http://alalao.blogfolha.uol.com.br/2014/03/05/taxis-sao-principal-alvo-de-reclamacao-dos-turistas-em-salvador/>. Acesso em: 11/05/2016.

² Em que pese algumas doutrinas entenderem “regulamentação” como termo em dissonância com “regulação”, entende-se, no presente trabalho, que os termos são sinônimos.

³ LOCATELLI, Nilton Carlo Oliveira. **As práticas regulatórias no setor de táxi: uma análise constitucional das barreiras de entrada**. 2015. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9880/1/2014_NiltonCarloOliveiraLocatelli.pdf. Acesso em: 15/08/2016.

— as decisões políticas e econômicas dos governos estão sujeitas à interceptação de um conjunto de poderes com finalidade de tomada de decisões que os beneficiem.

É importante perceber que as boas ou más atuações das políticas públicas e a regulação relacionada aos serviços de táxi geram consequências relevantes para o sistema de transportes e trânsito nas cidades. Afinal, com eventos grandiosos como as Olimpíadas no Brasil, em 2016, a visão de cidade automaticamente importa em movimentos urbanos. Embora o objetivo regulatório seja romper com falhas regulatórias, essa meta nem sempre é alcançada — ou é perseguida de maneira ineficiente, que levam a resultados insatisfatórios junto aos usuários dos serviços regulados.⁴

Neste cenário, entra em operação o aplicativo Uber, que conecta passageiros com motoristas profissionais, com a promessa de redução — até mesmo eliminação — das falhas de mercado encontradas e aparentemente invisíveis à regulação vigente, haja vista a falta de efetividade de suas normas para assegurar o benefício público.

O surgimento do Uber veio ao encontro da nova cultura paradigmática denominada *Sharing Economy* ou Economia de Compartilhamento. Esse modelo disruptivo foi motivado por entusiastas da tecnologia e deu início a uma forma de consumo, que enfatiza o aluguel e o compartilhamento, em detrimento da propriedade e da posse.

Indubitavelmente, e de forma imediata, os usuários aprovaram o dispositivo eletrônico, ao comparar os serviços de táxi com os prestados por meio do novo modelo e relatar que os últimos possuíam vantagens em relação aos primeiros, tais como modernidade, limpeza, educação dos motoristas, pontualidade, gentileza, dentre outros.⁵ O próprio aplicativo introduzia no mercado novos mecanismos de controle de qualidade, tais como o envio de notas que qualificavam os motoristas, de forma tal que um padrão de luxo era mantido. Com esta e outras inovações, muitas falhas de mercado existentes — e que justificavam a regulação extensa no setor de táxis — foram se diluindo.

No entanto, em contramão ao sucesso junto ao consumidor, ao menos inicialmente, os órgãos reguladores não reagiram de forma positiva ao serviço, adotando um padrão interventivo que excluiria do mercado este novo *player*. Em paralelo, atualmente encontramos

⁴ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RODRIGUES, Eduardo Frade. **Proporcionalidade e melhora regulatória dos serviços de táxi**. Revista do IBRAC, Vol. 22, 2013. Disponível em: http://works.bepress.com/carlos_ragazzo/21/. Acesso em: 16/06/2016.

⁵ MELLO, Cláudio Ari. **O futuro da mobilidade urbana e o caso Uber**. Revista de Direito da Cidade, UERJ, Vol. 08, nº 02, 2016, p. 781. Disponível em: <file:///C:/Users/b31284/Downloads/22029-73209-1-PB.pdf>. Acesso em: 24/08/2016.

manifestações mundiais do setor tradicional de táxis clamando pelo bloqueio do Uber e/ou sua criminalização.

O assunto é tão polêmico que, recentemente, a OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) criou um fórum somente para tratar da questão envolvendo os transportes por aplicativos, tendo os palestrantes mencionado o poder da indústria de táxis em pressionar o governo por uma conduta proibitiva ao dispositivo: “*reminding of the violence in France this past year, in which cab drivers in Paris blocked a main road to the airport. Governments are susceptible to those messages*”⁶. Seria a pressão dos grupos de interesse, portanto, motivo pelo qual o regulador adotou, a princípio e quase que imediatamente, a postura de embarreirar esse movimento tecnológico?

Para responder a esta pergunta, foi criada a hipótese de que o regulador permanece capturado no setor de transporte individual de passageiros, já que mundialmente parece adotar postura similar, que foi dividida em ciclos de intervenção regulatória:

- (i) 1º ciclo: proibição imediata;
- (ii) 2º ciclo: regulamentação a la táxi e
- (iii) 3º ciclo: regulamentação específica ao Uber.

Será analisado o setor de táxis, bem como a teoria da escolha pública para verificar em que medida a captura pode estar relacionada à postura do regulador neste segmento de mercado.

Para estudar a hipótese de padrão de ciclos de regulação do aplicativo Uber, serão selecionadas 23 megacidades, conforme definição da Organização das Nações Unidas, pela relevância populacional e capacidade de tráfego e circulação de transeuntes.

A demonstração do comportamento do regulador é importante porque fornece indícios de que o mercado de transporte de passageiros permanece capturado. Ou seja, a proibição e/ou a regulação conforme normatização antiga (mediante licenças e autorização para operação), referentes ao primeiro e segundo ciclo de regulação, indicam que existe ainda forte pressão no setor para manutenção do *status quo*, ainda que em prejuízo do bem-estar público.

Vale também mencionar que outros poderes têm se mostrado contrários às decisões do regulador, conforme veremos no último capítulo. Em diversas jurisdições, o setor judiciário tem se manifestado no sentido de vetar as normas traçadas pela regulamentação, o que corroboraria com a hipótese de captura regulatória no setor legislativo.

Dessa forma, se as falhas que ensejariam a regulação foram diluídas com as novas ferramentas tecnológicas — com a redução do monopólio situacional, da assimetria de

⁶ **How to regulate Uber-style apps and taxis.** DW Germany – Transportation section. 18/05/2016. Disponível em: <http://www.dw.com/en/how-to-regulate-uber-style-apps-and-taxis/a-19266869>. Acesso em: 20/05/2016.

informação e externalidades — e o consumidor se diz favorável ao aplicativo, qual motivo poderia estar por trás do mecanismo regulatório? O presente trabalho pretende discutir o assunto e trazer novas reflexões acerca do tema.

1 O MERCADO DE TÁXIS E OS CONSUMIDORES

Os táxis são definidos como veículos particulares, com utilização voltada para o transporte público de passageiros. O serviço pode ser dividido em três categorias: (i) táxis de rua; (ii) fileiras de táxi (pontos de táxi) e (iii) táxis pré-agendados.^{7,8,9}

A primeira opção representa a divisão de táxis que atuam nas ruas, sem pré-marcação de retirada de passageiros. Os taxistas simplesmente oferecem seus serviços a transeuntes que passam nas ruas, sendo que os passageiros não têm ciência do tempo de espera e nem da qualidade do serviço que estão contratando.

Existem vantagens para esse tipo de serviço, já que os passageiros conseguem acesso ao táxi sem necessitar caminhar até o ponto de táxi, mas, por outro lado, com a regulação de emissão de licenças, geralmente ocorre a monopolização do setor, já que pequenos grupos controlam efetivamente os rendimentos obtidos — o capital é revertido a eles, em forma de aluguel do veículo/licença para funcionamento.

A segunda opção diz respeito aos pontos de táxi, em formato de filas, que são lugares específicos e determinados com o aval das autoridades correspondentes, em geral a prefeitura, para que taxistas esperem passageiros e vice-versa.

A última trata dos táxis pré-agendados, onde os consumidores podem solicitar o serviço por telefone ou qualquer mecanismo online, para o momento atual ou futuro. Apenas nesta modalidade é possível que o passageiro escolha entre diferentes companhias e /ou serviços oferecidos, o que lhe confere um pouco mais de autonomia com relação às opções anteriores. Juntamente à autonomia, se ganha chance de negociação, por parte do consumidor. Além disso, o sistema também permite que as companhias ofereçam serviços diferenciados e fidelizem seus clientes — o que torna o mercado mais competitivo.

É importante ter em mente que os diferentes sistemas de táxi possuem pesada carga regulatória, com a justificativa baseada na contenção das falhas mercadológicas.

⁷ SALANOVA, J. M., Estrada, M., AIFADOPOULOU, G., & MITSAKIS, E. **A review of the modeling of taxi services. Procedia-Social and Behavioral Sciences.** 2011, p. 152.

⁸ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation.** U.S. Federal Trade Commission, 1984. Disponível em: <<http://www.ftc.gov/be/econrpt/233832.pdf>>. Acesso em: 16/06/2016, p. 2.

⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Competition Committee. Taxi Services Regulation and Competition.** Roundtables on Competition Policy nº81, Paris, Out. 2007, p. 18.

No entanto, apesar do excesso regulatório, o serviço de táxis ainda é considerado precário, multiplicando-se nos meios de comunicação, a todo instante, reclamações relativas ao que é oferecido.

Somente no ano passado, de acordo com a Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON RJ, a Secretaria Municipal de Transportes recebeu 926 reclamações de consumidores sobre o serviço de táxis no Rio de Janeiro. A maioria diz respeito à conduta irregular do taxista, recusa de passageiro, além de cobrança indevida. Somando os dois anos anteriores, foram computadas em média 2,8 mil queixas¹⁰.

Além disso, o mesmo órgão estadual autuou, em janeiro de 2016, a Associação dos lojistas de taxímetro do Rio de Janeiro (Alterj) e 22 lojas do setor, por cobrarem preços alterados, inclusive com a combinação de valores, o que foi considerado forte indício da formação de cartel¹¹.

Na Rodoviária Novo Rio, do Rio de Janeiro, diversas cooperativas de táxi foram autuadas por oferecer serviço inadequado aos passageiros, com supressão de informações no balcão de contratação do serviço, conforme determinado pela Resolução nº 2.538/2015, da Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro¹². As críticas variam de comportamento indevido, altas cobranças e demais irregularidades.

Em Porto Alegre, nos últimos três anos, 13.893 reclamações contra taxistas foram protocoladas na Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC). As principais queixas se referiam a imprudências cometidas no trânsito, defeitos no automóvel e recusa de corrida¹³.

Já em São Paulo, o Departamento de Transportes Públicos registrou cerca de quatro reclamações por dia contra os taxistas, no ano passado. No total, foram 1.490 queixas com relação ao serviço de táxis¹⁴.

¹⁰ COSTA, Daiane. **Vá de táxi, mas leve seus direitos na bagagem. Serviço é relação de consumo protegido por leis e regras da prefeitura. No Rio, houve 926 queixas esse ano.** Jornal O Globo. 21/06/2015. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/va-de-taxi-mas-leve-seus-direitos-na-bagagem-16510037#ixzz3dndkJrwz> >. Acesso em 11/05/2016.

¹¹ Notícias Procon RJ. **Procon Estadual autua vendedores de taxímetros e associação por suspeita de formação de cartel.** Disponível em: <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/2331>. Acesso em 26/05/2016.

¹² Notícias Procon RJ. **Procon Estadual autua 4 cooperativas de táxis no Aeroporto Santos Dumont e na Rodoviária Novo Rio.** 29/01/2016. Disponível em <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/2374>. Acesso em: 26/05/2016.

¹³ Rádio Guaíba Porto Alegre. **Quase 14 mil reclamações foram protocoladas contra taxistas desde 2012 em Porto Alegre.** 15/06/2015. Disponível em <http://www.radioguaiba.com.br/noticia/quase-14-mil-reclamacoes-foram-protocoladas-contrataxistas-desde-2012-em-porto-alegre/>. Acesso em 26/05/2016.

¹⁴ MARANHÃO, Fabiana. **Prefeitura de São Paulo recebeu 4 reclamações por dia contra taxistas em 2015.** <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/21/prefeitura-de-sp-recebeu-4-reclamacoes-por-dia-contrataxistas-em-2015.htm>. Acesso em 10/05/2016.

Em Salvador, Bahia, o serviço de táxis foi alvo de duras críticas e reclamações, com 600 reclamações somente durante os meses de carnaval, conforme dados da Reclame Turismo, criado pela Secretaria de Turismo do estado, 60% citaram abusos e má conduta dos profissionais¹⁵.

O cenário é basicamente o mesmo nas cidades do Brasil: de um lado, clientes insatisfeitos com a prestação do serviço e, de outro, taxistas que encontram pouca ou nenhuma competição.

Ainda que em locais diferentes, as reclamações em geral são idênticas: pouca quantidade de táxis circulando (longo período de espera), baixa qualidade no serviço e preços altos.¹⁶

Existia, em algumas cidades, uma pequena competição com relação aos descontos, que tratava de delimitar um preço máximo fixado no taxímetro, mas com a permissão para abatimento no valor final, após negociação com o passageiro. Algumas frotas de táxi chegaram a utilizar esse mecanismo para atração e manutenção de clientela, no entanto, a concorrência feita por meio dos descontos era limitada.

Discutem-se ainda, no Brasil, questões básicas e resultantes de um sistema regulatório atrasado. Recentemente, e de maneira tímida, começaram a surgir movimentos pela obrigatoriedade do pagamento via cartão de crédito, como modo de satisfazer a sociedade que clamava por uma melhoria no sistema de transporte urbano.¹⁷

A problemática envolvendo o setor de táxis, detalhada acima, serviu durante muito tempo para justificar a regulação destes serviços, já que a falta de segurança, o desagrado dos

¹⁵ ELIZARDO, Marcelo. **Prefeitura do Rio teve 2,9 mil queixas de cariocas sobre táxis em 2013**. G1 Globo.com. 14/03/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/prefeitura-do-rio-teve-29-mil-queixas-de-cariocas-sobre-taxis-em-2013.html>. Acesso em 11/05/2016.

¹⁶ Vide, por exemplo: MAIA, Soraya. **Problemas nos serviços de táxis incomodam caxienses**. Tá na pauta, 23/03/2012. Disponível em: <http://tanapauta.com.br/retranca/problemas-no-servico-de-taxis-incomodamcaxienses/>. Acesso em: 02/09/2012; SOARES, Roberta. **Lá vem o carnaval, lá vem os problemas com os táxis**. Jornal do Comercio, 10/02/2012. Disponível em: <http://jconlineblogs.ne10.uol.com.br/deolhonotransito/2012/02/10/la-vem-o-carnaval-la-vem-os-problemascom-os-taxis/>. Acesso em: 02/09/2012; MOREIRA, Pedro. **Sem solução, falta de táxis na Capital gera transtornos à população**. Zero Hora, 10/04/2012. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/04/sem-solucao-falta-de-taxis-na-capital-geratranstornos-a-populacao-3722377.html>. Acesso em: 02/09/2012; Bom Dia Brasil. **Brasília sofre com falta de táxis**. 29/12/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/12/brasil-sofrecom-falta-de-taxis.html>. Acesso em: 02/09/2012; CASTELLO BRANCO, Andréa. **Demora no atendimento de táxi em BH leva 15% dos passageiros a cancelar pedido**. Estado de Minas, 12/06/2012. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/06/12/interna_gerais,299515/demora-no-atendimento-detaxi-em-bh-leva-15-dos-passageiros-a-cancelar-pedido.shtml; BORTOLIN, Rafaela. **Pegar táxi em Curitiba: tarefa difícil?** Gazeta do Povo, 08/08/2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blog/blogvidaecidadania/?id=1284303>. Acesso em 02/09/2012.

¹⁷ Vide, por exemplo: **Taxis de SP terão de aceitar cartões e poderão transportar bicicletas**. G1 São Paulo. 20/11/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/11/taxis-de-sao-paulo-terao-de-aceitar-cartoes-e-podem-transportar-bicicletas.html>. Acesso em 16/06/2016.

consumidores e o lapso com relação à qualidade exigiam do regulador uma postura firme, no sentido de coibir as falhas de mercado erigidas.

1.1 Regulação dos serviços de táxis

Ao redor do mundo, bem como no cenário nacional, o setor de táxis sempre sofreu com excesso de regulação^{18,19}, com condão de evitar externalidades negativas e falhas de mercado, ligadas especialmente a assimetrias de informação que prejudicavam consumidores e questões de segurança.

Dita regulação pode ser dividida em três tipos fundamentais: (i) regulação de quantidade, (ii) regulação de qualidade e (iii) regulação de conduta de mercado²⁰. No Brasil, por força do artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal, o ente competente para regular os serviços de táxi é a autoridade municipal.

Na regulação de quantidade, o foco é a fixação de preços ou controle tarifário (conforme o serviço prestado), bem como a limitação à entrada de competidores no mercado — o que ocorre por meio da fixação de licenças para operação. Para exemplificação, o artigo 10 do Regulamento e Código Disciplinar do serviço individual de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro da cidade do Rio de Janeiro²¹ determina que somente sejam admitidos para a prestação do serviço de táxi os veículos licenciados no município na categoria de aluguel, devidamente registrados no Órgão Gestor de Transportes, por este vistoriado e aprovado.

A regulação de qualidade avalia o padrão de uso do veículo, bem como critérios que são exigidos dos motoristas (por exemplo: carros com menos de sete anos de uso, cursos de direção específicos aos motoristas, dentre outros). A Lei nº 12.468/2011, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, que regulamenta a profissão de taxista em território nacional, exige que os taxistas façam cursos em primeiros socorros, relações humanas, direção defensiva, mecânica e elétrica básica. A regulamentação também prevê que o taxista atenda os passageiros “com

¹⁸ PRODUCTIVITY COMMISSION. **Regulation of the Taxi Industry**. Commision Research Paper. Australia. 1999. Disponível em: <http://www.pc.gov.au/research/supporting/taxi-regulation/taxiregulation.pdf>. Acesso em 26/09/2016.

¹⁹ CAIRNS, R. D., LISTON-HEYES, C. **Competition and regulation in the taxi industry**. Journal of Public Economics, 1996, p. 13

²⁰ SALANOVA, J. M., Estrada, M., AIFADOPOULOU, G., & MITSAKIS, E. **Ibid**, pp. 150-161.

²¹ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, Regulamento e Código Disciplinar do Serviço de Transporte Individual de Passageiros em Veículos de Aluguel e Taxímetro do Município. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4526520/4114541/Regulamento_Taxi_e_Codigo_Disciplinar.pdf. Acesso em 25/08/2016.

presteza e polidez”, além de trajes adequados e manutenção do veículo em boas condições de funcionamento e higiene.²²

Finalmente, a regulação por conduta de mercado abrange a maneira de abordagem de potenciais clientes e também a forma de filiação a rádio-táxi. É de conhecimento comum que num mercado competitivamente saudável, a livre concorrência é a responsável por tornar o sistema equilibrado, pois permite que o preço de determinado produto ou serviço seja alcançado por meio da quantidade de ofertada e demandada. No Regulamento e Código Disciplinar do serviço individual de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro da cidade do Rio de Janeiro, mencionado acima, o artigo 7º, item “m”, dispõe que os taxistas devem manter-se em fila sempre onde houver pontos de táxi, sendo vedada qualquer combinação para escolha de passageiros por intermédio de porteiros, carregadores e outras pessoas, permanecendo dentro do veículo quando for o primeiro da fila.

Existem muitas falhas de mercado relacionadas às assimetrias de informação dos passageiros, que os colocam em situação de desvantagem. Por exemplo, no mercado de táxis, o passageiro se torna muitas vezes refém das situações, sem capacidade de escolher entre o melhor serviço. Um indivíduo que faz sinal para um táxi na rua não é aquele que irá pesquisar por qualidade e preço do serviço que contrata. Ele não sabe se encontrará outro táxi disponível, em tempo hábil, então dificilmente rejeita aquilo que lhe é oferecido.

Com a assimetria de informação, os taxistas acabariam cobrando altos valores, caso não houvesse uma fixação de preços. Ou seja, as assimetrias do mercado de táxis seriam responsáveis por distorcer o equilíbrio entre o ofertado e o demandado, tornando um lado extremamente forte em relação ao outro, o que levaria a uma formação de preços equivocada. Este fator torna extremamente usual a fixação de preços.

Conforme visto anteriormente, o setor de táxis possui subdivisões de serviços, sendo o sistema de táxis pré-agendados menos suscetíveis a esta falha de mercado concernente à assimetria de informação.

Nota-se, portanto, que a regulação econômica, em determinados momentos e contextos sociais é desejável. A intervenção estatal é justificada no sentido da contenção de falhas de mercado e tentativa de eliminação de externalidades negativas, diluindo assimetrias de informação, dispondo de ações que aumentem a qualidade de serviços públicos e a maximização do bem-estar econômico.

²² PALÁCIO DO PLANALTO, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.468/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm. Acesso em: 26/08/2016.

A problemática aqui, diz respeito ao fato de que, evidentemente, este fim não ocorre. Desde 1970, período com erupção vertiginosa de sistemas regulatórios²³, percebe-se comumente que a regulação não vem atingindo o objetivo a que se propõe, ou o faz de maneira insuficiente, o que leva a gastos públicos desnecessários e perda de tempo em operações administrativas mal sucedidas. Um efeito usual e negativo do sistema regulatório diz respeito, por exemplo, às restrições competitivas, que acabam impactando os consumidores.

Neste sentido, algumas teorias tentam explicar o motivo para as falhas dos sistemas regulatórios, que vão desde a abordagem acerca do interesse público (com dúvidas acerca da capacidade técnica do regulador)²⁴ até ideias relacionadas à teoria da captura²⁵.

Como será abordada adiante, a teoria da captura tem relação com a atração do regulador pela influência e pressão de grupos de interesse afetados pela regulação, o que compromete a forma como este regulador prioriza o bem-estar público. Nesse sentido, a regulação passa a funcionar, em grande parte dos casos, apenas em benefício da própria indústria alvo da regulação.

O pensamento acerca da teoria da captura é originário da doutrina da *public choice*, que objetiva explicar como os interesses de grupos privados podem se sobressair ao bem estar coletivo, que deveria ser o alvo primário das decisões públicas, tomadas por políticos, burocratas e demais agentes.

²³ “From the early 70’s many studies have been published in relation to the taxi sector. While first studies (1970-1990) were related to the profitability of the sector and the necessity for regulation using aggregated models, later studies (1990-2010) implemented more realistic models in the taxi sector: from the most simple model of Wong developed in 1997 for a little taxi fleet until the most sophisticated model of Wong (2009) being able to simulate congestion, elasticity of demand, different user classes, external congestion and non linear costs, taking into account different market configurations. Douglas (1972) developed the first taxi model in an aggregated way, using economic relationships from other sectors (goods and services). Many authors (de Vany (1975), Beesley (1973), Beesley and Glaster (1983) and Schroeter (1983)) used the model proposed by Douglas for developing their models and tested them in the different market configurations. Manski and Wright (1976), Arnott (1996) and Cairns and Liston-Heyes (1996) developed structural models, obtaining more realistic results. Yang and Wong (1997-2010c) developed accurate models, taking into account the spatial distribution of demand and supply in the city using traffic assignment models. Last models proposed by Wong et al. (2005) and Yang et al. (2010b) assume a bidirectional function taking account the willingness to pay of customers, making it much more realistic. New technologies applied to the taxi market such as GPS, GIS and GPRS were also simulated in the different models, proving their benefits and justifying their use. Many of the models developed have been tested in different cities around the world using data from different sources. Beesley (1973) and Beesley and Gaister (1983) studied the data obtained from questionnaires in different cities in the UK, especially from London. Schroeter (1983) is the first to use data from taximeters in his model, using the data from a taxi company in Minneapolis (EEUU). Schaller (2007) uses interviews and questionnaires from taxi agents and customers in different cities of the EEUU”. (SALANOVA, J. M., Estrada, M., AIFADOPOULOU, G., & MITSAKIS, E. *Ibid*, 2011, pp. 150-161).

²⁴ OGUS, Anthony. POSNER, Richard A. **Teorias da regulação econômica**. In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 51-52.

²⁵ OGUS, Anthony. POSNER, Richard A.; STIGLER, George J. **A teoria da regulação econômica**. In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. São Paulo: Editora, 2004, p. 23.

Os benefícios que podem favorecer a grupos de interesse privados podem ser desde os mais óbvios, como a concessão de licenças, que impõem barreiras à entrada de novos players, até medidas como subvenções diretas em dinheiro, fixação artificial de preços, atos que afetem a concorrência e enseje a utilização dos bens da indústria favorecida, dentre outros.

A maioria dos mercados de táxi possui regulamentação voltada para barreiras à entrada e à emissão de tarifas, sendo as últimas fáceis de aplicação e controle, com a fixação de um valor mínimo e ajuste na cobrança repassada aos clientes (cobrança por distância, período de funcionamento, dentre outros). Já a restrição à entrada é feita, geralmente, com a imposição de um número fixo de licenças, que permanece igual ou com poucos acréscimos durante o passar dos anos.

A situação do mercado possui grande capacidade de influenciar e justificar a regulação, pois em algumas cidades realmente é necessário limitar a quantidade de táxis em circulação, devido ao número excessivo de veículos para habitantes. No entanto, o que se percebe comumente é um movimento de tornar a limitação à quantidade, um fator de poder para grupos restritos, deixando a possibilidade de operação de táxis nas mãos de poucos indivíduos.

Geralmente, existem dois diferentes argumentos em favor das barreiras à entrada de táxis: econômico e não econômico. O primeiro diz respeito ao alcance de bem-estar social, evitando as falhas de mercado. O segundo comumente aborda questões relacionadas ao congestionamento, competição e questões de poluição.

A alta concentração de normas reguladoras no mercado taxista é justificada comumente pela necessidade de proteção dos rendimentos dos condutores de táxi — e a consequente capacidade de pagamento de impostos — e controle de externalidades negativas, como poluição e congestionamento, causados pela circulação de táxis.

No entanto, o que se destaca é o fato de que decisões são tomadas no campo regulatório sem justificativas plausíveis ou planos de implementação, o que levam a uma distorção nas restrições à entrada, e tornam as determinações injustas, em muitos casos, distorcendo seu sentido de proteção econômica do setor taxista.²⁶

Como resultado do controle na entrada, o preço das licenças para circulação de táxis atinge níveis elevados, aonde elas são exigidas por lei, com o adendo de que não existe comprovação de que os taxistas saem beneficiados economicamente com tais medidas.

²⁶ OGUS, Anthony. POSNER, Richard A.; STIGLER, George J. **A teoria da regulação econômica**. In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. São Paulo: Editora, 2004, p. 151.

Contraditoriamente, donos das licenças de táxis — e não os próprios taxistas — são os grupos que se beneficiam com tais decisões.²⁷

Em um mercado competitivo, as empresas estão constantemente concorrendo umas com as outras, em busca de diminuição de seus custos e aumento de lucro, de duas formas: (i) caminhos inovativos e econômicos e (ii) competição por diferenciação de produtos e serviços dos demais. Esta maneira dinâmica e competitiva de negócios encoraja as empresas a descobrir novas formas de comércio e de gerar valor para seus clientes.²⁸

Quando a regulação proíbe a competição por preço ou por qualidade ou gera dificuldades a este processo, inibe um esforço concorrencial benéfico ao consumidor, beneficiando grupos industriais restritos, em detrimento do interesse público, que resulta em preços altos, pouca capacidade de escolha, falha de segurança e qualidade, dentre outros.

É importante ter em mente que é desejável que exista um processo interventivo, mesmo que alguns direitos sejam restritos em detrimento de outros, para que haja o bem estar público. O regulador, no entanto, deve intervir de maneira eficiente para que o esforço e gasto público se convertam no efetivo alcance do bem social.

No entanto, em que pese o rol de justificativas com relação ao excesso de regulamentação no setor de transporte de passageiros, é imperioso notar que esta não resolve os problemas e falhas no mercado taxista, já existente há diversos anos.

1.2 A entrada do Uber no mercado

Foi diante desse cenário precário e repleto de falhas de mercado que surgiu, em 2009, o Uber, empresa de tecnologia americana de aluguel de motoristas particulares, conhecido como “carona remunerada”, que oferece serviço semelhante ao táxi tradicional. O Uber é uma empresa que coloca em contato passageiros e motoristas, por meio de uma plataforma tecnológica.


Por meio do aplicativo, é possível que o passageiro acione o motorista para “aluguel” de um carro de luxo, até o local de destino. Para isso, faz o *download* da mídia, cadastra seus dados e conta para pagamento *online*, e pode utilizar o serviço.

²⁷ Melbourne, na Austrália, possui licenças de taxis avaliadas em \$500.000, mas os rendimentos dos condutores de taxis estão estimados em \$8 – \$14, por hora, conforme dados da OECD de 2007.

²⁸ KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law. Vol. 08, Issue 2, 2015.

O aplicativo oferece aos passageiros um melhor serviço, com economia de capital e tempo de acesso à locais, sem acréscimos adicionais e taxas de licença pela atividade, como no sistema tradicional de transporte de passageiros²⁹, acrescentado vantagens ao mercado, como as destacadas abaixo:

TABELA I – Comparação de atividades Uber e Táxis

COMPARAÇÃO DE ATIVIDADES			VANTAGENS INTRODUZIDAS APÓS ENTRADA DO UBER NO MERCADO
Método de contratação	Via aplicativo – Smartphones	Rádio Táxi/Fila de táxis/ Táxis nas ruas/Aplicativos	
Formas de pagamento	Cartão de crédito	Em espécie	Taxistas passaram a introduzir o pagamento por cartão de crédito, como forma de concorrer com o aplicativo
Limpeza/ Segurança/ Atendimento	Sistema de notas por meio do aplicativo.	Conforme regulamentação de normas, em geral emitidas pela prefeitura	Passou a ser possível avaliar por meio de notas o serviço, o que incentiva o incremento na qualidade da atividade, já que retira imediatamente do serviço condutores e/ou veículos inadequados
Compartilhamento de veículos	Modalidade <i>Uber pool</i> .	N.A.	Incentivo ao compartilhamento de veículos por passageiros que desejam ir à locais similares, com divisão de valores pagos
Informações acerca do traslado e tempo de serviço	<i>GPS System</i>	N.A.	Passou a ser possível verificar o tempo para chegada ao destino, bem como o preço a ser pago. Possível “seguir” a movimentação de motoristas no mapa até o local de embarque
Veículos	Carro próprio, avaliado pela empresa.	Sujeito à licença da prefeitura. Alugado da companhia de táxi	Introdução do mecanismo “seja seu chefe” no mercado, em desvinculação à emissão de licenças.
Motoristas	Independentes – cadastrados ao aplicativo	Sujeitos ao sistema de permissão e concessão de licenças	Em momentos de crise econômica, aumenta a procura pela prestação da atividade, garantindo aumento na capacidade econômica
Regulação	Não definida – área cinzenta.	Regras fixas estipuladas pela prefeitura	
Preços	Tarifas pagas ao aplicativo	Bandeirada	Tarifas de 15% a 50% mais baratas que os táxis comuns
Inovação	Economia de compartilhamento	N.A.	Foram inseridas no mercado novas ferramentas tecnológicas

Fonte: Tabela elaborada com base nas informações obtidas em jornais e revistas eletrônicas OGLBO, Estadão, Folha de São Paulo, The New York Times, The Street e Tecnoblog, em 2015/2016.

²⁹ WATANABE, Chihiro. NAVEED, Kashif. NEITTAANMÄKI, Pekka. **Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP- Uber’s ride-sharing revolution**. Technology in Society, Vol. 46, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 166.

Atualmente, o Uber funciona em 375 cidades ao redor do mundo, conforme dados da empresa relativos à 2016, sendo considerada uma das *start-ups* com maior avanço regional dos últimos tempos, conforme demonstram os gráficos abaixo:

GRÁFICO II – Trajetória de expansão do Uber ao redor do mundo

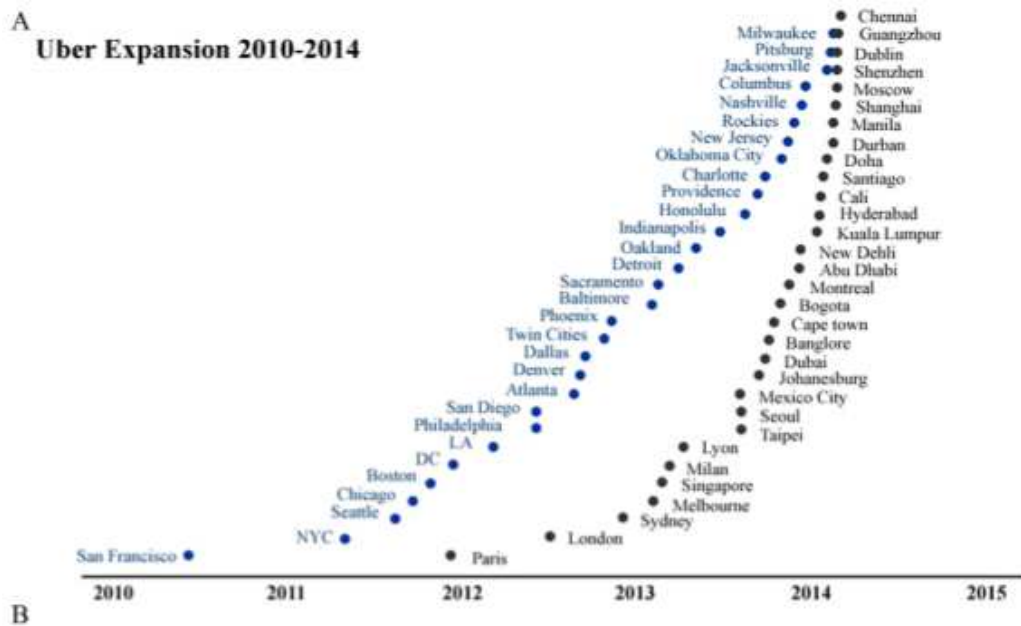


GRÁFICO III – Expansão do Uber em 375 cidades marcadas no mapa (atualizado até Jan/2016)



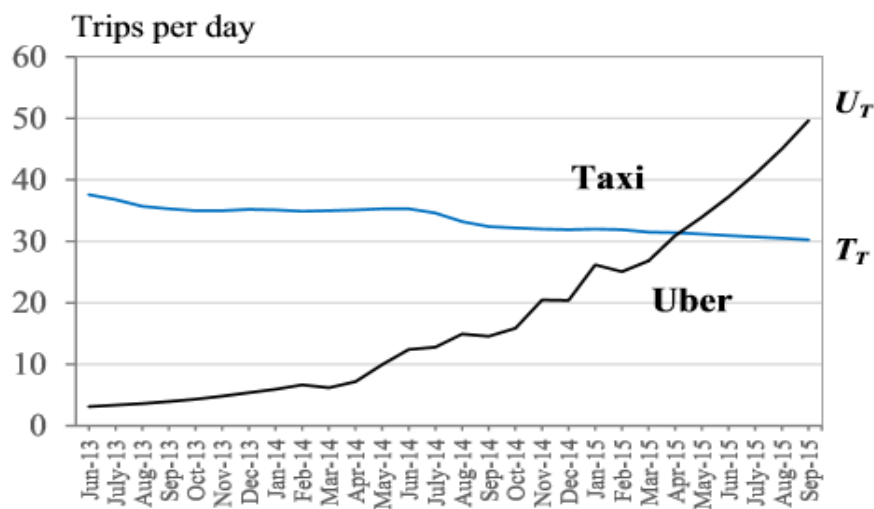
Fonte: WATANABE, Chihiro. NAVEED, Kashif. NEITTAANMÄKI, Pekka. **Co-evolution of three mega-trends nurtures uncaptured GDP- Uber's ride-sharing revolution**. Technology in Society, Vol. 46, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

É importante mencionar que estudos apontam que a expansão das operações do Uber ao redor do mundo, se deveu principalmente a uma redução na utilização do sistema tradicional de táxis. Em Nova Iorque, por exemplo, estado pioneiro na chamada revolução da economia de compartilhamento nos Estados Unidos, o uso de táxis, ônibus e limusines reduziu em 54% em 2015³⁰, indicando ainda que o número de pessoas que contrata o Uber é maior do que de pessoas usando táxis:

GRÁFICO IV – Viagens por dia de táxis em Nova Iorque, Estados Unidos entre Jun/2013 a Set/2015



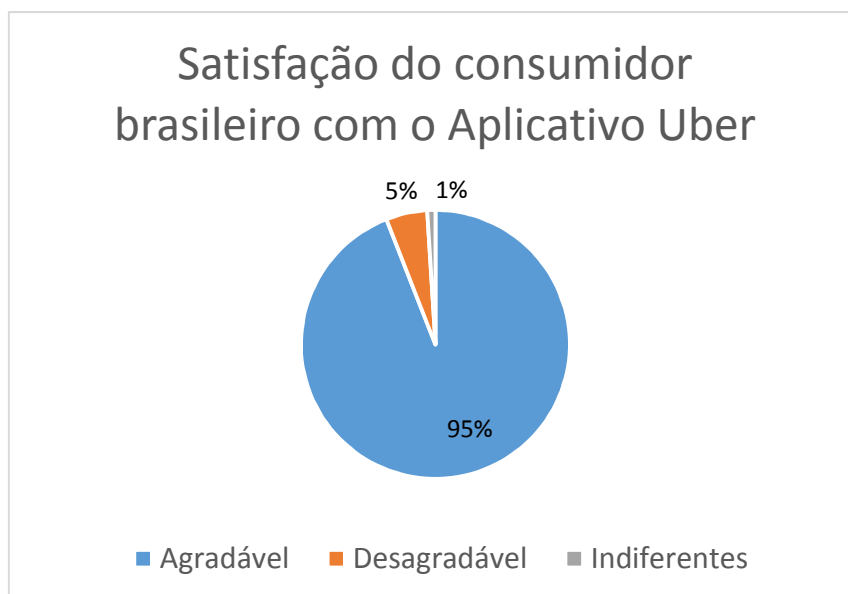
GRÁFICO V – Comparativo de viagens de táxis e Uber em Nova Iorque, Estados Unidos entre Jun/2013 a Set/2015



Fonte: HICKMAN, James. **How Uber Is Actually Killing the Value of a New York City Taxi Medallion**. The Street. 2016. In: WATANABE, Chihiro. NAVEED, Kashif. NEITTAANMÄKI, Pekka. **Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP- Uber's ride-sharing revolution**. Technology in Society, Vol. 46, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016

³⁰ FRIER, A. **Uber usage statistics and revenue**. Business of Apps, Vol. 14, Sep.2015.

GRÁFICO VII – Satisfação do consumidor brasileiro com o aplicativo Uber



Fonte: Gráfico elaborado com base na pesquisa encomendada pelo Datafolha a pedido do Uber em novembro de 2015.

O serviço privado feito por meio de aplicativos (Uber e demais) teve aprovação de 73% dos entrevistados, que afirmaram que a tecnologia melhora a cidade.³⁴

GRÁFICO VIII – Satisfação do consumidor brasileiro com relação a serviços privados feitos por aplicativos

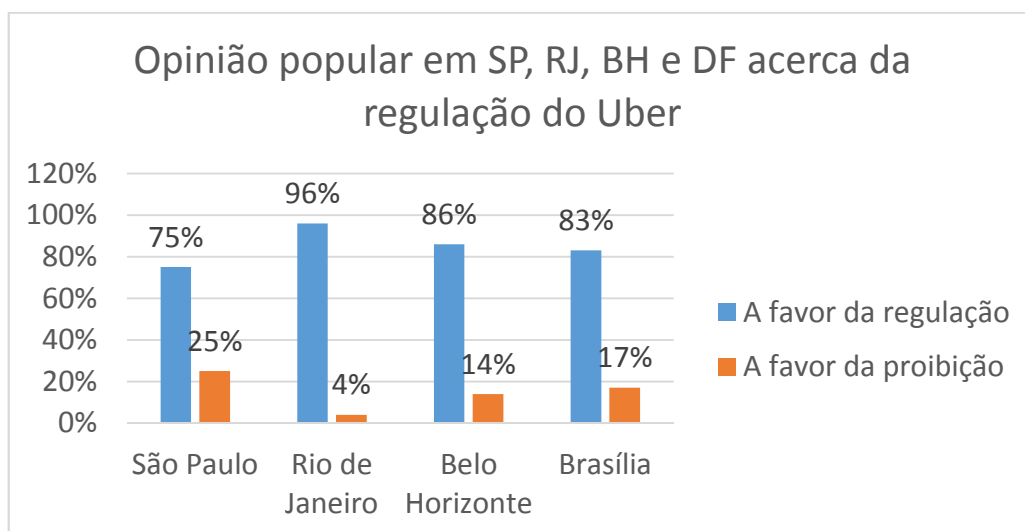


Fonte: Gráfico elaborado com base na pesquisa encomendada pelo Datafolha a pedido do Uber em novembro de 2015.

³⁴ Vide, por exemplo: SOUZA, Felipe. **Pesquisa aponta que 78% defendem regulamentação do Uber no Brasil.** Folha de São Paulo. 15/02/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1739747-78-aprovam-regulamentacao-do-uber-segundo-pesquisa.shtml> . Acesso em 20/04/2016.

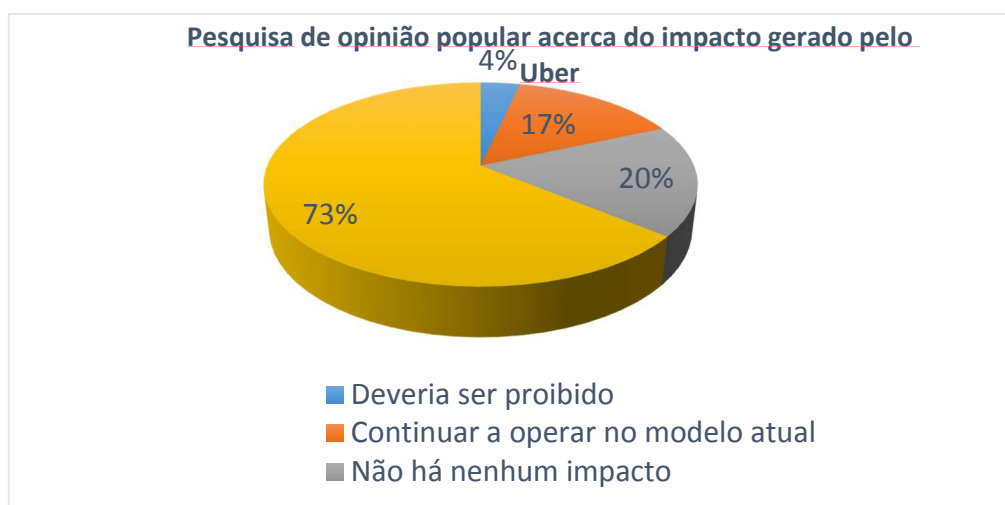
No Rio de Janeiro, 96% dos entrevistados pelo Instituto Datafolha estão satisfeitos com o aplicativo e acreditam que deve existir alguma forma de regulação ou que a Uber deva operar como é hoje (79% e 17% respectivamente). Em Brasília, Belo Horizonte e São Paulo, 83%, 86% e 75% respectivamente afirmaram que estão satisfeitos e querem que o Uber seja regulado. Os entrevistados pelo Datafolha que já haviam utilizado serviços do Uber avaliaram-no com uma nota de 8,9 do total de 10.

GRÁFICO IX– Opinião Popular em SP, RJ, BH e DF acerca da regulação do Uber



Fonte: Gráfico elaborado com base na pesquisa encomendada pelo Datafolha a pedido do Uber.

GRÁFICO X – Opinião popular acerca do impacto gerado pelo Uber



Fonte: Gráfico elaborado com base na pesquisa encomendada pelo Datafolha a pedido do Uber em novembro de 2015.

Nota-se, portanto, a partir da análise dos gráficos acima, que existe certa aprovação popular do aplicativo, já que boa parte dos consumidores do serviço se diz satisfeitos com o aplicativo, que defendem, inclusive, sua regulamentação.

É válido mencionar, no entanto, que a ausência de regulação do aplicativo não o torna ilegal. Significa que existe um buraco legislativo com relação aos serviços oferecidos por meio do aplicativo, já que sua plataforma é relativamente nova no mercado. De fato, qualquer modalidade de serviço que surja, somente pode funcionar com regulação própria e anterior.

Esta seria, portanto, o ponto de apoio do Uber para permanecer em atuação em diversas cidades em que ainda não foi proibido: o serviço é considerado de tecnologia e privado, então não seria necessária a regulação por não se tratar de serviço público.

O ponto de transição tecnológica deste século permite que modalidades novas sejam colocadas em ação, sem que exista um respaldo legislativo. Trata-se da revolução cognitiva, que traz a cada instante inovações tecnológicas, criando rupturas com os sistemas vistos até então, como ocorre, por exemplo, com a economia de compartilhamento, em que o Uber faz parte.

1.3 Economia de Compartilhamento

A grande aceitação do Uber no mercado se deve, entre outras razões, à uma revolução cognitiva, um fenômeno social que indica que um novo paradigma somente acontece após a quebra do paradigma anterior³⁵. Essa mudança permite a massificação de uma nova forma de mídia, ponto central de uma forma de economia denominada híbrida.

A economia híbrida do século XXI altera as formas de funcionamento das empresas, seus valores, ideais, metas e agentes. A união entre internet e economia colaborativa serviu para eliminar barreiras que, desde a Revolução Industrial, separam o que é público do privado, na vida econômica. Além disso, paralelamente, é capaz de criar verdadeiro upgrade na oferta de bens e serviços, que passam a ser realizados de maneira colaborativa.³⁶

A era digital, na qual estamos inseridos, é responsável pela facilitação do processo colaborativo, com base num sistema que rompe com o ideal capitalista de propriedade. Foi desfeito o raciocínio de que os direitos individuais estariam atrelados à defesa de suas posses.

³⁵ JOSÉ LOPES, Ederaldo; FERRAREZ FERNANDES LOPES, Renata - **Uma análise crítica da revolução cognitiva: implicações epistemológicas**. *Psychologica*, nº 50, 2009.

³⁶ ABRAMOVAY, Ricardo. **A Economia híbrida do século XXI**. *In*: De baixo para cima. Disponível em: http://ricardoabramovay.com/wp-content/uploads/2015/02/A-Economia-H%C3%ADbrida-do-S%C3%A9culo-XXI-De-Baixo-para-Cima_Abramovay_12_2014.pdf. Acesso em 24 de abril de 2016.

Rifkin denomina o cenário atual de Terceira Revolução Industrial, pois tem como característica base a rede de internet (energia – *info energy network*). O ponto de congruência é a união da era online, noção de rede e energia. Para ele, parte significativa da prosperidade do século XXI virá de uma organização social profundamente marcada pela cooperação, descentralização e compartilhamento de dados.³⁷

A economia de compartilhamento, nesse sentido, decorre da união de diversas necessidades sociais, dentre elas, crises econômicas, e de facilidades tecnológicas³⁸: nasce da confluência de diversas demandas e tendências econômicas e sociais, e mais importante, de um conjunto de inovações tecnológicas. De um lado, consumidores cada vez mais conscientes, que preferem alugar a comprar e de outro, um sistema tecnológica que permite isso.

Com o incremento da urbanização e o aumento da quantidade de pessoas nas áreas urbanas, torna-se cada vez mais fácil encontrar com quem compartilhar serviços e produtos, criando, assim, oportunidades de aluguel e negócios.

Apesar do enorme crescimento e da popularidade entre os consumidores, não existe ainda uma definição específica para a economia de compartilhamento, que também é conhecida como “*peer to peer economy*”, “*sharing economy*”, “*peer production economy*”, “*crowdsourcing*”, “economia colaborativa”, dentre outros.^{39,40,41}

No que pese a falta de definição linguística específica, é útil pensar a economia de compartilhamento como um mercado de partilha econômica, com rede de indivíduos a trocar produtos e serviços, englobando atividades remuneradas ou não.⁴²

Sem dúvida, a grande recessão econômica, erigida nas últimas décadas, funcionou como verdadeiro catalisador da economia de compartilhamento: muitas pessoas encontraram nesse sistema uma nova forma de ganhar a vida, quando perderam seus empregos — motoristas do Uber, por exemplo, começaram a trabalhar na plataforma quando foram demitidas por seus

³⁷ RIFKIN, J. **The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons and the Eclipse of Capitalism**. New York: Palgrave/Macmillan. 2014, p. 35.

³⁸ RAUCH, Daniel. SCHLEICHER, David. **Like Uber, but for local governmental policy: the future of local regulation of the ‘Sharing Economy’**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series. 15-01. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2549919>. Acesso em 01/05/2016.

³⁹ BOTSMAN, Rachel. ROGERS, Roo. **What’s mine is yours: the rise of collaborative consumption**. Harper Collins Publishers. 2010, p. 131.

⁴⁰ HOWE, Jeff. **Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business**. Crown Business. 2008, p. 43.

⁴¹ BENKLER, Yochai. **The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom**. Yale Univ. Press. 2006, p. 39.

⁴² KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law. Vol. 08, Issue 2. 2015.

antigos empregadores. Vale também dizer que, com a dificuldade de venda e compra em tempos duros na economia, se tornou mais fácil e acessível alugar.

O formato de comercialização e economia foi repensado: a cadeia de valor da economia colaborativa tornou os modelos de negócios “prestadores de serviços”, “fomentadoras de mercado” ou “provedoras de plataformas”.⁴³ No coração da economia colaborativa estão empresas e projetos que foram criadas com base no modelo do compartilhamento pessoa-para-pessoa, denominado consumo e negócio colaborativo.

A economia colaborativa possui como base três pilares: intercâmbio social, com destaque para o aumento das áreas urbanas e densidade populacional; a tendência mundial por maior sustentabilidade, que conta com o forte engajamento pelo consumo consciente e a perspectiva econômica, que prioriza evitar desperdícios e prefere acesso à aquisição.

Esse sistema movimentou as principais áreas de negócios, nas quais a sociedade se sustenta: comércio, lazer, moradia, informação, tecnologia, dentre outros. Um exemplo da mudança paradigmática e relacionada à economia de compartilhamento diz respeito ao financiamento coletivo ou *crowdfunding*⁴⁴, onde indivíduos sem qualquer ligação financiam projetos que se identificam. No Brasil, diversos sites já fazem a ponte entre investidores anônimos e empreendedores, neste novo modelo de negócio.⁴⁵

O envolvimento de pessoas neste novo mecanismo econômico é frequente — desde voluntariado colaborativo⁴⁶, companhia para jantares⁴⁷, até projetos de viagens pelo mundo utilizando recursos financeiros coletivos (*Sharing Roots*)⁴⁸. O slogan máximo do ramo é: tudo pode ser compartilhado.

Mais do que um movimento temporário, a economia de compartilhamento possui indicadores de permanência no mercado. Grandes corporações já adotaram diversas estratégias

⁴³ CONSUMO COLABORATIVO. **Entendendo a economia colaborativa e economia compartilhada.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/entendendo-a-economia-colaborativa-e-economia-compartilhada/>. Acesso em: 16/06/2016.

⁴⁴ CARPANEZ, Juliana. Tire da Caixa. **O financiamento coletivo pode ser o melhor teste para você descobrir o potencial da sua ideia.** TAB UOL. Disponível em: <http://tab.uol.com.br/crowdfunding/>. Acesso em: 16/06/2016.

⁴⁵ CONSUMO COLABORATIVO. **Sites de Crowdfunding no Brasil (financiamento colaborativo).** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/sites-de-crowdfunding-financiamento-colaborativo-no-brasil/>. Acesso em: 17/06/2016.

⁴⁶ CONSUMO COLABORATIVO. **Voluntariado coletivo – Aplique seus talentos e atitudes em causas sociais.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/voluntario-coletivo-aplique-seus-talentos-e-atitudes-em-causas-sociais>. Acesso em: 17/06/2016.

⁴⁷ CONSUMO COLABORATIVO. **Crushing Table – Companhia para dividir sua mesa com outras pessoas.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/crushing-table-companhia-para-dividir-sua-mesa-com-outras-pessoas/>. Acesso em: 17/06/2016.

⁴⁸ CONSUMO COLABORATIVO. **Sharing Roots – Uma viagem dentro da economia colaborativa pelo mundo.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/sharing-roots-uma-viagem-dentro-da-economia-colaborativa-pelo-mundo/>. Acesso em: 17/06/2016.

baseadas no compartilhamento em seus negócios, como por exemplo, a Toyota que passou a alugar carros de concessionárias selecionadas e o Citibank que possui mecanismos de patrocínio de bicicletas em Nova York, como já ocorre no Brasil por meio de ações do banco Itaú.⁴⁹

No setor de transporte de passageiros, o surgimento do Uber representou a economia de compartilhamento com ambição de trazer soluções para os diversos problemas que vinham sendo apresentados até então: concentração de força nas mãos de pequenos grupos, abuso de poder econômico, desrespeito ao consumidor, assimetrias de informação, monopolização, dentre outros.

Há tempos a internet faz parte da realidade, mas somente com o movimento da economia de compartilhamento houve um incremento na capacidade de unir colaboradores com potencial de gerar recursos (monetização, tempo, informações, dentre outros), com empresas e empreendedores — colaboração ao encontro de colaboradores.

A tecnologia erigida na economia de compartilhamento e sua capacidade de negócio trouxe solução para problemas enfrentados há décadas no mercado, como por exemplo, a resolução de conflitos referentes a custos de transação. Antes do *sharing economy*, o custo e o trabalho do Uber em contratar 1,5 milhões (número estimado) de motoristas ao redor do mundo poderia embarrear a existência do negócio. Como o Waze poderia conseguir monitorar o trânsito de diversos países? A realidade mudou e as empresas estão se adaptando a novos formatos de negócios.⁵⁰

Utilizando-se de capacidade tecnológica e da nova tendência de desnecessidade de propriedade, o Uber invadiu o cenário mundial e, claro, trouxe desconforto para o sistema tradicional de táxis, que reagiu com protestos e pressão junto aos órgãos reguladores⁵¹, pela proibição do aplicativo, basicamente em todos os locais onde o Uber iniciou operação.

No rumo contrário à sinalização positiva do consumidor com relação ao serviço oferecido pela nova plataforma, os órgãos reguladores optaram por imediatamente proibir o aplicativo, para depois regulamentá-lo. Mas o que explica essa reação sistemática?

Com esse foco e sob o amparo dos desenvolvimentos teóricos sobre o tema, foi realizada uma pesquisa acerca da padronização no ciclo regulatório do aplicativo Uber em diversas

⁴⁹ CRUZ, Willian. **Carros ou pessoas? Lições a aprender com Nova York**. Vá de Bike. Patrocínio Itaú. 10/12/2015. Disponível em: <http://vadebike.org/2012/12/carros-bicicletas-pessoas-licoes-de-nova-york/>. Acesso em 17/06/2016.

⁵⁰ FREITAS, Ana. **A economia de compartilhamento**. Revista Galileu. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI339483-17770,00-A+ECONOMIA+DO+COMPARTILHAMENTO.html>. Acesso em: 16/06/2016.

⁵¹ Vide, por exemplo: **Taxistas fazem pressão contra Uber em audiência pública na Alepe**. 28/03/2016. G1 (Globo.com). Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/03/taxistas-fazem-pressao-contra-uber-em-audiencia-publica-na-alepe.html>. Acesso em 13/04/2016.

idades do mundo, bem como analisada a correlação entre o referido ciclo e a teoria da captura regulatória.

2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Primeiramente, é importante mencionar que as agências reguladoras foram criadas por leis específicas e possuem prerrogativas especiais com o objetivo central de controlar os responsáveis pela prestação dos serviços públicos, sob a forma de concessão, permissão e autorização, além de coibir abusos dos entes regulados advindos da iniciativa privada, em cumprimento ao dever de defesa do interesse público⁵².

Para alcançar esse objetivo, a Administração Pública deve seguir os princípios definidos no art. 37 da Constituição Federal, em especial o princípio da imparcialidade, que deve ser o fim último a que devem atender os agentes administrativos, editores do ato⁵³.

Para que se possa atingir o fim a que se propõe a regulação, ou seja, a tutela da atividade regulada, e ter acesso às funções necessárias à busca desta finalidade (funções normativa, executiva e parajudicial), é necessário que a organização responsável pelo exercício da regulação possua estrutura determinada, com características específicas, com vistas a poder exercer as funções que lhe são outorgadas.⁵⁴

Para exercer tais atividades, a agência reguladora deve ser independente, de forma a não estar vinculada a nenhum dos grupos sujeitos à regulação, nem com nenhum poder da esfera política. A independência é a característica essencial, o traço que permite distinguir estes entes com relação a quaisquer outros da estrutura administrativa.⁵⁵

No entanto, o papel das agências reguladoras e suas motivações são corriqueiramente postas em xeque por diversas razões e circunstâncias, casos especialmente estudados pela teoria da escolha pública (*Public Choice*).

A teoria da escolha pública analisa os processos de decisão política numa democracia, através de conceitos econômicos de comportamento racional e auto interesse, que definem o “*homo-economicus*”. Enfatiza que todo processo político (legislação, eleições, despachos, dentre outros) esbarra no interesse pessoal dos próprios envolvidos, o que muitos denominam de mercado político. A consequência direta desse processo diz respeito ao fato de que a política pode esbarrar, portanto, em falhas governamentais.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 20ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 558-559.

⁵³ CRETILLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 304.

⁵⁴ BAGATIN, Andreia Cristina. **Captura das Agências Reguladoras Independentes**, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 39.

⁵⁵ MOREIRA, Vital e MAÇAS, Fernanda. **Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projeto de Lei-quadro**. Coimbra: Editora Coimbra, 2003.

A teoria surgiu primeiramente como uma crítica à intervenção do Estado na economia – *Welfare economics*. Esta última se concentrava nas falhas mercadológicas, que tornavam necessária a regulação, para promoção do bem-estar social, enquanto a teoria da escolha pública veio delimitar a interferência do Estado. A perspectiva da teoria da escolha pública é que as decisões políticas e econômicas dos governos podem ser alvos de poderes repartidos por diversos agentes, com funções diferentes no sistema político.⁵⁶

Ou seja, legislativo, executivo, judiciário, partidos políticos, representantes administrativos, grupos de interesse, todos interferem na possibilidade de implementação de demandas políticas.

De acordo com este raciocínio, no que diz respeito aos políticos e legisladores, o fato de lidarem com recursos de terceiros os incentiva a serem capturados, já que o estímulo para que tomem decisões eficientes é limitado.

Sendo assim, é criado um espaço para a existência de *lobbies* no desenvolvimento político, capaz de influenciar legisladores, reguladores e burocratas do governo em suas tomadas de decisões, fazendo com que estas se direcionem ao lado de seus interesses, ao invés de penderem para o bem-estar público e para uma visão coletiva.

Lobbies são realizados por grupos de interesses, como mencionado, e podem ter como origem diversos atores — comerciais, industriais, científicos, religiosos, dentre outros, e, de acordo com a teoria da escolha pública, podem interferir no desenrolar da atividade política e econômica, por meio de mecanismos de influência.

O comportamento dos agentes individuais passa a ser incentivado por indivíduos que visam à promoção de seus interesses. Para a Teoria da Escolha Pública, neste sentido, é importante a questão da elevação a um grau máximo dos interesses individuais (*homo economicus*), já que o egoísmo e a busca incessante de lucro, na visão da economia clássica, funcionam como força motriz dos mercados, e que, num ambiente de concorrência perfeita, trariam equilíbrio e eficiência.

Na medida em que as pessoas procuram valorar seus interesses pessoais de modo racional, haveria uma espécie de “mercado político”, no qual as empresas poderiam adquirir determinados benefícios advindos da regulação. Os benefícios que o setor pode obter da instituição de regulação seriam quatro: (i) obtenção de subsídios e subvenções; (ii) instituição de barreiras de entrada no setor; (iii) regulação que atinja positivamente os produtos

⁵⁶ PEREIRA, Paulo Trigo. **A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?** In *Análise Social*, Vol. XXXII (141), 1997 (2º), pp. 419-442.

complementares ao setor econômico que busca a regulação e afete negativamente os produtos substitutos; (iv) fixação de preços.⁵⁷

O que soa, a princípio, como um paradoxo é a questão do comportamento dos homens de governo ser ditado pelos mesmos princípios utilitários — não altruístas. Os últimos agem como o mercado atua, mas com consequências diferentes — se os agentes buscam maximizar seus interesses, por que eles agiriam de outra forma no desempenho das funções públicas?⁵⁸

Trata-se da inserção do sentido de coletivo no ato privado. Ou seja, a visão que deveria prevalecer para o desenvolvimento social é do homem que atua na função pública, com vistas à sua melhoria coletiva. Quando este mesmo homem é capturado, passa a utilizar a busca do lucro a qualquer preço, para benefício de si próprio e não de uma comunidade. Sendo assim, a atuação “do mercado” é inerentemente diferente à do agente.

Algumas teorias econômicas, como o modelo Peltzman, enfatizam que o comportamento do regulador/legislador é direcionado diretamente a maximizar o seu suporte político. Sendo assim, ele irá sempre procurar estruturas de custos e benefícios que aumentem o retorno político. Sendo assim, a legislação e a regulação frequentemente são responsáveis por beneficiar grupos de interesses menores e com preferências bem definidas, pois estes grupos podem favorecer tais agentes de maneira politicamente mais efetiva.⁵⁹

No entanto, é importante mencionar que algumas críticas são feitas às explicações econômicas do problema da captura. Uma das críticas diz respeito à falta de possibilidade de explicar a desregulação, pois se a regulação produz efeitos positivos para grupos de interesse organizados (tal como o são os regulados), por que haveria espaço para movimentos de desregulação? Além disso, as teorias econômicas dos grupos de interesse também não fornece explicação para a aprovação de regulação que visa à tutela de interesses gerais, como é o caso da proteção ambiental.

Essa lacuna de explicações pode ser amenizada pelo uso da “teoria das agências”, onde se pode visualizar que reguladores e legisladores não têm interesses necessariamente coincidentes, o que permite desdobrar as relações existentes quando da edição de determinada regulação. Os políticos seriam, portanto, o canal por meio do qual os grupos de interesse influenciam as agências. O eventual alinhamento das agências com as políticas fixadas pelo

⁵⁷ BAGATIN, Andreia Cristina. *Ibid*, p. 53.

⁵⁸ BORGES, André. **Democracia Vs. Eficiência: a Teoria da Escolha Pública**. Lua Nova, nº 53. 2001, p. 161.

⁵⁹ PELTZMAN, Sam. **Toward a more general theory of regulation**. In: STIGLER, George J. *Chicago Studies in Political Economy*. University of Chicago Press, 1998, p. 256.

Congresso pode, por vezes, significar à formulação de regulação favorável a determinada indústria.⁶⁰

Empresas beneficiadas pela captura não possuem interesse em satisfazer o cliente, já que sua atenção é direcionada a agradar o regulador. Neste sentido, a empresa se torna menos alerta ao produto ou serviço em si, bem como às inovações tão desejadas pelos clientes. Esta ideia explica, por exemplo, o motivo pelo qual o mercado tradicional de táxis somente instalou o sistema de pagamento por cartão de crédito após determinação regulatória, enquanto Uber, Lyft e similares adotaram o mecanismo imediatamente, sem qualquer ação forçosa.⁶¹

Dessa forma, na medida em que os homens públicos possuem interesses próprios e estão sujeitos à teoria da escolha pública e sujeitos ao *rent-seeking*, a melhor forma de lidar com essas falhas é por meio de um mercado concorrencialmente saudável ou por regras burocráticas firmes.

2.1 Poder estatal de intervenção regulatória no setor de táxis

Ao analisar a atuação interna do governo, a partir da teoria da escolha pública, é possível identificar que o risco de captura dos servidores públicos por interesses de grupos privados é equivalente ao poder discricionário dos primeiros, já que a falta de regras burocráticas ensejaria a atuação “sem prestação de contas”, o que facilitaria ações ilícitas.

Soma-se a isso, o montante das rendas passíveis de serem adquiridas via captura. Para diminuir a tentação dos servidores públicos à captura, é necessária a redução dos ganhos ou perdas que os grupos regulados podem obter de decisões regulatórias. Ou seja, significa depender menos das informações dos administradores e ser capaz de regular conforme as regras estabelecidas e petrificadas.⁶²

Válido também enfatizar que um cenário com baixa fiscalização, que incentiva a impunidade é porta aberta para a teoria da captura, na medida em que incute nos agentes a sensação de que qualquer transgressão econômica não agrega responsabilidade pessoal e futura condenação.

⁶⁰ BAGATIN, Andreia Cristina. **Ibid**, p. 63.

⁶¹ KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law. Vol. 08, Issue 2. 2015.

⁶² TIROLE, Jean. **The Internal Organization of Government**. Oxford Economic Papers. Vol. 46, p. 29.

Como visto, portanto, a captura se torna presente no processo regulatório do setor de táxis em grandes proporções, pois diversos grupos de interesse exercem influência na escolha dos mecanismos a serem adotados pela regulação. O processo de lobby, pelo qual grupos de interesse buscam mudar as políticas do governo a seu favor, explicaria o motivo pelo qual em muitos casos algumas ações políticas parecem favorecer mais a indústria que o bem estar comum.

O motivo pelo qual os grupos organizados são tão poderosos junto aos agentes regulatórios (e outros setores formadores de políticas) é de que o potencial benefício da regulação se concentra nos seus membros, enquanto que os custos da regulação são espalhados entre diversos consumidores, que acabarão arcando com parcelas diluídas e podem não perceber que existem custos envolvidos.

Assim, mesmo com a existência de diversos afetados por estes mecanismos regulatórios, por estarem diluídos, não são capazes de realizar uma pressão ou contra proposta junto aos agentes reguladores, como força diversa ao lobby industrial. Os consumidores, no setor de táxi, representam nenhuma oposição à regulação e a pressão de grupos de interesse.⁶³

No que tange o sistema de transportes urbanos, foco do presente artigo, alguns elementos podem demonstrar que o regulador de táxis se encontrava capturado pelo setor. O principal ponto diz respeito ao número de licenças para condução do veículo e transporte de passageiros. Ao necessitar de uma autorização legal para a execução do serviço, a licença de funcionamento torna-se automaticamente elemento sujeito à teoria da captura de seus agentes regulatórios.

2.2 Restrições à entrada e emissão de licenças

O número de licenças, por meio de regulação, é uma forma direta de impedir a entrada de novos agentes no mercado, no caso do transporte individual de passageiros — a forma indireta pode vir de controle de qualidade, motoristas, segurança, dentre outros.

É importante ressaltar que existem justificativas válidas para a regulação, como a assimetria de informações entre o prestador de serviço e o consumidor. Em um mercado

⁶³ BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. **Regulação sem o Estado**. Trad. Vera Nogueira. Rio de Janeiro: IL, 2000, pp. 24-25. In Decisão proferida em 14 de agosto de 2015. Processo no. 0346273-34.2015.8.19.0001. 1ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro. Juiz Bruno Vinicius da Rós Bodart. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/decisao-uber.pdf>. Acesso em 15/05/2016.

com muitos players, é ineficiente e possui alto custo de transação, que cada usuário verifique a capacidade técnica de cada motorista. Portanto, a intervenção do Estado reduziria essa despesa, fixando critérios básicos para manutenção da segurança, higiene, preços, dentre outros. Assim, estaria garantida uma qualidade no serviço prestado.

Ora, é nítido que o Estado se encontra bem distante de alcançar esta finalidade. O que se verifica é que a regulação, tal como ocorre, nunca foi capaz de proteger o usuário de atendimentos precários e de baixa qualidade, de práticas abusivas e de condutores despreparados.

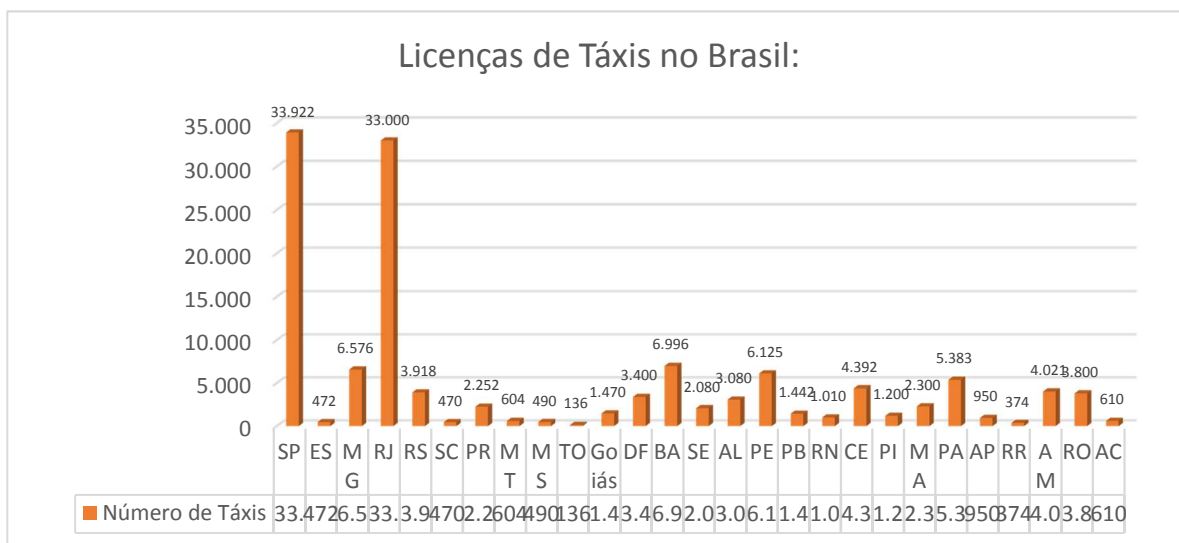
Com as mudanças paradigmáticas que ocorreram na última década, é interessante ter em mente que os próprios indivíduos também podem, sem ingerência estatal, dirimir a assimetria de informação, o que tornaria desnecessária uma regulação nesse âmbito. Um exemplo disso é o fato de, por meio do aplicativo Uber, o usuário conseguir qualificar por meio de notas os motoristas, o que levaria à eliminação dos menos aptos. Além disso, a questão da taxa pré-estipulada pela regulação também pode ser substituída pela informação ao usuário do valor da corrida previamente, através do aplicativo.

Defensores da restrição ao número de táxis também alegam que, caso a quantidade de veículos aumentasse nas ruas, os ganhos seriam reduzidos, o que impediria, como consequência, capital adequado à manutenção dos carros circulando com qualidade.

Essa teoria não se aplica à prática, já que nem sempre o valor acumulado é repassado em melhorias ao consumidor. Além disso, é função da regulação estabelecer quais os parâmetros mínimos de segurança, com a fiscalização correspondente. Ou seja, a forma mais eficiente de garantir o bem-estar do cliente e a qualidade do serviço é por meio de averiguação oficial e não pelo ganho que poderia mantê-lo.

No Brasil, o mercado de transporte individual de passageiros, basicamente composto pelos serviços de táxis, é alvo de imensa regulação pelo Estado, feita de maneira direta (regulação da entrada por meio do controle na emissão de licenças à discricionariedade da Administração Pública), e indireta (imposição de preço das tarifas, padrões de qualidade e segurança, dentre outros).

GRÁFICO XI – Licenças de Táxis no Brasil

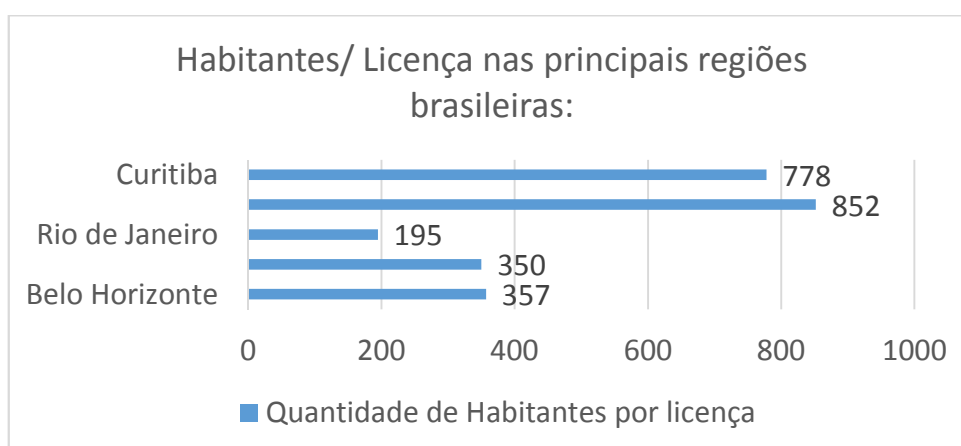


Fonte: Gráfico elaborado com base na estatística da Associação das Empresas de Taxi do Município de São Paulo – ADETAX. Dados atualizados até 08/10/2015.

A cidade de São Paulo conta com 33.974 táxis, conforme dado estatístico da Associação de Empresas de Táxis do Município de São Paulo⁶⁴, sendo 30.483 táxis de pessoas físicas, nos quais os proprietários são representados pelo Sindicato de Taxistas e 3.491 pessoas jurídicas — divididos entre 58 empresas de frotas de táxi.

Nos principais estados brasileiros é possível inferir que a proporção de táxis para cada habitante é bastante reduzida. O montante de licenças é resultante de uma atuação estatal que favorece a captura do regulador, pois torna o valor do bem relativamente alto e concentrado.

GRÁFICO XII – Licença por Habitantes nas principais regiões brasileiras



Fonte: Gráfico elaborado com base na estatística da Associação das Empresas de Táxi do Município de São Paulo – ADETAX. Dados atualizados até 08/10/2015.

⁶⁴ Dados atualizados até 08/10/2015. Disponível em: <http://www.adetax.com.br/index.php/informacoes-e-servicos/estatisticas/>. Acesso em 20/05/2015.

É possível observar que boa parte dos municípios brasileiros se encontra defasado no que tange à oferta de táxis aos seus habitantes, o que gera como consequência uma insatisfação junto ao consumidor relacionada ao tempo de espera pelo serviço. Além disso, é nítida a baixa concorrência no setor, com reflexos claros sobre preço e qualidade.

Válido ressaltar ainda que a desproporcionalidade entre o número de passageiros e a frota de carros não é exclusividade dos táxis, e também acontece no segmento de ônibus, onde ocorre ineficiência na gestão deste transporte público, em municípios brasileiros: baixa quantidade de veículos em circulação para o número de habitantes.⁶⁵

O resultado desta equação e da pouca concorrência é a elevação de tarifa. As manifestações populares de junho de 2013 colocaram na agenda de discussão pública a questão das altas tarifas do transporte público coletivo vis-à-vis a qualidade dos serviços prestados, sobretudo dos ônibus urbanos.

Voltando ao segmento de mercado em apreço, a regulação que toma por base a quantidade de táxis no mercado é normalmente justificada pela tentativa de manutenção da qualidade e segurança dos passageiros. Além disso, quanto maior a circulação de veículos nas ruas, maior o impacto de trânsito e poluição.

Sendo assim, a medida relacionada à contenção de táxis nas ruas ensejaria uma diminuição na oferta deste serviço, o que geraria um aumento nos ganhos individuais dos permissionários, que, por sua vez, deveriam reinvestir tais ganhos em maior segurança e qualidade de seus veículos. No entanto, isto não ocorre, o que é percebido na realidade é um sistema falho e que não atinge o fim a que se propõe — não há qualquer evidência que justifique a reversibilidade de tais medidas.

O serviço de táxis continua a ser fortemente regulamentado na maioria dos países, até mesmo naqueles com economia mais liberal e competitiva e apesar dos fortes indícios de melhoria para os consumidores, após a desregulação em diversos países. A persistência no excesso de regulamentação é claro reflexo da grande influência do lobby que vem sendo feito, com a intenção de evitar uma reforma regulatória.

⁶⁵ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Estruturas regulatórias dos serviços de ônibus urbanos no Brasil.** Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40846494/Carvalho_e_Gomide_2015.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472497417&Signature=pafkXA1oBVt6Qrs402IyFNaeNw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DESTRUTURAS_REGULATORIAS_DOS_SERVICOS_DE.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2016.

Importante, inclusive, destacar que as legislações municipais já impõem mecanismos para garantir a segurança e a qualidade dos serviços de táxi, o que torna ociosa e desnecessária qualquer medida adicional.

A regulação do serviço de táxi implica alto risco de captura, por inúmeras razões: a captura tende a ser maior em casos onde aqueles que perdem com as decisões regulatórias são diversos e os que ganham com estas decisões são restritos, sendo que os últimos recebem — em termos de valores — imensamente mais com a regulação, como é o caso da indústria de táxis⁶⁶.

No mercado de transporte de passageiros, os consumidores, por serem vários e dispersos, são pouco propícios a pressionar o legislativo e reguladores por melhor qualidade no serviço, tarifas mais baixas ou aumento no número de táxis. O elevado custo de transação inviabiliza o requerimento por condições mais favoráveis. Em situações como essas, os reguladores são geralmente suscetíveis a aderir à forte pressão que é feita por grupos de interesse, para tarifas cada vez mais elevadas e por políticas de entrada restritivas.

Portanto, chega-se à conclusão que a maioria dos mercados de táxi caracterizados com altas barreiras à entrada de novos players, são correlatos ao uso de licenças perpétuas, que determinam quem pode atuar no mercado, o que gera a criação de monopólios no setor.^{67,68}

As características do mercado de táxi, que induzem a uma fácil captura do regulador, dizem respeito ao fato da participação política dos motoristas tenderem a ser esporádica, feita em massa e geralmente, com efeitos negativos, enquanto os grupos de interesse têm capacidade política para participar em todo processo. Como resultado, os reguladores se tornam mais afeitos à indústria, mesmo às custas do bem-estar e desenvolvimento social.⁶⁹

Exemplo pelo qual a regulação ocorre pela própria indústria que está sendo regulada, é a pressão de grupos de interesse pelo funcionamento do serviço de táxis com regime de licenças extremamente limitado pelo poder público. No Distrito Federal, por exemplo, foram concedidas apenas 3.400 permissões para atuação no mercado de táxi, em 2011, mesmo número desde o ano de 1979.⁷⁰

⁶⁶ OECD Competition Committee. **Taxi Services: Competition and Regulation**. Policy Roundtables. 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>. Acesso em 10/05/2016.

⁶⁷ Ho, LS. **An Optimal Regulatory Framework for the Taxicab Industry**. Department of Economics, Chinese University of Hong Kong. <http://www.ln.edu.hk/econ/staff/taxi.pdf>

⁶⁸ SHREIBER, Chanoch **The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs**, Journal of Transport Economics and Policy, pp.268-279.

⁶⁹ HARA, D., Lewis, D. and Manti, O. **The Political Economy of Taxi Regulation: Reconciling Public Welfare with Political Process, Taxi, North American Transportation Regulators Inc.**, Montreal, pp.71-80

⁷⁰ Secretaria de Acompanhamento Econômico. Nota Técnica nº 06029/2011/DF. **Prestação do serviço de táxi no DF**, 2010.

A experiência brasileira demonstrou que essa imposição de entrada gerou falhas de governo no setor de táxis. O número bastante limitado de licenças no mercado fez dessas permissões um artigo valioso, na mão de poucos grupos de poder.

Como não há métodos para a emissão das licenças para taxistas circularem, nem previsão de quando o governo irá permitir que novos *players* entrem no mercado, criou-se uma situação de vantagem do permissionário frente aos que desejam prestar o serviço de táxis, mas não conseguem obter as permissões correspondentes, o que contribui para operações ilegais, conforme a lei da oferta e da procura.⁷¹

A experiência em muitas Organizações para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD, de diversos países, que claramente adotaram tais restrições comprovaram esta dinâmica: onde as licenças de táxi são exigidas, o preço equivalente às licenças já existentes aumentou. Além disso, houve diminuição na quantidade de táxis relativa ao número populacional. O alto valor das licenças claramente demonstra a capacidade de monopólio no setor, de explorar recursos escassos no mercado.⁷²

Invariavelmente, a escolha regulatória gerou um aumento no comércio ilícito de venda de licenças de táxis, que variam de R\$150 mil a R\$170 mil^{73,74,75} nas grandes capitais do Brasil, como no Rio de Janeiro, por exemplo, e essa venda é feita, inclusive, pela internet — lojas especializadas em serviços para táxis, além de anúncios, oferecem até promoções como a venda casada, onde o cliente adquire uma espécie de “combo”, o veículo para circular como táxi e a autonomia juntos.

A venda de licenças ilegalmente geralmente é feita através de documentação de doação fictícia. No Brasil, em muitas regiões, a prefeitura aceita a prática, tanto que possui registros do

⁷¹ OECD Competition Committee. **Taxi Services: Competition and Regulation**. Policy Roundtables. 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>. Acesso em: 10/05/2016.

⁷² “Taxi numbers relative to population numbers have tended to decline over time, often substantially. Where taxi licenses are tradeable, high and rising prices are commonplace — for example, a Paris taxi license costs €125,000, licenses in Sydney and Melbourne cost a \$300,000 and A\$500,000 respectively and a New York taxi licence costs as much as US\$600,000. In each of these cities, licence prices have risen substantially in recent years. These high licence values reflect the substantial and increasing monopoly rents that can be accrued from the exploitation of increasingly scarce taxi licences”.

⁷³ ROCHA, Leone de Araújo. **A autogestão de um ponto por mototaxistas “clandestinos”**. Revista Acadêmica Movimentação, Vol. 02, nº 02, p. 37-58, 2015. Disponível em: <http://ojs.ws.ufgd.edu.br/index.php?journal=movimentacao&page=article&op=view&path%5B%5D=4344&path%5B%5D=2406>. Acesso em: 29/08/2016.

⁷⁴ DIAS, Flávio A. O. P (2007). **Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório**. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível na Internet em <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/2504>

⁷⁵ Veja, por exemplo: BRISO, Caio Barreto. **Lojas do Rio cobram até R\$ 170 mil para vender ilegalmente licenças para dirigir táxis**. Jornal O Globo. Publicado em 19/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/lojas-do-rio-cobram-ate-170-mil-para-vender-ilegalmente-licencas-para-dirigir-taxis-17516666>. Acesso em: 10/05/2016.

número de vezes em que houve transferência de autonomia entre os motoristas, ignorando que em boa parte das transações existe ajuste monetário dos integrantes. De acordo com a Secretaria de Transportes, no último ano foram registradas 1.806 transferências, sendo que apenas 146 ocorreram por motivo de hereditariedade, como previsto na Lei nº 5.492/12.

Somente em São Paulo, a prefeitura informou que de 2012 a 2015 foram abertos aproximadamente 281 processos de cassação de alvarás e condutax — habilitação para operadores do táxi — por denúncias relacionadas à fraude na compra e venda de licenças.⁷⁶ Deste total, 128 casos, quase a metade (46%), se materializaram na efetiva cassação do alvará expedido irregularmente.

A pressão de grupos de interesse pelo efeito de congelamento na emissão de novas licenças é notória.⁷⁷ A indústria de táxi apoia projetos de legisladores para impedir a chegada de novos concorrentes no mercado, agindo inclusive para que não sejam lançadas novas licenças, elevando o preço das existentes.

É inegável que a frequência com que novas licenças para táxis é emitida está estritamente ligada ao alto valor que elas atingem no mercado negro. Em São Paulo, por exemplo, com relação a venda de alvarás na cidade, existe verdadeira inflação nos preços, pois a prefeitura não emite novas licenças desde 1996⁷⁸. Ou seja, o número baixo de licenças (a regulação de entrada) favorece o aumento do valor delas no chamado “mercado paralelo”.

O fenômeno não é exclusividade brasileira. Na cidade de Nova York, nos Estados Unidos, as licenças já foram vendidas por mais de um milhão de dólares. Em lugares que regulam a entrada de táxis de forma semelhante, o fenômeno conhecido como *Black Market of Medallions*⁷⁹ é amplamente difundido.

Em países com barreiras à entrada, o custo para operação do táxi é alto. As licenças (*medallions*) são acrescidas de valor e este custo é revertido nas tarifas repassadas aos consumidores.

⁷⁶ Veja BERGAMIN, Giba. **Processo que pode cassar alvarás de taxistas está travado na justiça**. Folha de São Paulo. 22/08/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1672211-processo-que-pode-cassar-alvaras-de-taxistas-esta-travado-na-justica.shtml>. Acesso em: 05/05/2016.

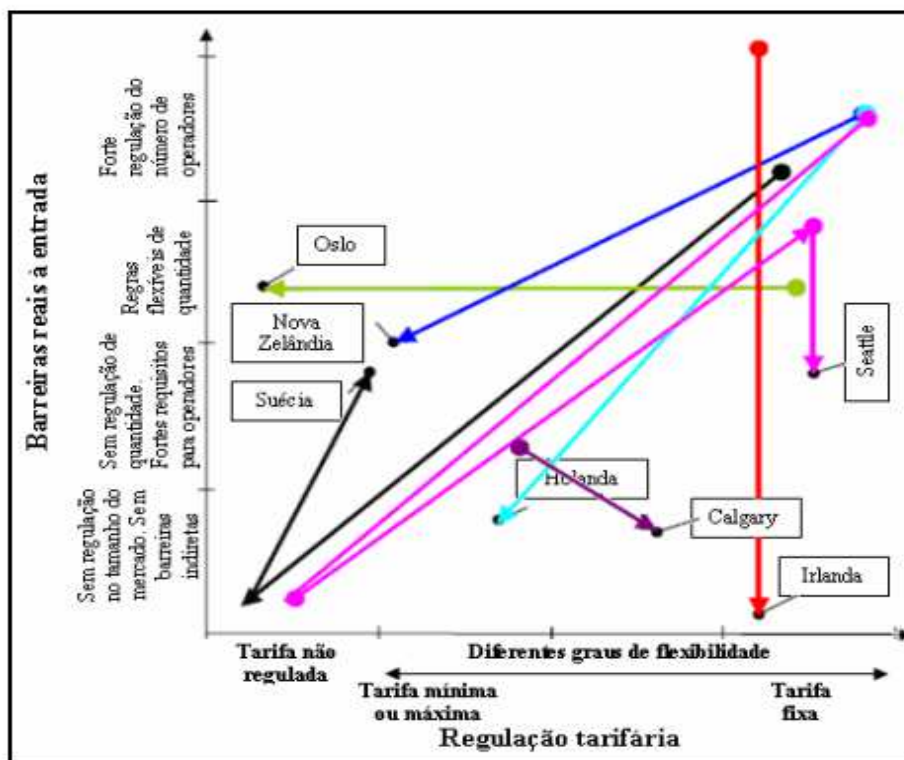
⁷⁷ **Projeto de Maurício ‘congela’ número de licenças de táxi em Volta Redonda**. Diário do Vale. 22/11/2013. Disponível em: <http://diariodovale.com.br/mobile/views/noticiaInterna.asp?cod=81806&codArea=2>. Acesso em: 20/05/2016.

⁷⁸ **Em SP, cresce o mercado ilegal e alvará de táxi custa até R\$150 mil**. *Estadão*. Publicado em 09/10/2015. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-cresce-o-mercado-ilegal-e-alvara-de-taxi-custa-ate-150-mil>. Acesso em: 26/04/2016.

⁷⁹ **1 Million medallions stifling the dreams of cabdrivers**. New York Times. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/11/15/nyregion/1-million-medallions-stifling-the-dreams-of-cabdrivers.html?_r=0. Acesso: 24/05/2016.

Alguns países europeus, como Noruega, Bélgica, Hungria, Reino Unido e Suíça reviram suas legislações com fito de alterá-las (seja nacionalmente – Irlanda e Holanda, como regionalmente – Bruxelas e Londres), conforme gráfico abaixo:

GRÁFICO XIII - Barreiras à entrada x tarifas
(mudanças regulatórias em alguns países europeus)



Fonte: DIAS, Flavio Augusto. Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório.

Observou-se, portanto, que nos países que adotaram a livre iniciativa, a tarifa reduziu, já que adentraram no mercado mais veículos oferecendo o serviço de táxi (algumas cidades australianas e norte americanas triplicaram a oferta).⁸⁰

2.3 Normas com proibição de descontos e mercado negro

No Brasil a regulação é intensa e até mesmo excessiva. Grande parte das capitais têm tarifas fixas definidas pelo poder público — alguns municípios utilizam a tarifação fica por

⁸⁰ **Productivity commission, 1999.** In DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. “Serviços de táxi: elementos para um novo modelo regulatório”. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf. Acesso em: 25/04/2016.

zona ou tabelamento, como ocorre em João Pessoa, Manaus, Rio de Janeiro e Recife. Em várias capitais brasileiras, como é o caso de Recife e Florianópolis, foi implantado a venda antecipada de bilhetes no aeroporto com tarifação pré-fixada para os bairros locais.⁸¹

Brasília é a exceção à regra, pois a tarifação em nível máximo permite que os taxistas ofereçam descontos aos usuários, o que acirra a competição entre eles e torna a briga por valores menores favoráveis aos consumidores. No entanto, este ponto já foi contestado, tendo sido inclusive, proibida a possibilidade de descontos no ramo de táxis local.

Duas cooperativas que dominavam o serviço de táxi há vários anos e concediam descontos de 30% nas corridas foram impedidas pela Diretoria de Transporte Público Individual (Ditrin), da Secretaria de Transportes, de conceder o abatimento no valor aos passageiros. A decisão teve como base o desrespeito à Lei nº 4.056/2007, que prevê uma tarifa unificada.

A referida decisão teve como fundamento o fato de que as restrições à entrada seriam necessárias para garantir o bom funcionamento do mercado, e que a concorrência por tarifas entre os taxistas não conduziria a um incremento da demanda.

Porém, o fundamento da decisão não faria qualquer sentido⁸². As evidências em pontos de táxi, bandeirada e radiotáxi vão de encontro ao modelo mencionado. Mesmo em mercados em que os radiotáxis se organizam em forma de cooperativas não existe razão para rejeitar a competição natural por preços. Destaca o autor que este tipo de captura regulatória pode criar um “monopólio regulado”.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Williams⁸³, destaca que é necessária a concorrência nos mercados com preponderância de pontos de táxi e radiotáxis, já que os passageiros podem optar pelos veículos que oferecem menores valores para o serviço, gerando, inclusive, redução tarifária.

Após análise do segmento de táxis na Austrália, em comparação com algumas cidades inglesas e americanas, a Productivity Commission, entendeu pelo mesmo raciocínio, ou seja, de não considerar que as restrições à entrada são necessárias para restringir aumentos de tarifa, para garantir a segurança dos usuários de táxis ou para promoção de outros aspectos associados

⁸¹ DIAS, Flávio A. O. P (2007). **Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório**. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível na Internet em <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/2504>. Acesso em: 09/05/2016.

⁸² COFFMAN, R. B. **The Economic Reason for Price and Entry Regulation of Taxicabs**. Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 11, p. 288.

⁸³ DIAS, Flávio A. O. P (2007). **Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório**. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível na Internet em <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/2504>. Acesso em: 09/05/2016.

com a provisão eficiente desses serviços. Na visão da comissão, a remoção da regulação de entrada ofereceria grandes benefícios à comunidade.

No caso em apreço, a justiça entendeu, na época, por liberar a possibilidade de descontos nos táxis, acatando a liminar interposta por uma das partes, por acreditar beneficiar o consumidor, já que conforme decisão do Juiz Carlos Frederico Maroja de Medeiros, a vedação da concessão de qualquer desconto nas tarifas de táxi representaria um desrespeito ao consumidor e revelaria indícios inequívocos de favorecimento a interesses privados, levando a utilização de aparato estatal para o favorecimento de cartéis.

Ou seja, a discussão acerca da proibição dos descontos no táxi, em Brasília, indica claramente captura regulatória, no momento em que, mesmo favorecendo o consumidor e o bem-estar coletivo, o regulador opta pelo favorecimento de pequenos grupos privados de poder.

Além disso, a ausência de incremento na qualidade do serviço oferecido ao consumidor poderia também indicar uma captura regulatória. Anos se passaram sem que o regulador demonstrasse qualquer inclinação a incentivar a prática de pagamento via cartão de crédito, por exemplo, nos táxis. Seria apenas coincidência?

A falta de interesse do regulador com relação à qualidade do serviço no setor de táxi é explicada, em boa parte, pela ineficiência ou até mesmo falta de fiscalização das agências reguladoras em relação ao que é oferecido aos usuários. Importante também enfatizar a conivência na falta de fiscalização, por corrupção dentro das agências.

Isto não ocorre somente no mercado de transporte de passageiros, mas em diversos ramos do serviço público no Brasil, citando como exemplo os casos de falta de luz (apagões) em alguns estados e aumento de tarifas abusivas no setor de energia.

O setor de táxi sempre esteve a margem da concorrência, como se os táxis tivessem verdadeira licença para atuar de maneira blindada às qualidades e valores ideais para os consumidores. Os preços até variavam — geralmente para o alto — mas a qualidade não os acompanhava.

Sob o manto do Estado, houve uma acomodação no setor, que somente após o efeito Uber foi forçado a se revigorar e se reinventar para se manter no mercado.

A falta de motivação do regulador em melhorar a qualidade do serviço não se deve apenas a uma falha na fiscalização do setor. À sombra da omissão do poder público, pequenos

grupos de donos de táxi montaram frotas imensas, arrecadando diárias exorbitantes do trabalho de taxistas: grande é a concentração de placas nas mãos de grupos restritos.⁸⁴

Dessa forma, grandes são os indícios de uma captura no setor de táxis, que levam o regulador a uma ação contrária ao interesse público. Antes da entrada do Uber, havia elementos que comprovam essa relação.

Passamos agora a analisar se esse padrão foi mantido após a entrada do aplicativo ou se sofreu alguma modificação no cenário. Para isso, é fundamental pesquisar o comportamento do regulador, identificando os ciclos de intervenção regulatória.

⁸⁴ Veja ALVES, Henrique. **Os donos dos táxis: três pessoas, 60 veículos e R\$ 300 mil por mês**. 10/03/2016. Disponível em: <http://seculodiario.com.br/27646/13/os-donos-do-taxi-tres-pessoas-comandam-o-mercado-em-vitoria-e-faturam-cerca-de-r-300-mil-por-mes>. Acesso em: 20/04/2016.

3 CICLOS DE INTERVENÇÃO REGULATÓRIA DO UBER

Como restou claro nos capítulos anteriores, algumas medidas tomadas pelas agências reguladoras não alcançam o fim a que se propõem, sendo, em grande maioria dos casos, alvo de capturas, sem atingir a finalidade pública a que se destinam.

Neste cenário, no período pós-tecnologia, com ferramentas modernas como os dispositivos móveis, é importante analisar como vem reagindo o regulador diante das mudanças trazidas pela entrada de um novo player no mercado, responsável por uma revolução mundial no sistema de transporte de passageiros.

Diante de acusações de concorrência desleal e manifestações inúmeras por parte do setor tradicional de transporte de passageiros, os reguladores precisaram reagir rapidamente, com base nas ferramentas disponíveis.

Perante a nova tecnologia e da pressão por rápidas respostas, como vem reagindo o regulador? Mantiveram o mesmo padrão de captura regulatório anteriormente apresentado? Ou reage de maneira diferente ao *status quo*?

Para responder a estas indagações, é necessário analisar o padrão de intervenção regulatória ao aplicativo Uber. A premissa é de que ao redor do mundo, os agentes responsáveis pela regulação seguiram um padrão relativamente similar, adotando as seguintes posturas, a seguir descritas: (i) proibição imediata do serviço, (ii) aplicação de regulamentação equivalente à do serviço de táxis com preço e entrada regulados e (iii) estudo para implantação de uma regulação diferenciada, que serão retratados em ciclos de intervenção regulatória.

3.1 Análise dos ciclos de intervenção regulatória nas megacidades

Serão apresentados neste trabalho os resultados de uma análise acerca dos ciclos regulatórios em cidades com mais de sete milhões de habitantes, consideradas megacidades, conforme definição da Organização das Nações Unidas – ONU, para verificação da existência do ciclo regulatório nestas regiões, com enfoque no padrão de intervenção.

A discussão é extremamente relevante para a análise do impacto causado pela captura nestas regiões, bem como para verificação da ordem em que a atuação regulatória ocorre, pois essa informação funciona de maneira a prever as consequências em novos processos de regulamentação do transporte individual, ao redor do mundo.

A escolha de megacidades se deve ao estudo da integração entre rápida urbanização e tendências tecnológicas, como o Uber, além da combinação de um cenário propício para a análise de mudanças regulatórias, que geraram impactos e consequências — benefícios ou custos para estas comunidades.^{85,86} Além disso, a ideia de que as megacidades são as “cidades do futuro” ressoa bastante convincente.⁸⁷

O estudo procura analisar se a revolução tecnológica e a reação regulatória demonstram uma mudança na qualidade de vida nestas megacidades, além de quais medidas foram tomadas pelo regulador, dentro dos ciclos de intervenção, para mitigar os impactos negativos e promover os benefícios trazidos pelas economias recentes.

Além disso, dentro do contexto da economia compartilhada como propensão mundial, a chegada de novos mecanismos tecnológicos, e aqui destacamos o Uber, modificam um sistema de transporte de passageiros estabelecido e em vigência até então. Sendo assim, este trabalho pretende analisar também como tem sido o comportamento do regulador, dos consumidores e judiciário diante da inovação disruptiva no setor de transporte individual.

A metodologia para definição das regiões a serem analisadas contou com as seguintes regras: (i) cidades e centros urbanos de grandes proporções, dentro do conceito de megacidades, ou seja, cidades com nível populacional concentrado acima de sete milhões de habitantes, com enfoque estritamente qualitativo, conforme critérios estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU⁸⁸; (ii) a operação, ao menos inicial, do aplicativo Uber, nas regiões e (iii) a existência de órgãos reguladores ou de defesa da concorrência nas regiões, para verificação da reação do regulador diante da inovação trazida pelo dispositivo, dentro do setor em apreço.

Dentro dos itens (ii) e (iii), serão desconsideradas as regiões com ausência de regulação/ou carente de possibilidade regulatória ao setor de transporte de passageiros, bem como, por óbvio, regiões em que o dispositivo Uber ainda não opera. O item (i) foi escolhido com base na capacidade relacionada à mobilidade urbana e infraestrutural.

⁸⁵ CROSS, John A. **Megacities and Small Towns: Different Perspectives on Hazard Vulnerability**. Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards. Vol. 03, Issue 2, June 2001, pp. 63-80.

⁸⁶ PELLING, Mark. BLACKBURN, Sophie. **Megacities and the Coast. Risk, Resilience and Transformation**. Routledge, 2014, p. 150.

⁸⁷ ZEIDERMAN, Austin. **Cities of the Future? Megacities and the Space/Time of Urban Modernity**. The London School of Economics and Political Science. 2008, pp. 23-39. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/44870/1/_Libfile_repository_Content_Zeiderman%2C%20A_Cities_Cities%20of%20the%20future%28Isero%29.pdf. Acesso em: 26/09/2016.

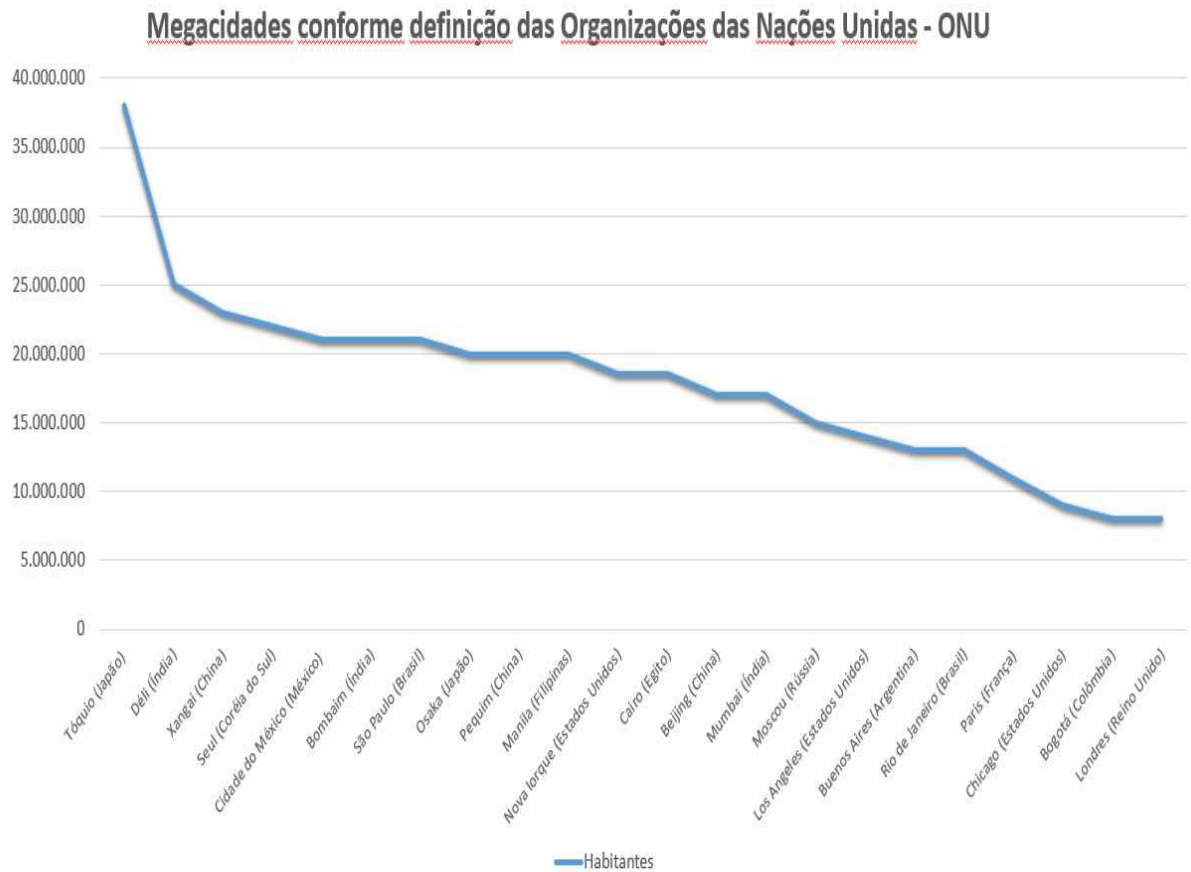
SASSEN, Saskia. **Cities in a World Economy**. Thousand Oaks, Pine Forge Press. 1994. p. 34.

KRASS, Frauke. **Megacities and Global Change: Key Priorities**. The Geographic Journal. University of Cologne, Alemanha, 2007.

⁸⁸ **State of the World's Cities Report, 2015. Prosperity of Cities**. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) - ONU. Disponível em: <http://unhabitat.org/world-cities-report-2015-nearing-completion/>. Acesso em: 18/05/2016.

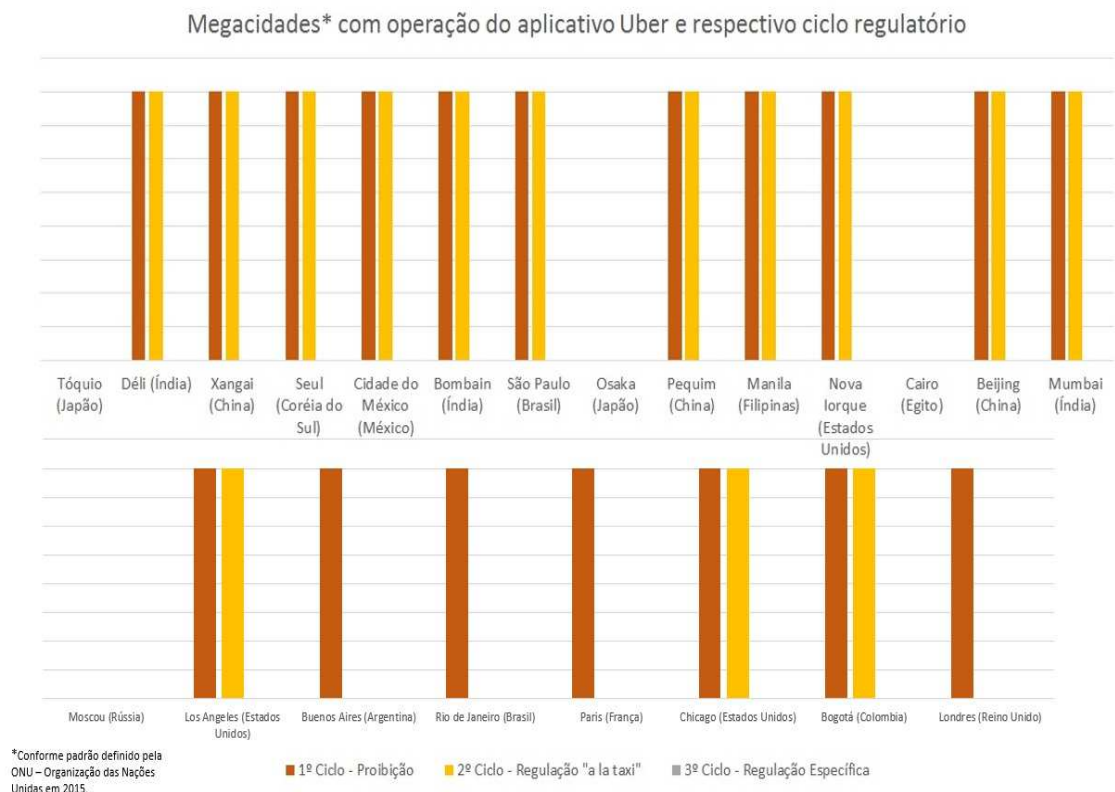
Conforme o mecanismo acima descrito, de acordo com o parâmetro delimitado pela ONU, a análise foi feita nas seguintes megacidades:

GRÁFICO XIV



O gráfico exemplificativo contendo o resultado da análise, demonstra a presença da ação regulatória dentro dos três ciclos, que serão aprofundados adiante:

GRÁFICO XV



Conforme análise do gráfico, é possível inferir que o regulador adotou um padrão regulatório, definido em ciclos de intervenção, destacados nos próximos subitens.

3.2 1º Ciclo de Intervenção Regulatória: Criminalização e/ou Proibição

Descrita pela revista Time, uma das mais tradicionais revistas norte-americanas, em 2011 como uma das “10 ideias que mudarão o mundo”, a economia colaborativa está no auge. Mudamos os hábitos, transformando posse em colaboração e acessibilidade⁸⁹. A materialização desta ideia e sua estrutura se baseia no uso de tecnologias para gerar trocas e compartilhar bens e serviços.

⁸⁹ STEIN, Joel. **Baby, you can drive my car, and do my errands and rent my stuffy**. TIME Magazine. Disponível em: <http://time.com/3687305/testing-the-sharing-economy/>. Acesso em: 13/05/2016.

Esse fenômeno econômico atinge números cada vez mais surpreendentes⁹⁰. Viajantes ao redor do mundo se hospedam na residência de outras pessoas, por meio do *Airbnb*, o canal *Spotify* gera o acesso à diversas músicas online, o Uber transporte pessoas a seus destinos.

Estes modelos disruptivos, e aqui destacamos o Uber, não se encaixam nos marcos regulatórios da maioria dos países, já que não foram feitos para o nosso tempo. Questionamentos surgem diante desta economia, já que para muitos ela representa uma concorrência desleal dentro de seu setor.

Ao encontro do avanço tecnológico trazido pelo Uber encontra-se a polêmica gerada por ele: manifestações por parte dos taxistas ocorrem em Paris, passando pela cidade do México, Lisboa e praticamente todas as cidades onde o operativo passou a operar.⁹¹

O dilema do regulador esbarra em encontrar soluções que não restrinjam o desenvolvimento tecnológico e o acesso dos consumidores a bens e serviços de qualidade *versus* a necessidade urgente de regulação de um novo modelo, que é mais dinâmico que a capacidade legislativa, já que a última não conta com normativas claras e apropriadas.

Urge, portanto, a necessidade de criar um marco legal para o novo sistema, que garanta qualidade e segurança para os envolvidos. A questão é como fazer esta regulação, principalmente quando ela afeta o sistema tradicional vigente, repleto de interesses pela manutenção do quadro visto até então: baixa concessão de licenças, falta de fiscalização e monopolização do setor. Pontos interconectados com a possibilidade de captura, como visto no capítulo anterior.

Nestas circunstâncias, o primeiro ciclo de intervenção do regulador tem se mostrado como o imediato bloqueio, proibição e/ou criminalização do aplicativo. Da análise das megacidades demonstrada acima, em 100 por cento das regiões supracitadas houve o pronto bloqueio do aplicativo, o que caracteriza o primeiro ciclo de intervenção regulatória.⁹²

⁹⁰ De acordo com a Forbes, em 2014, aproximadamente US\$3,5 bilhões de dólares foram movimentados dentro da economia colaborativa a nível global, o que representou um aumento de 25% em relação às transações registradas neste setor durante o ano de 2013.

⁹¹ Veja, por exemplo: CARVALHO, Janaina. **Manifestação de taxistas trava o trânsito do Rio em vários pontos**. G1 Rio. 01/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/taxistas-se-reunem-para-protestar-contr-o-uber-no-rio.html>. Acesso em 14/05/2016; RODRIGUES, Reinaldo. **Marcha lenta de “4 mil táxis” contra a Uber vai paralisar Lisboa na sexta**. DN Sociedade Lisboa. 27/04/2016. Disponível em: <http://www.dn.pt/sociedade/interior/marcha-lenta-de-4-mil-taxis-contr-a-uber-vai-paralisar-lisboa-na-sexta-5146099.html>. Acesso em 14/05/2016. REUTERS. **Protesto contra o Uber e greve dos controladores aéreos param França**. 26/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/01/1733565-protesto-contr-o-uber-e-greve-de-controladores-aereos-param-franca.shtml>. Acesso em: 13/05/2016.

⁹² Análise percentual realizada com base nas megacidades supra indicadas com o aplicativo Uber em operação, sendo excluído, portanto: Tóquio (Japão), Osaka (Japão), Cairo (Egito) e Moscou (Rússia).

Usualmente, o foco recai nos impactos que a regulação tem sobre cada grupo, no que foi qualificada como a síndrome da licença de táxi⁹³, onde se esquece de que a regulação deve servir a um propósito econômico e que afeta a riqueza de um país, já que o que parece estar em jogo é o direito que a regulamentação confere à indústria a ser regulada.

Em detrimento do bem-estar coletivo e na ânsia de atender à pressão dos grupos industriais no setor de táxi, segundo indícios que serão analisados, o regulador parece propenso a proibir imediatamente o Uber, no primeiro momento.

No Brasil, por exemplo, das dez cidades em que ao aplicativo opera, apenas Goiânia ainda não proibiu o Uber. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, Recife e Salvador já possuem legislação que impediu, logo após o início da operação, o dispositivo de ser utilizado — apesar do Uber permanecer em funcionamento, por intermédio judicial. Em Goiânia, já tramita projeto de lei na câmara para a proibição.

Além disso, vereadores de outras capitais⁹⁴ brasileiras, onde o Uber ainda não opera, já se anteciparam a uma eventual chegada do aplicativo, e apresentaram projetos de lei que vetariam o transporte individual e remunerado de passageiros por prestadores que não sejam autorizados pelo poder público, o que tornaria a atividade, portanto, privativa dos taxistas.

A materialização da barreira ao aplicativo Uber tem como base o processo legislativo, em todas as cidades do Brasil a proibição derivou de projeto de lei, que tem como fundamento a norma federal 12.468, de 2011, que determina que é concernente à atividade do taxista a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros.

Com a proibição, por meio do legislativo, algumas prefeituras, como por exemplo, São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, aplicaram multas e apreenderam veículos de motoristas parceiros do Uber, com a alegação de que os veículos prestavam serviços clandestinos, já que não possuíam autorização para fazer transporte remunerado de pessoas.⁹⁵

⁹³ GUIMARÃES, Rodrigo. **O Uber e a síndrome da licença do táxi**. Folha de São Paulo. 07/10/2015. Disponível em: <http://aeconomianoseculo21.blogfolha.uol.com.br/2015/10/07/uber-e-sindrome-da-licenca-do-taxi/>. Acesso em: 15/05/2016.

⁹⁴ De acordo com levantamento da BBC, vereadores de Vitória, Maceió, Curitiba, Manaus, Cuiabá, Aracaju, Natal, João Pessoa e Campo Grande já apresentaram projeto de lei para proibição do Uber. Fonte: BBC Brasil. **Mais da metade das capitais têm projetos de lei contra Uber**. 09/09/2015. Disponível em: <http://tecnologia.terra.com.br/mais-da-metade-das-capitais-brasileiras-ja-tem-projetos-de-lei-contra-o-uber,f29d7b58ab6cd538bde3e317809200093bwyRCRD.html>. Acesso em: 14/05/2016.

⁹⁵ VEJA, por exemplo: CARVALHO, Fernanda. **Haddad aumenta multa para motoristas do Uber e cria regras para operações de apps**. IG São Paulo. 05/01/2016. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2016-01-05/haddad-aumenta-multa-para-motoristas-do-uber-e-cria-regras-para-operacao-de-apps.html>. Acesso em: 08/05/2016. MARCHIORI, Rafael. **Nova lei aumenta em 20 vezes multa a motorista do Uber**. Gazeta do Povo. 11/04/2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/nova-lei-aumenta-em-20-vezes-multa-a-motoristas-do-uber-cbz9o86p8t6lcfm4lbleu5ziv>. Acesso em: 16/05/2016; **Carro a**

Esta consequência, que deriva de medida legislativa de proibição imediata do aplicativo, ilustra o primeiro ciclo de intervenção do regulador. Nele, encontra-se a barreira à entrada do elemento considerado disruptivo na sociedade, em clara obediência às pressões concorrenciais e ao lobby de grupos de interesse.

Pode-se interpretar do ato sancionatório aplicado que, no cenário econômico, uma lei é capaz de gerar inúmeros efeitos, sendo o primeiro imediato e os posteriores derivativos (causas). Como será analisado adiante, no último capítulo, na grande maioria dos casos, o judiciário suspendeu o ato, pois não restaram claras a motivação e a existência de dados que justificassem a proibição.

É papel do Estado a fundamentação da medida, com dados claros e confiáveis indicando a falha de mercado trazida pelo aplicativo. É necessário o desenvolvimento de análise com relação tanto aos benefícios como aos custos das propostas de intervenção do governo, para que o cidadão possa exigir uma justificativa clara a favor dos benefícios, em vista dos custos antes da adoção de qualquer medida.⁹⁶

Desta maneira, o primeiro ciclo de intervenção do regulador soa como um movimento imediato, sem a completa racionalização do ato, o que pode apontar para uma captura regulatória, na medida em que o órgão sofre pressão dos setores vigentes, com lobby para manutenção do *status quo*, e se sujeita a esta motivação.

Mesmo na América do Norte, em que San Francisco é a cidade natal do aplicativo, o Uber enfrentou, em primeiro momento, proibição e/ou criminalização, em diversas regiões. No entanto, é no solo norte-americano que o dispositivo se encontra mais regulamentado, em momentos posteriores do ciclo de intervenção (já existem mais de 50 jurisdições a favor do aplicativo e muitas criaram uma nova classe de veículos para enquadrar o Uber, com, inclusive, parcerias com as prefeituras).

A chegada do Uber, bem como de outros aplicativos de transporte individual, como Lyft e Didi Kuaidi, trouxe ao regulador uma urgência de preservação do mercado e tentativa de conter uma possível oscilação com relação às externalidades negativas — como poluição, trânsito excessivo, congestionamento, dentre outros.⁹⁷

serviço do Uber é apreendido pela prefeitura em Salvador. G1 Bahia. 08/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/04/carro-servico-do-uber-e-apreendido-pela-prefeitura-em-salvador.html>. Acesso em: 16/05/2016.

⁹⁶ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher.** Trad. Ligia Filgueiras. 1ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2015, p. 62.

⁹⁷ ZANATTA, Rafael. A. F., DE PAULA, Pedro C. B., KIRA, Beatriz. **Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?** InternetLab Pesquisa em direito e Tecnologia. 2015, p. 09.

A proibição regulatória das megacidades citadas derivou de duas fontes jurídicas: (i) norma criada pelo órgão legislativo/executivo competente para atuação em todo território nacional (em geral, Ministérios de Transporte e Mobilidade Urbana), órgão legislativo/executivo competente para atuação a nível estadual/municipal (em geral, Câmaras Municipais) e autoridades locais responsáveis (em geral, Secretarias de Transporte). (ii) norma criada após análise em audiências públicas populares, como ocorreu em Londres e algumas cidades da China, por exemplo.

Vale a observação de que em São Paulo, as audiências públicas ocorreram em momento posterior à proibição, trazendo ao Uber regras vigentes no mercado tradicional, conforme 2º ciclo de intervenção regulatória.⁹⁸

A análise das ações regulatórias nas megacidades incluiu a pesquisa de atos normativos, consultas públicas e leis em todo território brasileiro, bem como nas regiões delimitadas no gráfico, nos últimos cinco anos (2011–2016). Aqui é importante mencionar que, após a proibição do aplicativo, na fase de evolução para o segundo ciclo de regulação, foi adotado um padrão de medidas normativas pelo regulador, que será aprofundado adiante.

Logo, somando-se ao fato do atraso legislativo com relação à velocidade das inovações tecnológicas, agregam-se as demandas de grupos de interesses para manutenção do sistema vigente que os beneficiem, com receio de perderem mercado para um novo concorrente. Na análise das megacidades, percebe-se que em sua maioria, a primeira atitude do legislador é embarreirar o aplicativo.

No entanto, de maneira contraditória, é justamente na lentidão do sistema regulatório que o Uber se mantém em operação, já que a ausência de amarras normativas impulsiona — ao menos temporariamente, até que ocorra uma proibição efetiva — a criação de novas soluções para problemas antigos.

O que se observa no Brasil, e na análise das megacidades escolhidas, é que mesmo com a proibição do aplicativo, em boa parte das regiões, o Uber continua em operação por força de decisões do judiciário, que segue a tendência de atuar contendo os efeitos normativos.

Trata-se do fenômeno conhecido como ativismo judicial, com origem no constitucionalismo americano. A princípio, as decisões políticas deveriam ser tomadas pelos eleitos pelo povo. No entanto, em alguns casos, haja vista a complexidade dos direitos sociais,

⁹⁸ CONSULTA PÚBLICA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://consultaousintensivoviario.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 20/09/2016.

da erupção tecnológica e de uma sociedade permeada por uma pluralidade, o judiciário atua, ainda que de forma comedida, de forma proativa⁹⁹.

Por conta disso, a proibição imposta ao Uber nem sempre atinge efetividade, o que leva o regulador a adotar uma nova postura, partindo para o segundo ciclo de intervenção regulatória, a fim de conter o fenômeno tecnológico. Trata-se da regulação “a la táxi”, pois utiliza um conjunto de regras já existentes anteriormente para a regulamentação de um novo serviço.

3.3 2º Ciclo de Intervenção Regulatória: “a la táxi”

Após o ciclo anterior, algumas cidades adentraram em outro mecanismo de interferência regulatória. Outras já iniciaram dentro deste modelo. Trata-se da regulação da atividade de carona remunerada do Uber dentro do padrão já existente. Ou seja, a contextualização de um novo serviço dentro de um viés tradicional/típico da categoria de transportes individuais de passageiros.

Para ilustrar a ideia central que representa o 2º ciclo, é interessante mencionar o caso ocorrido em São Paulo. Para tentar regularizar o serviço na região, a prefeitura criou a modalidade “táxi preto” ou “táxi virtual”¹⁰⁰, após as votações na Câmara Municipal terem vetado o uso do aplicativo.

Apesar do avanço no que tange aos debates regulatórios representados pelas audiências públicas na região, a criação da categoria de “Operadores de Transporte Credenciados” (OTC) não trouxe um esforço regulatório para criação de medidas específicas a um novo mercado, mas a adaptação de um sistema recém-surgido a conceitos tradicionais.

Ou seja, o que existe de fato é a obrigação de alvará para funcionamento (os aplicativos somente poderão operar com número limitado de veículos, que serão sorteados pela Caixa Econômica Federal, restritos a 38 mil carros¹⁰¹), em clara conexão ao que existia até então no mercado de táxis, com serviço apenas mediante emissão de licenças.

⁹⁹Veja, por exemplo: **Justiça garante Uber no Rio até regulamentação**. Jornal O Globo. 05/04/2016. Disponível em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/justica-garante-uber-no-rio-ate-regulamentacao-05042016>. Acesso em: 23/05/2016; MIRZA, Flávio. **O Uber e o Judiciário**. Jornal O Globo. 23/08/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaao/o-uber-o-judiciario-17271727#ixzz49UJxWH90>. Acesso em: 23/05/2016.

¹⁰⁰ **Táxis vão desaparecer se Uber não for regularizado em SP, diz Haddad**. IDGNow, Portal Terra. 28/01/2016. Disponível em: <http://idgnow.com.br/mobilidade/2016/01/28/taxis-vao-desaparecer-se-uber-nao-for-regularizado-em-sp-diz-haddad/>. Acesso em: 13/05/2016;

¹⁰¹ HIGA, Paulo. **Prefeitura de São Paulo vai liberar Uber e outros apps de transporte, mas...** Tecnoblog. Disponível em: <https://tecnoblog.net/186227/prefeitura-sao-paulo-uber-regras-restricoes/>. Acesso em: 16/05/2016.

O ponto principal é que os motoristas do Uber, que quiserem operar na categoria “transporte por aplicativo” precisarão ter alvarás de licenciamento, assim como os taxistas. Deste licenciamento, porém, metade será destinado aos motoristas que já exercem a profissão de taxista. Sendo assim, quem trabalha com o aplicativo e não for sorteado não poderá prestar o serviço, caso contrário, estará operando de maneira ilegal.¹⁰²

Vale citar que a norma exige ainda uma imposição de custos adicionais por quilometragem rodada, sem que houvesse qualquer exposição de motivos que justificasse a decisão ou que propusesse alternativas regulatórias ao modelo, o que reduz qualquer chance de controle social da medida e indica a arbitrariedade dessa opção do regulador.

Nesse sentido, tudo indica se tratar de um mecanismo de controle por proibição indireta, já que o modelo de negócio desenvolvido pelo Uber tem no preço disponibilizado à população, seu grande atrativo¹⁰³, além de oferecerem um serviço com maior qualidade. Sendo assim, na tentativa de aumentar o preço do serviço, existe implícita a tentativa de banir o aplicativo ou, ao menos, dificultar sua operação.

As normas foram anunciadas aos interessados em prestar serviço de táxi por aplicativo, em declaração pública. A justificativa é que o Uber não dispute passageiro com os taxistas e para isso somente poderão atender ao chamado direto do aplicativo — carros comuns e táxis terão exclusividade de atender pessoas que pedem corridas na rua ou por telefone.

Note que, no Brasil, a Secretaria de Acompanhamento Econômico, vinculada ao Ministério da Fazenda, já manifestou entendimento, por meio de nota técnica¹⁰⁴, de que táxi e Uber não são concorrentes diretos, sendo substitutos próximos, mas diferenciados, sendo desnecessária, inclusive, a regulação do serviço.¹⁰⁵

No Brasil, além de São Paulo, Belo Horizonte também possui projeto de lei que regulamentaria o serviço do Uber “a la táxi”, condicionando a operação do aplicativo ao

¹⁰² HIGA, Paulo. **Não, São Paulo não liberou o Uber**. Tecnoblog. Disponível em: <https://tecnoblog.net/186253/uber-sao-paulo-liberado-nao/>. Acesso em: 26/09/2016.

¹⁰³ Veja, por exemplo: LEONARDI, Ana Carolina. **Uber lança em Nova York serviço mais barato que o metrô**. Revista Super Interessante. 18/07/2016. Disponível em: <http://super.abril.com.br/sociedade/uber-lanca-em-nova-york-servico-mais-barato-que-o-metro/>. Acesso em: 24/11/2016. HIGA, Paulo. **Táxi ou Uber? Um comparativo dos preços das corridas em cinco cidades**. Tecnoblog. 27/05/2016. Disponível em: <https://tecnoblog.net/188610/taxi-ou-uber-preco-qual-mais-barato/>. Acesso em: 24/11/2016.

¹⁰⁴ NOTA TÉCNICA SEAE Nº 06013/2016. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenca/notas-tecnicas/2016/nota-tecnica-n-o-06013-2016-df-impactos-concorrenciais-do-uber-no-mercado-relevante-de-transporte-individual-de-passageiros.pdf>. Acesso em: 26/09/2016.

¹⁰⁵ “Por estarem dentro do mesmo mercado relevante, sendo substitutos próximos, porém diferenciados, não cabem tratamentos do ponto de vista regulatório muitos díspares entre os serviços tradicionais de táxi e os oferecidos por meio de aplicativos como o Uber. Assim, o grande desafio que a “inovação disruptiva” gerada por serviços tipo Uber trouxe para os reguladores não diz respeito ao que fazer para regulamentar esse serviço – que vem crescendo e conquistando consumidores sem que tenha sido necessária qualquer regulamentação por parte do Estado – mas sim o que fazer com a regulamentação dos serviços tradicionais de táxi”.

cadastro da pessoa jurídica junto à autarquia mineira, com disputa de licitação. O Uber ficaria obrigado ao cadastro e disponibilização exclusiva de motoristas e veículos licenciados pelo município, além de fornecer a base de dados operacionais gerada pelo dispositivo.

É importante destacar que, após análise dos atos normativos e consultas públicas, de 2011 a 2016, nas megacidades escolhidas, foi possível verificar que o regulador adota um padrão similar, neste segundo ciclo, na tentativa de conter o fenômeno tecnológico, com mecanismos semelhantes. Em base percentual, das megacidades destacadas na análise, aproximadamente 77 por cento adentraram no segundo ciclo de intervenção regulatória, por meio de medidas similares adotadas pelo sistema tradicional de táxis.¹⁰⁶

As medidas se iniciaram na Califórnia, em 2013, tendo sido esta cidade a primeira a pensar num mecanismo regulatório direcionado ao Uber e às empresas de transportes em rede (*transportation network companies*).

Na época, a cidade contava com pouca frota de táxis operando e a baixa qualidade do serviço, que já ensejava uma necessidade de reforma, desde a década de 90. Além disso, na Califórnia, a lei estadual regula carros pretos e “carona solidária” (*carpooling*), enquanto as leis municipais regulam táxis. Ou seja, o serviço oferecido pelo Uber (*ridesharing*) estava entre uma competência e a outra, em uma área cinzenta¹⁰⁷, o que facilitou a regulamentação do dispositivo na cidade¹⁰⁸.

Dentre as diversas normas criadas para regulamentação do Uber — e de outros dispositivos eletrônicos em rede — é possível perceber um padrão de medidas, nas megacidades que evoluíram para o segundo ciclo. São elas: (i) licenciamento de veículos; (ii) preservação das informações relativas aos clientes do aplicativo e proteção de dados pessoais (obrigatoriedade de manutenção dos dados em servidores especializados), (iii) incentivo para acesso à áreas menos favorecidas, (iv) divulgação ao órgão competente do cadastro de veículo e motorista e (v) mecanismo responsável por dar notas (avaliação em rede) de motoristas.

Importante dizer que, além do padrão regulatório adotado acima, outras medidas pertencentes ao núcleo normativo foram: (i) pagamento de taxa ou tarifa adicional; (ii) exigência de treinamento de motoristas; (iii) limite à quantidade de carros em circulação; (iv)

¹⁰⁶ Análise percentual realizada com base nas megacidades supra indicadas com o aplicativo Uber em operação, sendo excluído, portanto: Tóquio (Japão), Osaka (Japão), Cairo (Egito) e Moscou (Rússia).

¹⁰⁷ De acordo com a lei da Califórnia, carros pretos devem ser contratados com antecedência, enquanto os táxis pode ser contratados instantaneamente, por demanda. O primeiro produto do Uber, o UBERBLACK, caiu na área cinzenta entre uma definição e a outra, o que facilitou a entrada do aplicativo no mercado.

¹⁰⁸ RAYLE, Lisa. FLORES, Onesimo. **The 3 factors behind Uber and Lyft’s regulatory win in California**. Crunch Network Tech Crunch. 17/04/2016. Disponível em: <http://techcrunch.com/2016/04/17/the-3-factors-behind-uber-and-lyfts-regulatory-win-in-california/>. Acesso em: 20/05/2016.

penalidades; (v) tarifas para inscrição na atividade de motorista; (vi) obrigatoriedade de recibo; (vii) seguro; (viii) tempo de espera mínimo entre uma corrida e outra; (ix) contribuições à previdência; (x) verificação de segurança e antecedentes criminais, dentre outros.

É possível perceber, a partir da análise das megacidades, que a regulação por quantidade no transporte individual de passageiros, bem como a regulação de conduta de mercado são os grandes pilares de sustentação do segundo ciclo interventor.

Essa dedução significa que o regulador permanece preocupado com a normatização voltada à quantidade, em geral à emissão de licenças no mercado. Note que em São Paulo, por exemplo, após a proibição a entrada no segundo ciclo se deu com a implementação de quantidade limite de “táxis pretos”, sujeita à aprovação/permissão do poder público.

Não apenas nesta região. Como apontado na análise, houve uma tendência relacionada a este item nas megacidades, o que demonstra forte indício de permanência da captura no setor, para manutenção da condição vigente de favorecimento a grupos de interesse, que detêm frotas de veículos e grande percentual de licenças nestas regiões.

Mesmo nas Filipinas, em Manila, um dos governos pioneiros a criar uma regulamentação para aplicativos de carona compartilhada, como o Uber¹⁰⁹, é necessário o cadastro dos veículos e motoristas — sistema similar à concessão de licenças — em vínculo ao setor de transportes do local, para que os motoristas do aplicativo possam atuar.¹¹⁰

Em geral, o que chama atenção com relação ao segundo ciclo de intervenção regulatória é que a manutenção do *status quo* — utilizando-se a normatização vigente para regulação de um novo fenômeno tecnológico — deriva do licenciamento dos veículos. Em Nova Deli, por exemplo, para que continuasse operando, o Uber solicitou licença de táxi, mesmo argumentando que deveria ser isenta, com a alegação de que é uma empresa de tecnologia.

O controle na emissão das cartas de autorização para operar (licenças) foi feito, nas megacidades e em território nacional, de duas maneiras: (i) criação de categoria a parte para

¹⁰⁹ Veja, por exemplo: HÜNTEMANN, José. **Filipinas dá exemplo e cria regulamentação para apps de carona compartilhada, como o Uber**. Adrenaline Mobile. 12/05/2015. Disponível em: <http://adrenaline.uol.com.br/2015/05/12/34441/filipinas-da-exemplo-e-cria-regulamentacao-para-apps-de-carona-compartilhada-como-o-uber>. Acesso em 28/05/2016; TOPPA, Sabrina. **Uber Is Now Legal Everywhere in the Philippines**. TIMES. 12/05/2015. Disponível em: <http://time.com/3854958/uber-legal-philippines-ride-hailing/>. Acesso em: 28/05/2016; ALBA, Davey. **The Philippines just made Uber legal everywhere**. Wired Business. 05/11/2015. Disponível em: <http://www.wired.com/2015/05/uber-philippines/>. Acesso em: 28/05/2016. **Philippines becomes first country to regulate Uber Nationwide**. France Press e Aljazeera. 12/05/2015. Disponível em: <http://america.aljazeera.com/articles/2015/5/12/philippines-becomes-first-country-to-regulate-uber.html>. Acesso em: 28/05/2016.

¹¹⁰ **Dotc creates new category to usher in app-based puvvs**. Republic of the Philippines. Department of Transportation and Communications. Disponível em: <http://dotc.gov.ph/index.php/2014-09-02-05-01-41/2014-09-03-06-43-32/125-dotc-creates-new-category-to-usher-in-app-based-puvvs>. Acesso em: 20/05/2016.

enquadramento do Uber e demais empresas de tecnologia que atuam no ramo de transporte de passageiros (por exemplo: “táxis pretos”, “táxis em rede”, “taxis online”, “*Transportation Network Operator*”) ou (ii) motoristas do Uber foram obrigados a se adequar às regras já existentes no sistema antigo que regulamentava os táxis.

No Rio de Janeiro, por exemplo, diferentemente do que ocorreu em São Paulo, não foi criada uma nova categoria para que o aplicativo se enquadrasse, mas ele foi submetido ao sistema já existente de licenciamento de veículos — apenas com a subdivisão “categoria luxo”, para se destacar dos serviços oferecidos pelos taxistas.

Quando se trata do segundo modelo de controle na emissão das cartas de autorização e licenças, a definição “de luxo” aparece apenas para delimitar a forma de sua utilização, que deverá ser feita por meio do aplicativo, de maneira online, e não com operação de coleta de passageiros nas ruas, como é feita em geral, pelo setor de táxis.

No Distrito Federal, por exemplo, o Uber também foi taxado de “serviço de luxo” para evitar competição direta e pacificar ânimos do setor vigente¹¹¹. A câmara já analisa critérios para regulamentação do aplicativo de transporte executivo. Válido mencionar que outra tendência que pode ser observada é a eliminação da categoria “UberX”, que conta com carros mais populares, para permitir apenas o serviço “de elite” (conhecido como “UberBlack”) e competir menos com os táxis convencionais.

O mesmo ocorreu em Paris, que não criou novas categorias de serviço para enquadrar o Uber, mas criou regras que obrigaram o aplicativo a se adequar aos critérios já adotados previamente.

Já em outros países, assim como ocorreu em São Paulo, surgiu a criação de uma nova classificação ao aplicativo. Nas Filipinas, o Departamento de Transportes e Comunicações criou um novo sistema para atuação do Uber, definido como serviço de veículos em rede de transportes, que exige um sistema de GPS instalado (funcionamento apenas pelo aplicativo), frota jovem e autorizações apropriadas¹¹².

Ainda no que se refere às licenças para operação, existe certa variação com relação ao estabelecimento do Uber na região em operação, com abertura de filial com o respectivo CNPJ (como ocorreu em São Paulo, por exemplo). Já em outros modelos que adotaram o segundo

¹¹¹ Veja, por exemplo: RODRIGUES, Mateus. **Uber, no DF, será serviço “de luxo” e sem versão popular atual, diz governo.** G1 Globo.com. 13/11/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/11/uber-no-df-sera-servico-de-luxo-e-sem-versao-popular-atual-diz-governo.html>. Acesso em: 23/05/2016.

¹¹² **DOTC creates new category of Usher in App-based PUVS.** Department of Transportation and Communications of Republic of Philippines. Disponível em: <http://dotc.gov.ph/index.php/2014-09-02-05-01-41/2014-09-03-06-43-32/125-dotc-creates-new-category-to-usher-in-app-based-puvs>. Acesso em: 10/05/2016.

ciclo, apenas o funcionamento online do aplicativo no local de operação era suficiente (como ocorreu na Califórnia, por exemplo).

Diante da análise feita, é válido ainda destacar o critério que determina que o Uber informe ao Estado acerca dos dados dos usuários e motoristas. Geralmente ao se cadastrarem no aplicativo, passageiros fornecem ao dispositivo eletrônico inúmeras informações pessoais, que vão muito além do destino e que podem interessar ao poder público. A questão que deve ser raciocinada é até que ponto esta decisão não violaria a proteção à intimidade e à privacidade. No entanto, por outro viés, este tipo de dados pode auxiliar no planejamento urbano, evitando externalidades negativas (como excesso de veículos nas ruas, trânsito, vias com necessidade de investimento, dentre outros).

Em São Paulo, por exemplo, o Uber fica obrigado a compartilhar os dados necessários e pré-estipulados pela prefeitura em tempo real por intermédio do Laboratório de Tecnologia e Protocolos para Mobilidade Urbana – Mobilab: “dados necessários ou úteis ao controle e regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, garantida a privacidade e confidencialidade dos dados pessoais do usuário”.

No caso de Londres, a autoridade urbana responsável optou por não exigir dados das empresas, por conta do excesso de informações geradas, mas prevê a necessidade de armazenamento desses dados pelos prestadores de serviço pelo período de um ano.¹¹³

Este ponto é polêmico, haja vista que a retenção de dados particulares de passageiros pode ensejar sanções diretas à empresa, e indiretas aos motoristas e passageiros, em qualquer caso de descumprimento. Em similaridade, é válido citar a recente decisão da justiça no Brasil, que determinou o bloqueio do aplicativo Whatsapp por 72 horas, porque a companhia não cumpriu com a decisão judicial de compartilhar informações pessoais de um usuário, investigado criminalmente.¹¹⁴

A análise também apontou para mecanismos de regulação de conduta de mercado, como o incentivo a investimento em áreas menos favorecidas, o que representa um avanço na atuação regulatória vista até então. Os reguladores em Los Angeles, por exemplo, estão interessados em desenvolver regiões mais pobres, onde muitas vezes o poder público e sistema de táxis não conseguem atender.

¹¹³ ZANATTA, Rafael. A. F., DE PAULA, Pedro C. B., KIRA, Beatriz. **Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?** InternetLab Pesquisa em direito e Tecnologia. 2015, p. 15.

¹¹⁴ DE CARVALHO, Ana Paula Pinto. **Whatsapp como aparelho ideológico do Estado**. In Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, Curitiba, PR. 28/05/2016. Disponível em: <http://www.portalintercom.org.br/anais/sul2016/resumos/R50-0213-1.pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

A análise dos mecanismos adotados de forma padronizada é importante porque permite que os aplicativos tecnológicos de funcionamento em rede, antecipem e prevejam uma tendência regulatória. Dessa maneira, podem barganhar junto ao ente regulador pela flexibilização da escrita, quando a lei for sancionada na cidade em questão, dado que algumas normas são questionadas pelo sistema jurídico vigente. Por exemplo, a obrigatoriedade de retenção de dados dos consumidores ser repassado ao poder público pode ser até mesmo ilegal em muitos países.

De posse da informação de que existe uma tendência padronizada de normas a serem adotadas pelos órgãos reguladores, é possível se antecipar a elas e raciocinar acerca de sua legalidade e até mesmo efetividade, a depender da jurisdição.

Além disso, de posse de dados com relação às tendências regulatórias, o consumidor pode pleitear junto ao órgão regulador por melhorias relativas à qualidade do serviço, segurança, dentre outros. Por exemplo, na Índia, o Uber foi oficialmente proibido em Nova Déli após um caso de estupro¹¹⁵. A regulação, no segundo ciclo, introduziu norma relativa a reduzir a desigualdade de gênero na região, com a medida de denúncias contra violência à mulher. Outras jurisdições adotaram regras semelhantes.

Não apenas a proteção à mulher merece destaque, mas a normatização também introduziu mecanismos de acessibilidade para idosos e portadores de deficiência¹¹⁶. O modelo “UberASSIST” já foi implementado nos Estados Unidos, em Chicago e Nova Iorque e permite que os usuários escolham motoristas especialmente capacitados e treinados para lidar com esses passageiros e seus equipamentos especiais, como andadores e cadeiras de rodas.

Vale a pena, por fim, enfatizar que antes de alcançar o terceiro ciclo de regulação, a saída adotada pelo Uber em algumas regiões foi a parceria com frotas de táxis já existentes, como ocorreu no Canadá. Nas Filipinas, houve a implementação de aplicativos que conectam motoristas e passageiros, concorrentes ao Uber, como o Grabtaxi e Easy Taxi, de forma a também agregar ao mecanismo vigente.

¹¹⁵ Veja, por exemplo: **Motorista do Uber é condenado à prisão perpétua por estupro na Índia**. France Presse. 03/11/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/11/motorista-do-uber-e-condenado-prisao-perpetua-por-estupro-na-india.html>. Acesso em 20/05/2016; **Motorista do Uber preso por estupro na Índia era criminoso de carreira**. 10/12/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/motorista-do-uber-presos-por-estupro-na-india-era-criminoso-de-carreira.html>. Acesso em: 20/05/2016.

¹¹⁶ **Uber expande serviço para idosos e pessoas com deficiência**. Olhar Digital. 17/05/2015. Disponível em: <http://m.olhardigital.uol.com.br/noticia/uber-expande-servico-para-idosos-e-pessoas-com-deficiencia/49794>. Acesso em: 20/05/2016.

A estratégia se deve ao fato de que entre a proibição/regulação com barreiras à entrada e a parceria com taxistas, o Uber aderiu a última opção, em algumas localidades, mesmo destacando se tratar de um serviço de tecnologia e não de táxis.¹¹⁷

A regulação com barreiras à entrada ocorre quando, apesar do Uber estar dentro do segundo ciclo, fica sujeito à emissão de licenças para operar — regra geralmente adotada na regulação já existente nos países. A problemática ocorre quando a liberação de novas licenças para que o dispositivo funcione não ocorre, deixando a empresa refém da permissão estatal, que parece utilizar-se desta artimanha para impor barreiras à entrada de novos *players* no mercado.

No Canadá, por exemplo, o Uber atuou por dois anos, mas as cidades não liberaram novas licenças, para que a empresa cumprisse com a normatização estabelecida nesta segunda fase. Trata-se de uma forma indireta de proibição ao aplicativo, que precisa criar novas estratégias para driblar a regra e continuar operando.

Desta forma, quando se esgota o assunto relativo à proibição, seja pelo fim *per se* da matéria, seja pela atuação ativa do judiciário, o regulador tende a entrar no segundo ciclo de regulação, diante do vertiginoso e complexo sistema tecnológico em expansão, mas nem sempre com o intuito de expandir as possibilidades tecnológicas.

Muitas vezes, a entrada no segundo ciclo, com a adaptação do aplicativo ao sistema vigente, é na verdade “mais do mesmo”. Ou seja, uma maneira encontrada pelos reguladores de proibir a atuação do aplicativo, o que indicaria a possibilidade de captura dentro do setor de táxis — já que as licenças continuariam nas mãos de pequenos grupos de poder e menos concorrentes teriam condições de participar ativamente no mercado.

Nesse sentido, é importante entender como as novas tecnologias são capazes de reduzir as falhas de mercado que justificavam anteriormente a regulação no setor, de forma a torná-lo independente do excesso de intervenção a que sempre foi tradicionalmente exposto — o que explicaria o motivo pelo qual o segundo ciclo de intervenção regulatória não avançou.

Com essa compreensão, é possível analisar em que medida os reguladores se encontram capturados quando se trata do mercado de transporte de passageiros, em que pese o avanço referente ao estudo dos impactos positivos das economias de compartilhamento, ilustradas no terceiro ciclo interventor, que será abordado adiante.

¹¹⁷ **Uber pede autorização para atuar como empresa de táxis no Canadá.** Tudocelular.com. 06/05/2015. Disponível em: <http://www.tudocelular.com/mercado/noticias/n54077/Uber-pede-autorizacao-para-atuar-como-empresa-de-taxis-no-Canada.html>. Acesso em: 29/05/2016.

3.3.1 Novas Tecnologias e Redução das Falhas de Mercado

A evolução tecnológica e o aumento do acesso à internet foram responsáveis por um incremento no bem-estar do consumidor, colocando em xeque a equação na qual a regulação seria a única responsável por este benefício. Com mais rapidez e eficiência trazidas pelas novas plataformas, o consumidor se tornou menos submisso aos ditames corporativos, assumindo posição de destaque.

Em verdade, a regulação, embora tenha sido utilizada para justificar a redução das falhas de mercado, tem sido sobrepujada recentemente pela inovação, tecnologia e concorrência.

Será analisado, portanto, como a mencionada tríade resolveu problemas consumeristas, alcançando determinados fins a que a regulação falhou em assegurar, já que a internet permite que empresas possam oferecer irrestritamente seus produtos e serviços, em trocas constantes, independente de localização, em grau de qualidade e segurança superior ao que vinha sendo praticado até então.

A ideia de que mecanismos tecnológicos possam servir de base para alocação de recursos e diminuição de gastos públicos pode auxiliar, sobremaneira, na questão regulatória que envolve as economias de compartilhamento, em especial o Uber, no setor de transportes de passageiros. Como veremos adiante, atualmente existem diversos estudos ao redor do mundo e aplicação de testes em cidades modelo, com fito de auxiliar na junção das invenções disruptivas — que são inerentes ao avanço do tempo — com soluções urbanas, acessíveis e eficientes para o alcance do interesse público.

O estudo dessa possível junção é importante, haja vista que as novas tecnologias trouxeram a campo a capacidade de reduzir as falhas de mercado costumeiras há décadas, diminuindo o monopólio situacional, externalidades, bem como assimetrias de informação.

3.3.1.1 Tecnologia e Redução do Monopólio Situacional

O monopólio situacional é a principal falha de mercado utilizada para justificar a regulamentação do mercado: trata-se da prestação de determinado serviço ou entrega de certo bem, de acordo com a imposição de situações específicas. Tal situação faz com que o consumidor não tenha opções para a sua tomada de decisão.

É importante destacar que a tomada de decisão do consumidor resume-se num conjunto de processos envolvidos no reconhecimento de problemas, na busca de soluções, na avaliação

de alternativas, na escolha entre opções e na verificação dos resultados da escolha. Os consumidores tomam decisões com o intuito de alcançar melhores objetivos, o que inclui fazer a melhor escolha entre duas ações, reduzir o esforço da tomada de decisões, minimizar emoções negativas e maximizar a capacidade de justificar a decisão.¹¹⁸

A escolha do consumidor é um processo construtivo, feito continuamente, influenciado pela dificuldade do problema, pelo meio, pelo conhecimento, pelas características do consumidor e, principalmente, pela situação que se apresenta. O ambiente do consumidor é composto de fatores que existem independentes dos consumidores individuais ou empresariais e que influenciam o processo de troca.¹¹⁹

Sendo assim, influências situacionais interferem sobremaneira no processo de compra, já que afetam a decisão do consumidor. A depender de qual situação é apresentada diante do cliente, ele pode se encontrar sem opções, sem possibilidades de escolha que ensejariam uma alternativa viável.

No mercado aqui estudado, de transporte individual de passageiros, um exemplo de monopólio situacional diz respeito aos pontos de táxis, onde o consumidor fica restrito em sua capacidade de escolha, já que precisa optar pelo primeiro, independente de quantos carros existem na fila. Também ocorre o mesmo caso nos aeroportos, onde os táxis são enfileirados e o passageiro não escolhe em qual carro fará o trajeto.

O cenário descrito acima se refere ao sistema conhecido por *first-in-first-out*, o que impede o passageiro de efetuar qualquer negociação, escolha de veículo ou motorista, além da incapacidade na procura de outro táxi que possa lhe atender, que não o primeiro da fila.

A falta de opções influencia negativamente na escolha do consumidor. Além disso, a falta de um aparato regulatório por parte do Estado pode fazer com que o passageiro se encontre em desvantagem competitiva frente ao taxista, que pode levar a um comportamento oportunista por parte do último.

Tais situações tornam a relação entre as partes complexa, já que permitem ao taxista sopesar a inconveniência ou a dificuldade atribuída ao passageiro em procurar por outro veículo disposto a atendê-lo, sendo incentivado a aumentar o preço por corrida, além do desincentivo a qualquer melhoria no serviço oferecido, tal como higiene, segurança, dentre outros. Recentemente, no Rio de Janeiro, durante o evento das olimpíadas, quando a cidade recebia

¹¹⁸ KINJO, Tomoko. IKEDA, Ana. **Comportamento do Consumidor em Feiras Livres**. Palestra na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Disponível em: <http://sober.org.br/palestra/2/420.pdf>. Acesso em: 13/11/2016.

¹¹⁹ MOWEN, John. MINOR, Michael. **Comportamento do Consumidor**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

turistas, diversos usuários fizeram críticas aos serviços de táxis das rodoviárias Novo Rio. Dentre as reclamações, a principal era a cobrança de preços extorsivos, nas áreas de embarque e desembarque.¹²⁰

Haja vista o acima exposto, é importante destacar que o monopólio situacional é resolvido por meio da tecnologia, dentro do mercado de transporte individual de passageiros.

A tecnologia coloca a serviço do consumidor a possibilidade de escolha. No caso dos aplicativos de carona compartilhada, como o Uber, é permitida a visualização de uma estimativa de tarifa antes mesmo da solicitação do veículo. Dessa forma, o preço é mensurado fora de uma situação de barganha privilegiada, dentro da modalidade *first-in-first-out*, característica dos pontos de táxi em fileiras.

Além disso, é válido notar que o aumento na concorrência, *per se*, por meio da entrada de plataformas como Uber, já rompe com um padrão de barganha em desfavor do consumidor, alimentada pelo mercado tradicional até aqui. Sendo assim, o receio de perder consumidores com um mercado competitivo pode levar à ausência de necessidade de regulação de preço — os próprios taxistas passariam a enxergar na não regulação do preço uma vantagem competitiva, dentro deste novo sistema de mercado.

A tecnologia amplia o acesso ao público, de bens e serviços. Amplia também a capacidade de escolha. Por óbvio, este fácil acesso aos *players* do mercado, bem como à inovação, fortalecem o consumidor em sua capacidade de optar pelo que mais lhe aprouver. Além da questão do preço, outras celeumas são resolvidas, decorrentes do monopólio situacional, como a recusa por corrida — em especial de pequenas distâncias, e a recusa de destino — negativa caso a localidade apresentada seja indesejada pelo motorista. Os consumidores se beneficiam dentro da economia de compartilhamento, pois passam a ter acesso à conveniência, melhores preços e qualidade.¹²¹

A entrada de plataformas tecnológicas, como o Uber, torna o fim do monopólio situacional uma opção pautável, já que a escolha do serviço pode ser feita pelo consumidor com base em sua preferência e não por imposição de escolha do primeiro táxi da fileira. Além disso,

¹²⁰ OUCHANA, Giselle. **Usuários fazem críticas ao serviço de táxi na Rodoviária Novo Rio**. O Globo. 31/10/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/usuarios-fazem-criticas-ao-servico-de-taxi-na-rodoviaria-novo-rio-17934706>. Acesso em: 28/11/2016.

¹²¹ KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law. Vol. 08, Issue 2, 2015.

é válido mencionar que as modalidades de táxi por rádio e em fileiras de ponto estão se tornando obsoletas.¹²²

3.3.1.2 Tecnologia e Redução da Assimetria de Informação

Além da extinção do monopólio situacional, a tecnologia também é responsável pela redução da assimetria de informação: as novas plataformas, no contexto de economia de compartilhamento, são capazes de garantir a troca de dados entre os usuários, o que assegura ao consumidor um maior potencial de conhecimento dos serviços e produtos que irão adquirir.¹²³

A assimetria de informação existente entre as partes é também uma falha de mercado que justificava até o presente momento a regulação. Ao acenar para um táxi nas ruas, os consumidores não tinham qualquer noção ou informação anterior sobre a qualidade ou a segurança do serviço que seria oferecido, nem dados sobre o tempo que levaria outro carro a chegar, nem sequer quanto custaria o transporte.

Ou seja, a decisão era baseada na sorte — no automóvel que passava no local, naquele instante, já que não era possível ao consumidor qualquer informação prévia acerca do modelo do carro ou qualidade do condutor. A dificuldade no acesso à informação amplia os custos de transação associados a essa procura pelo serviço mais acertado.¹²⁴

No caso dos aeroportos, a situação era ainda mais agravada, já que a maioria dos turistas que adentravam no país não falava o idioma nativo, muito menos conheciam o trajeto mais indicado para chegar ao local de destino, o que ampliava sobremaneira a questão envolvendo a assimetria de informação entre as partes contratantes. Exemplo recente do caso ocorreu no Rio de Janeiro, no Aeroporto Santos Dumont, onde taxistas cobravam o dobro das tarifas que seriam exigidas normalmente para determinados destinos, além de recusas corridas para locais próximos.¹²⁵

¹²² RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Parecer emitido pelo professor da Escola de Direito da FGV Direito Rio Carlos Ragazzo**, 2015.

¹²³ SHIRKY, Clay. **Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations**. Penguin Press, 2008.

¹²⁴ Organization for Economic Co-operation and Development, Policy Roundtables. **Taxi Services: Competition and Regulation**. 2007.

¹²⁵ GOULART, Gustavo. **Santos Dumont: taxistas cobram dobro da tarifa e recusam corridas**. O Globo. 31/10/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/santos-dumont-taxistas-cobram-dobro-da-tarifa-recusam-corridas-17934247>. Acesso em: 28/11/2016.

Tradicionalmente, a assimetria de informação sempre foi apontada por muitos economistas como fator inerente aos negócios (“*the difficulty of distinguishing good quality from bad is inherent in the business world*”¹²⁶). Na era pré-internet, a lei consumerista, a competição entre as empresas e a boa-fé dos comerciantes eram os únicos fatores para salvaguardar o bem-estar dos usuários.¹²⁷

No entanto, com o surgimento da tecnologia, e com seu avanço no tempo, a assimetria de informação deixou de ser uma justificativa válida para regulações do domínio econômico.¹²⁸

Nesse sentido, vale mencionar que o uso da tecnologia como solucionador de problemas assimétricos no mercado de transporte de passageiros já foi reconhecido pelo órgão de defesa da concorrência no México, conforme relatório oficial da Comissão Federal de Competência Económica Mexicana.¹²⁹

Atualmente, quaisquer informações importantes e úteis aos consumidores estão disponíveis na tela de um smartphone ou de um computador: (i) identidade do condutor do veículo; (ii) plano de rotas para chegar ao local de destino, inclusive com opções de menor congestionamento e mais segurança; (iii) preço a ser pago, de acordo com a oferta de veículos no momento da solicitação; (iv) dados acerca do veículo e (v) grau de agrado de outros clientes com relação àquele serviço.

Com relação ao último item, a avaliação conhecida por *peer to peer review*, indica o grau de agrado dos clientes em relação ao serviço e já é considerada herança tecnológica das economias de compartilhamento. Por meio dessa avaliação, feita pelos usuários após a utilização do serviço, é possível gerar um grau de aferição da qualidade. Tudo indica, portanto, para um aumento na capacidade de escolha e fiscalização dos consumidores, em relação a tempos pretéritos.

¹²⁶ AKERLOF, George A. **The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism**. Q. J. Economy, 1970, pp. 488-500.

¹²⁷ KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law. Vol. 08, Issue 2. 2015.

¹²⁸ THIERER, A.; KOOPMAN, C.; HOBSON, A.; KUIPER, C. **How the internet, the sharing economy, and reputational feedback mechanisms solve the ‘lemons problem’**. Mercatus Working Paper. George Mason University, 2015.

¹²⁹ “El uso de esta tecnología se ha constituido como una herramienta efectiva para resolver de una forma eficaz los problemas de información asimétrica y coordinación entre conductores y pasajeros, además de resolver varios de los problemas que enfrentan las autoridades en su objetivo de garantizar un servicio eficiente, seguro y de calidad en el transporte individual de pasajeros (...)”. In: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comisión Federal de Competencia Económica. Pleno de La Comisión Federal de Competencia Económica Opinión OPN – 008-2015. 04/06/2015. Disponible em: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>. Acceso em: 09/11/2016.

A inovação tecnológica também reduz o custo de procura por um táxi, que antes era feita por meio de uma ligação para uma central de rádio-táxis, por exemplo. Não se despende tempo solicitando um táxi pelo telefone, aguardando a chegada do taxista sem saber quanto tempo ele levaria nesse percurso. Atualmente, é possível solicitar o carro por uma plataforma online e observar a chegada do motorista mais próximo até o endereço solicitado ¹³⁰.

Vale citar também que o principal fator de risco com relação à assimetria informacional diz respeito ao preço do serviço. Com a inovação tecnológica, é possível visualizar uma estimativa de valor pelo transporte, de imediato e antes mesmo de efetuar a solicitação do veículo. O usuário define o seu local de embarque e de destino e o aplicativo calcula automaticamente o valor, com base em estimativa de trânsito e distância. Dessa forma, o contrato de transporte é baseado na plena informação do consumidor acerca de dados fundamentais, o que lhe permite efetuar tal contrato com máximo conhecimento.

Um turista que viaja para qualquer país, com operação do aplicativo, pode obter informações seguras acerca do valor que deverá ser pago pelo transporte, de acordo com a rota escolhida. A assimetria informacional existente entre o passageiro e o condutor é vencida pela tecnologia, já que o cálculo não é mais feito por um agente que possui incentivos para encarecer o serviço, mas por um sistema de GPS que aponta para o trajeto mais acertado. Vale mencionar também que como o pagamento é feito por meio de cartão de crédito e diretamente pelo aplicativo, mais seguras são as negociações efetuadas entre as partes.

Ainda com relação ao preço, é importante enfatizar que com a eliminação das barreiras à informação, a lógica da quantidade de veículos para o serviço de transporte de passageiros começa a ser pautado pela situação de oferta e procura. Ou seja, quando muitas pessoas acionarem o sistema a procura de veículos, maior tende a ser o preço que pode ser cobrado — capacidade dinâmica de cobrança. Dessa forma, mais profissionais são incentivados a se conectarem ao aplicativo naquele momento, de acordo com o aumento na demanda.

O consumidor é, então, informado acerca da tarifa de preços dinâmicos, e pode optar por pagar o preço mais caro ou escolher o seu transporte em outro momento. A transparência vigora como fator imperativo na relação motorista e passageiro, já que o último passa a ter acesso ao preço e pode calcular o melhor momento para utilizar o serviço, de posse de toda informação necessária a escolher o serviço de transporte.

Importante mencionar que o sistema de tarifas dinâmicas encoraja o motorista a se cadastrar no aplicativo Uber, retirando maior quantidade de carros próprios nas ruas. Além

¹³⁰ GERADIN, Damien. *Should Uber be allowed to Compete in Europe? And if so How?*, p. 5.

disso, esse tipo de motorista também é incentivado a se deslocar para áreas com maior movimento, podendo atingir maior número de consumidores, garantindo sempre carros em horários de pico.

Vale observar que apesar do efeito benéfico, a tarifa de preços dinâmicos não agrada a todos, já que encarece o serviço, e promete ser fator crucial na luta por consumidores, entre a Uber e concorrentes.¹³¹

Um estudo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica demonstrou que a busca de incentivos para motoristas de tempo parcial, que atendam à demanda de tarifas de preços dinâmicos, pode implicar em um desincentivo à compra de novos automóveis, já que é fácil encontrar um veículo disponível a qualquer tempo que o consumidor precisar. Esse movimento resultaria, ainda, na redução da capacidade ociosa do carro.¹³²

Além disso, plataformas modernas de software diminuem os custos nas transações. Tradicionalmente, no mercado de táxis, o motorista precisava imprimir cartões ou folders para divulgação de seus serviços, para que pudesse atrair passageiros. Com as tecnologias, não é necessário o investimento, já que a internet supre a necessidade de distribuição de qualquer material de marketing. Em serviços de transportes como Uber, Lyft e demais, a eficiência inclui a eliminação de materiais (como máquinas de cartões de crédito nos veículos, rádios para contato do motorista, dentre outros), já que as atividades estão todas agregadas na capacidade de um smartphone.

Nesse sentido, baixos custos de comunicação permitem a distribuição do recurso para maior disposição de informação a favor dos consumidores. Com fácil acesso entre motoristas e passageiros, tanto antes do embarque como depois, as informações em questão ficam centradas na qualidade do serviço. Por exemplo: a plataforma apresenta os dados do motorista e do passageiro, o que auxilia a ambos a se reconhecerem, além disso, o próprio passageiro acompanha o trajeto do veículo por meio de um GPS, reduzindo a incerteza no aguardo do carro.¹³³

Além disso, como visto acima, em especial nos modelos de “Uber do ônibus”, como mencionado no capítulo anterior, cada vez mais o aplicativo tem sido enxergado pelos agentes

¹³¹ Veja, por exemplo: VENTURA, Filipe. **Concorrente do Uber promete preços competitivos no Brasil sem tarifa dinâmica.** MSN Notícias. Disponível em: <http://www.msn.com/pt-br/noticias/ciencia-e-tecnologia/concorrente-do-uber-promete-pre%C3%A7os-competitivos-no-brasil-sem-tarifa-din%C3%A2mica/ar-BBseLty>. Acesso em: 09/11/2016.

¹³² ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano.** Brasília: DEE/CADE, Setembro de 2015, p. 48.

¹³³ EDELMAN, Benjamin G; GERADIN, Damien. **Efficiencies and Regulatory Shortcuts: How Should We Regulate Companies like Airbnb and Uber?** Harvard Business School Working Paper N° 16-026, p.3.

públicos como uma forma de reduzir gastos e ensejar soluções urbanas para maior mobilidade — em especial para áreas com pouco acesso de transportes coletivos.

Dessa forma, o avanço tecnológico trouxe a capacidade de solução de diversas assimetrias de informação. Essas, que eram utilizadas pelos agentes regulatórios, como mecanismos para justificar uma regulação no setor, foram dirimidas pelas novas mídias. O serviço de caronas remuneradas oferece aos consumidores um potencial de inclusão e de disponibilidade de informação e acesso, que não eram vistos no sistema tradicional de transporte de passageiros.

3.3.1.3 Tecnologia e Redução de Externalidades

Por fim, a tecnologia também é responsável pela redução de externalidades, que durante muitas décadas foram motivadoras da regulação no setor de transporte de passageiros.

As externalidades são falhas de mercado relacionadas aos efeitos colaterais da produção de bens ou execução de serviços sobre terceiros, que não estão diretamente envolvidos com a atividade *per se*. Ou seja, as externalidades estão relacionadas ao impacto de uma decisão nos demais, que não participaram dessa decisão. Esse impacto pode ter efeitos positivos ou negativos — pode representar ganhos à sociedade ou custos/ prejuízos.

Sendo assim, quando agentes econômicos interagem no mercado, gerando, sem intencionalidade, malefícios ou benefícios para indivíduos alheios ao processo, estão gerando externalidades.¹³⁴ O problema das externalidades negativas é que elas geram custos para a população. Sendo assim, é necessário empenho das políticas públicas no sentido de minimizar a celeuma, seja impedindo a externalidade ou ao menos atenuando seu efeito por meio de medidas que obriguem os agentes causadores de externalidades que assumam seus prejuízos — por meio de multas, tarifas e demais mecanismos.

A contenção das externalidades geralmente é efetuada pelo Estado, que estimula atividades geradoras de externalidades positivas, ou utilizando medidas como taxação e sanções legais, para conter as negativas. Vale ainda mencionar que a renúncia fiscal e a concessão de

¹³⁴ SOARES, Emilia Salgado. **Externalidades Negativas e seus Efeitos no Mercado**. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP em Finanças Públicas, 1999, p. 13. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5362/1199901398.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10/09/2016.

subsídios também são fatores importantes adotados pelo Estado, para embarrear externalidades negativas.

O problema da poluição, por exemplo, é resultado, em última análise, de falhas na definição dos direitos de propriedade, já que esses direitos especificam normas de comportamento com relação àquilo que cada um precisa observar na interação com os outros ou o castigo pela não obediência. O sistema de direitos de propriedade faz parte do grupo das relações econômicas e sociais, e define a posição de cada indivíduo no que diz respeito à utilização dos recursos escassos.¹³⁵ Inevitável, portanto, dizer que a regulação tem ligação direta com a definição da melhor forma de uso desses recursos e é utilizada para evitar problemas de externalidades.

A principal externalidade envolvida na prestação de serviços de transporte individual de passageiros é relacionada ao congestionamento. A ausência de regulação, em especial o controle de entrada, pode ter como consequência um aumento da oferta, principalmente em momentos de recessão econômica, onde muitas pessoas enxergam no aplicativo uma forma de aumento de renda — sem contar os desempregados que passam a dirigir para o Uber para fugir da crise.¹³⁶

Com maior número de carros em circulação nos centros urbanos, maior é a capacidade de tráfego e prejuízos à mobilidade, já que os locais se encontram mais congestionados. Vale citar que outra externalidade apontada em conjunto — e paralelamente — ao congestionamento, diz respeito à poluição.

A regulação no segmento de táxis visa impedir, em especial, a problemática envolvendo os táxis em circulação (*hail cabs*), em que o motorista fica circulando de maneira ociosa pelas ruas, a procura de passageiros. Nesse sentido, a regulação do mercado pretende justamente evitar essa livre circulação, optando por outras formas de oferta do serviço, como os pontos de táxi, com veículos enfileirados, por exemplo.

A chegada de novos mecanismos tecnológicos trouxe vantagens na exclusão dessa falha de mercado, reduzindo externalidades negativas, já que com as novas plataformas, muitos

¹³⁵ STEPHEN, Frank H. **Teoria Econômica do Direito**. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 11.

¹³⁶ Veja, por exemplo: LOBATO, Paulo Henrique. **Dirigir com o Uber vira opção para quem quer fugir da crise**. Jornal Uai, Minas Gerais. 19/09/2016. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/09/19/interna_gerais,805382/dirigir-com-o-uber-vira-opcao-para-quem-quer-fugir-da-crise.shtml. Acesso em: 10/11/2016; PATU, Gustavo. **Recessão econômica deve ser a pior da história do Brasil**. Jornal Folha de São Paulo. 12/03/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1749299-recessao-economica-atual-deve-ser-a-pior-da-historia-do-brasil.shtml>. Acesso em: 10/11/2016; BBC Brasil. **Na recessão, cresce desemprego entre engenheiros e sobram vagas para diaristas**. 03/03/2016. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2016-03-03/na-recessao-cresce-desemprego-entre-engenheiros-e-sobram-vagas-para-diaristas.html>. Acesso em: 10/11/2016.

clientes que estavam insatisfeitos com o serviço de táxis, passando a utilizar os próprios veículos, puderam optar por uma nova alternativa de locomoção. Sendo assim, foram mitigados problemas envolvendo aumento de trânsito e poluição.

Além disso, as novas ferramentas não precisam ficar circulando pelas ruas em busca de passageiros, já que o sistema de GPS já aponta de forma eficiente o motorista mais próximo do passageiro, o que minimiza o tempo no trânsito e o percurso que os condutores precisam fazer até o cliente que acionou o dispositivo.

Vale ainda mencionar que a ferramenta conhecida como “*pool*”, permite que o mesmo veículo seja compartilhado por diferentes passageiros, o que diminui a quantidade de veículos nas ruas, em circulação, e, conseqüentemente, a poluição.

Estudos relacionados ao “Uber do ônibus” têm cada vez mais demonstrado ser a ferramenta capaz de reduzir externalidades negativas, relacionadas ao congestionamento e poluição. Em pesquisa realizada na cidade de Lisboa, em Portugal, concluiu-se que trocar o uso de carros particulares e táxis por tal modalidade compartilhada poderia acabar com engarrafamentos e reduzir os custos de transportes em 55%.¹³⁷ No Rio de Janeiro, em período das Olimpíadas (5 a 18 de agosto de 2016), mais de 600 mil pessoas usaram o Uber na cidade e as viagens compartilhadas geraram uma economia de 425 mil quilômetros rodados, 20 mil litros de gasolina e 47 mil quilos de CO₂ (ou 47 toneladas) que seriam disparadas no ecossistema.¹³⁸

Sendo assim, com a introdução de novas ferramentas tecnológicas, com possibilidades de alocações de recursos que representam grandes economias aos cofres públicos, é necessário que o regulador repense determinadas concepções tradicionais. Se a era da informação trouxe benefícios que rompem com falhas de mercado, tornando-o mais eficiente, deve ser, portanto, menor o nível regulatório no setor, sob risco de permanecer atuando em detrimento de grupos de interesses e a revés do verdadeiro interesse público.

Nesse sentido, algumas jurisdições parecem evoluir das tentativas de regulação do aplicativo de maneira a se adequar ao conteúdo normativo vigente (segundo ciclo) para um terceiro ciclo interventório, com análises e estudos acerca da melhor maneira de agregar os

¹³⁷ DIMI, Amora. **“Uber do ônibus” derruba custo e acaba com engarrafamento, aponta estudo.** Folha de São Paulo. 06/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1789128-uber-do-onibus-derruba-custo-e-acaba-com-engarrafamento-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 25/11/2016

¹³⁸ **Liminar que autoriza Uber continua válida no Rio.** Extra Economia. 28/11/2016. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/liminar-que-autoriza-uber-continua-valida-no-rio-20553698.html>. Acesso em: 25/11/2016.

avanços tecnológicos trazidos pelas economias de compartilhamento, visando a promoção social e a redução de custos aos cofres públicos.

3.4 3º Ciclo de Intervenção Regulatória: Regulação Específica

A entrada do Uber no mercado gerou emoções aos reguladores, que se viram forçados a tomar atitudes enérgicas com relação ao aplicativo. Em padrão de comportamento mundial, houve um ciclo de intervenção regulatória. Como vimos, tais medidas iniciaram dentro de um movimento de banimento imediato, caracterizado pelo primeiro ciclo. Posteriormente, passou-se a um momento de proibição indireta, seja por adição de custos ao serviço, seja por obrigação de emissão de licenças, em segundo ciclo de intervenção.

Ultrapassadas as duas primeiras fases de intervenção regulatória, algumas cidades evoluem para o terceiro ciclo, que trata de uma regulamentação voltada especificamente para o Uber, tendo em vista os benefícios da integração das novas tecnologias com a redução de falhas de mercado, bem como da promoção do desenvolvimento urbano.

Na análise das megacidades citada anteriormente, ainda não houve regiões adentrando o terceiro ciclo de intervenção regulatória. No entanto, cidades americanas já começaram a discutir esse tema de forma mais aprofundada, seja pelo apelo popular, como vimos nos capítulos anteriores, seja pela pressão judiciária, que sugere, por meio de liminares, um freio a intervenções mais abrasivas do setor regulador — até mesmo por entender que as tecnologias erigidas nas últimas décadas poderiam suprimir as falhas de mercado existentes até então.

Recentemente, em Nova Iorque, o Uber ganhou importante batalha política, pois existia nessa megacidade projeto de lei que visava restringir o crescimento das frotas de carros oferecendo serviços de transporte. Após pressão da população, contando com a participação de famosos e celebridades, o prefeito Bill de Blasio optou por suspender a limitação e estudar como o Uber e outros serviços de carro de aluguel influenciam no trânsito e meio ambiente, para definir a melhor forma de regulação.¹³⁹

O debate acerca do melhor método de regulamentar o Uber e aplicativos similares ainda não possui uma única resposta. Isso porque não se sabe ainda a maneira mais indicada de regular um aplicativo tão novo e polêmico como o Uber, bem como economias de compartilhamento.

¹³⁹ NEWCOMER, Eric. **Uber ganha batalha em Nova York, mas continua no debate sobre desigualdade.** UOL Notícias. 23/07/2015. Disponível em: <http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/07/23/uber-ganha-batalha-em-nova-york-mas-continua-no-debate-sobre-desigualdade.htm>. Acesso em: 24/11/2016.

Apesar de resolver problemas e falhas de mercado existentes há anos no setor tradicional de transporte de passageiros, tais como assimetria de informação, externalidades negativas e demais, novas questões são postas na mesa junto com a inovação.

Apenas a título de exemplo, existem problemas relacionados aos aplicativos que interconectam passageiros aos motoristas que são relativamente novos, como a proteção à confidencialidade referente aos dados fornecidos ao dispositivo, questões trabalhistas, dentre outros¹⁴⁰.

Inclusive, vale lembrar que, o grande desafio das economias de compartilhamento — que tem no Uber a menina dos olhos — é ser capaz de demonstrar reduzir desigualdades, além de ter um modelo de negócios sustentável. O primeiro grande teste ao mecanismo do “seja seu próprio chefe” defendido por tais economias, diz respeito a medidas judiciais relativos a vínculos trabalhistas¹⁴¹. Em Nova York, por exemplo, motoristas do aplicativo formaram associação¹⁴² — similar ao sistema de sindicatos — para se fortalecer nas negociações com o serviço online,¹⁴³ apesar da empresa alegar que os motoristas seriam independentes.¹⁴⁴

A melhor maneira de regulação do aplicativo tem sido pensada mundialmente. Recentemente, a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) organizou um fórum para tratar do assunto relacionado à regulamentação dos aplicativos de carona remunerada, de forma a reunir sugestões para que os reguladores avancem para o terceiro ciclo interventivo, com estudos e pesquisas relativos ao tema.

No relatório, algumas sugestões despontavam, tais como oferecer os dados dos usuários como moeda de troca para uma regulação mais flexível.

Ou seja, os aplicativos poderiam atuar de maneira mais livre e em contrapartida o Estado receberia dados, que seria interessante para mensuração de tráfego, quantidade de veículos, dentre outros. A regulação feita desta forma permitiria uma visão geral aos governos, que poderiam monitorar as condições de transporte e aumentar mecanismos de segurança e

¹⁴⁰ ROGERS, Brishen. **The social costs of Uber**. The University of Chicago Law Review. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/page/social-costs-uber>. Acesso em: 20/05/2016.

¹⁴¹ ROSEMBLAT, Joel. NEWCOMER, Eric. **Ação judicial de motoristas da Uber representa primeiro teste a empresas da chamada “economia de partilha”**. UOL Economia. 04/08/2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/08/04/acao-judicial-de-motoristas-da-uber-representa-primeiro-teste-a-empresas-da-chamada-economia-de-partilha.htm>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁴² **IDG – Independent Drivers Guild**. Disponível em: <https://drivingguild.org/>. Acesso em: 25/11/2016.
U.D.A. Uber Drivers Association. Disponível em: <https://www.facebook.com/uberdriversassociation.org/>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁴³ SCHEIBER, Noam. ISSAC, Mike. **Uber recognizes New York Drivers’ group, short of a union**. The New York Times. 10/05/2016. Disponível em: http://www.nytimes.com/2016/05/11/technology/uber-agrees-to-union-deal-in-new-york.html?_r=0. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁴⁴ **UBER. Who are the drivers on the Uber system?** 2015. Disponível em: <https://support.uber.com/hc/en-us/articles/201955457-Who-are-the-drivers-on-the-uber-system>. Acesso em: 21/11/2016.

qualidade, com base nos dados obtidos. No entanto, por outro lado, existe o risco do foco recair apenas na verificação da coleta de impostos.¹⁴⁵

O esforço dos reguladores em entender a dinâmica tecnológica é necessário especialmente pela agilidade com que as novas ferramentas se apresentam no mercado, o tempo todo novas disposições são criadas e o que parece novo, se torna ultrapassado muito rapidamente. A regulação do Uber soa como um ensaio para algo mais grandioso que virá adiante, como carros automáticos que serão dirigidos sem intermédio de um motorista, com fabricação já anunciada pela gigante Google.¹⁴⁶

Desta forma, o caminho para o terceiro ciclo de intervenção regulatória parece romper com um sistema capturado, na medida em que ultrapassa os mecanismos que criavam barreiras à entrada de demais competidores ao serviço de táxis no mercado, como ocorria nos dois primeiros ciclos.

No entanto, para que se entre no terceiro ciclo de intervenção regulatória, é necessário um esforço das prefeituras em maximizar os benefícios que os serviços de *ridesharing* podem trazer para o transporte público, em especial no que tange ao escoamento de indivíduos para áreas sem infraestrutura urbana ou para interconectar passageiros com outros meios de transportes coletivos, como ônibus e metrô — estudando, inclusive, a possibilidade de substituí-los, quando representar diminuição de gastos.

Cidades dos Estados Unidos, por exemplo, estão substituindo linhas de ônibus, por meio de subsídios dos governos locais. Os projetos são experimentais e ocorrem no Condado de Pinellas, e Altamonte Springs, ambas na Flórida, e Centennial, subúrbio de Denver, no Colorado. Em Pinellas, o governo local extinguiu duas das 48 linhas que tinham pouca demanda. No lugar, fez uma parceria com o Uber para atender os passageiros. A iniciativa reduziu em 1/4 o valor das duas linhas de ônibus que foram extintas, para a prefeitura.¹⁴⁷

Em Centennial, a prefeitura fechou parceria com a empresa Lyft, que opera de forma semelhante ao Uber, e os carros passaram a substituir uma linha de ônibus que leva os moradores de um bairro afastado até uma estação de trem. Tal feito significou uma diminuição de 1/5 dos valores pagos pelos cofres municipais. Além disso, a

¹⁴⁵ **How to regulate Uber-Style apps and taxis.** DW Transportation. 18/05/2016. Disponível em: <http://www.dw.com/en/how-to-regulate-uber-style-apps-and-taxis/a-19266869>. Acesso em: 20/05/2016.

¹⁴⁶ FUSSY, Peter. **O futuro é o carro sem motorista?** Auto Esporte, Globo.com. 07/03/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/carros/noticia/2015/11/o-futuro-e-o-carro-sem-motorista.html>. Acesso em: 20/05/2016.

¹⁴⁷ BAZANI, Adamo. **Cidades dos Estados Unidos substituem ônibus por Uber. Empresa de aplicativo planeja operar veículos de transporte coletivo no México.** Diário do Transporte. 17/08/2016. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2016/08/17/cidades-dos-estados-unidos-substituem-onibus-por-uber-empresa-de-aplicativo-planeja-operar-veiculos-de-transporte-coletivo-no-mexico/>. Acesso em: 25/11/2016.

população local se beneficiou, já que segundo a administração da região, o número de viagens é de 280 por dia, seis vezes mais do que o total realizado tradicionalmente pelos ônibus.

No México, a prefeitura estuda a possibilidade de ter o Uber “em formato de ônibus”, em operação nas ruas. A previsão é que até 2018, com a participação de cidades-piloto, o aplicativo ganhe autorização para colocar veículos de transporte coletivo (ônibus de dois andares da empresa já iniciaram testes em Tijuana, Guadalajara e Monterrey). A intenção é oferecer o serviço para locais com linhas irregulares, de difícil acesso, o que implicaria em redução dos gastos públicos.

Estudo recente realizado na cidade de Lisboa (Portugal), pelo ITF – *International Transport Forum*, órgão da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, concluiu que trocar o uso de carros particulares e táxis pelo “Uber do ônibus”¹⁴⁸ poderia acabar com engarrafamentos, reduzir os custos de transportes em 55% e diminuir o tempo de viagem de quem mora em áreas periféricas¹⁴⁹. Tal pesquisa testou sistemas de compartilhamento de carros particulares, e apontou o sistema de transporte de alta capacidade como incremento para as cidades, com diminuição de engarrafamentos e redução de custos de até 50%.¹⁵⁰ Irlanda, Finlândia, Nova Zelândia e Austrália fazem estudos semelhantes e ao que

¹⁴⁸ Por “Uber do ônibus” entende-se: veículos com oito lugares e 16 lugares, acionados por *smartphones*, semelhante ao sistema utilizado pelo Uber e outros aplicativos de compartilhamento.

¹⁴⁹ A pesquisa teve como base a simulação do transporte em Lisboa, de 550 mil habitantes, com o uso do sistema de metrô e três e dois tipos de veículos compartilhados, os chamados “Uber do ônibus” (de 8 e 16 lugares). Os veículos seriam acionados por *smartphones* e parariam em cerca de 320 pontos ao redor da cidade, com espera de 5 a 10 minutos. Foram analisadas as 1,1 milhão de viagens/dia e, comparando parâmetros atuais de tempo, custo, disponibilidade, dentre outros dados, com os gerados pelo uso do sistema, com os seguintes resultados (% em relação ao padrão atual):

(i) Para restrição total ao uso de carros:

Custos: 39% (se uma pessoa gasta 10 euros, passaria a gastar 3,8 euros).

Veículo por km na hora de pico: 63% (essa redução seria, segundo o estudo, suficiente para acabar com os congestionamentos).

Emissões de CO₂: 66%

Espaço livre: 97% (seria necessário apenas 3% do que se usa hoje para abrigar carros na cidade).

(ii) Para 20% de uso de carros em relação ao atual:

Custos: 41%

Veículo por km na hora de pico: 75%

Emissões de CO₂: 75%

Espaço livre: 77% (seria necessário apenas 3% do que se usa hoje para abrigar carros na cidade).

(iii) Para 60% de uso de carros em relação ao atual:

Custos: 45%

Veículo por km na hora de pico: 98%

Emissões de CO₂: 97%

Espaço livre: 37% (seria necessário apenas 3% do que se usa hoje para abrigar carros na cidade).

(Fonte: DIMI, Amora. **“Uber do ônibus” derruba custo e acaba com engarrafamento, aponta estudo**. Folha de São Paulo. 06/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1789128-uber-do-onibus-derruba-custo-e-acaba-com-engarrafamento-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 25/11/2016).

¹⁵⁰ Os pesquisadores José Viegas e Luiz Martinez simularam as 1,1 milhão de viagens/dia na cidade de 550 mil habitantes comparando o padrão atual — em que 50% delas são feitas em carros, motos e táxis; 21% a pé; e o

tudo indica, o trabalho atingirá as megacidades citadas em análise. O que vai avaliar toda a região metropolitana de Lisboa, com 3 milhões de habitantes, está em andamento.¹⁵¹

Como apontaram José Viegas e Luiz Martinez, pesquisadores responsáveis pelo estudo, o cenário de aumento de custos de transportes (São Paulo, por exemplo, já gasta R\$2 bilhões por ano com subsídio para manter o preço das passagens nos níveis atuais¹⁵²) e a necessidade das prefeituras na redução de gastos — em especial mediante a grave crise econômica mundial — tende a forçar a necessidade de novas soluções para o setor de transporte de passageiros. No Brasil, o sistema de transporte efetuado por meio de ônibus está em crise, com empresas em falências, greves de motoristas, frotas desestruturadas e velhas, e demais problemas que envolvem a queda do número de passageiros nos últimos anos.

Como dito, para continuar operando no mercado, as economias de compartilhamento, e em especial o Uber, precisam demonstrar sua capacidade de redução de desigualdades. Nesse quesito, a possibilidade de interconectar passageiros às áreas desfavorecidas pela estrutura urbana tradicional — seja pela distância, seja pela falta de acesso por veículos tradicionais, como metrô e ônibus — se torna importante. O principal resultado alcançado pelo estudo apontado acima demonstra ser capaz de reduzir a desigualdade nos transportes. O trabalho indicou que, para a região da periferia de Lisboa, mais de 75% dos usuários ficam mais de 30 minutos por viagem no transporte ao trabalho e para quem mora nas áreas centrais, mais caras e menos acessíveis aos mais pobres, menos de 25% das pessoas gastam esse tempo no transporte.

Sendo assim, o uso de tal economia de compartilhamento faz com que, em praticamente toda a cidade, mais de 75% dos moradores cheguem ao trabalho em menos de 30 minutos, inclusive com deslocamento para áreas de acesso às escolas e hospitais. Em geral, de acordo com o índice criado pelos pesquisadores, a redução da desigualdade na utilização dos transportes, com o sistema compartilhado, chegaria à expressiva porcentagem de 90%.¹⁵³

Outra possibilidade para incremento das áreas urbanas por meio das economias de compartilhamento diz respeito às parcerias entre o setor público e privado. Recentemente, o

restante em transporte público — com esse novo sistema com veículos coletivos compartilhados (“Uber do ônibus”).

¹⁵¹ DIMI, Amora. **“Uber do ônibus” derruba custo e acaba com engarrafamento, aponta estudo.** Folha de São Paulo. 06/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1789128-uber-do-onibus-derruba-custo-e-acaba-com-engarrafamento-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁵² SERVA, Leão. **Custo dos ônibus vai subir em maio.** Folha de São Paulo. 02/05/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leaoserva/2016/05/1766742-custo-dos-onibus-vai-subir-em-maio.shtml>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁵³ DIMI, Amora. **“Uber do ônibus” derruba custo e acaba com engarrafamento, aponta estudo.** Folha de São Paulo. 06/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1789128-uber-do-onibus-derruba-custo-e-acaba-com-engarrafamento-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 25/11/2016

Uber passou a complementar um serviço de inteligência de trânsito nos Estados Unidos, que busca a incentivar a utilização do transporte público. A ideia é de que o transporte privado e individual dos carros do Uber possa ajudar as alternativas coletivas, como ônibus e metrô, contribuindo com a mobilidade das grandes cidades.¹⁵⁴

Um exemplo é a integração entre o Uber e o aplicativo Transloc Rider¹⁵⁵, com as prefeituras, que permite aos usuários monitorar em tempo real a localização de ônibus e planejar seu trajeto de deslocamento do Uber até terminais de ônibus e metrôs. A integração permite que o usuário possa combinar viagens por transporte público, caminhadas e chamar motoristas do Uber. O passageiro poderia pegar um carro do Uber para ir de casa até um ponto de transporte público, ou deste para seu destino final — o que facilitaria o acesso a regiões mais longínquas e periféricas, distantes dos centros de transportes públicos, reforçando, inclusive, sua atratividade. O Uber já fechou parcerias como essa com as cidades de Dallas, Atlanta, Los Angeles, Tennessee e Carolina do Norte.¹⁵⁶

Dessa forma, para entrar no terceiro ciclo de intervenção, o regulador precisa analisar os impactos positivos que podem erigir da conjunção com as economias de compartilhamento, haja vista o avanço tecnológico cada vez mais dinâmico. A regulação pode levar em conta ainda, a utilização de dados dos passageiros disponibilizados aos aplicativos (desde que respeitados os direitos individuais e de privacidade dos usuários), para investir em melhorias urbanas.

Como vimos, o comportamento do regulador, nas duas primeiras fases interventivas demonstram alto grau de captura e caminham em contramão ao interesse público, já que as variáveis que eram reguladas no mercado de táxi já eram excessivas e não fazem sentido após a entrada do Uber, já que a tecnologia introduzida pelo aplicativo reduz os custos de transação e demais déficits do setor, a ponto de prescindir da regulação.

Desta forma, se a tecnologia e a inovação disruptiva são capazes de romper com situações de monopólio situacional, reduzir assimetrias de informação e externalidades negativas, o motivo que encoraja o regulador a manter o Uber em bloqueio e/ou restrição, destacados nos dois primeiros ciclos, representa forte fator de captura regulatória.

¹⁵⁴ **APP integra Uber a rotas de ônibus para melhorar a mobilidade urbana nos Estados Unidos.** Revista Globo Esporte. 13/01/2016. Disponível em: <http://revistaautoesporte.globo.com/Noticias/noticia/2016/01/app-integra-uber-rotas-de-onibus-para-melhorar-mobilidade-urbana-nos-eua.html>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁵⁵ **UBER NEWSROOM. We're Partnering with TransLoc to Help You Get Around the Triangle.** 29/02/2016. Disponível em: <https://newsroom.uber.com/us-north-carolina/uber-transloc/>. Acesso em: 25/11/2016.

¹⁵⁶ **Uber firma parcerias para impulsionar transporte público e turismo.** Estadão, 11/01/2016. Disponível em: <http://link.estadao.com.br/noticias/empresas,uber-firma-parcerias-para-impulsionar-transporte-publico-e-turismo,10000028634>. Acesso em: 25/11/2016.

Para adentrar no terceiro ciclo de intervenção regulatória, portanto, é necessária uma adequação de postura do regulador, sendo imperativa uma adaptação em seu comportamento — até aqui meramente de cunho fiscalizatório — para alcançar um patamar de análise de benefícios e alocação de recursos, com fito de incentivar a geração de valor à mobilidade urbana. Os estudos apontados acima podem servir de ideias para que a regulação do aplicativo seja feita, dentro do terceiro ciclo, de forma a salvaguardar o interesse público, de forma efetiva.

Por fim, em contramão ao comportamento regulatório, em especial nos dois primeiros ciclos interventórios, o Poder Judiciário reagiu de forma a impedir excessos e controlar atuações mais impositivas, o que sugere que tal setor atua em independência à captura regulatória.

4 REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

É importante mencionar no presente trabalho, a postura adotada pelo poder judiciário, mediante a tomada de decisões regulatórias e legislativas. Como visto, tanto o primeiro como o segundo ciclo de intervenção regulatória caminharam no sentido de proibir — seja por vias imediatas, seja por vias indiretas — o aplicativo. Sendo assim, é de suma importância analisar as ações judiciais, no sentido de conter, de forma coercitiva, e embarreiras intervenções mais abrasivas — inclusive por entender que as falhas de mercado que existiam no setor tradicional de táxis foram mitigadas pela tecnologia que os aplicativos introduziram.

Recentemente, o poder legislativo aprovou leis que imediatamente proíbem o aplicativo, sob curiosas justificativas. Narra a ministra do Superior Tribunal de Justiça, Fátima Nancy Andrighi¹⁵⁷, que em Brasília, a justificativa do deputado que apresentou o Projeto de Lei nº 282/2015, que apesar de aprovada foi vetada pelo governador, foi a de que os aplicativos “podem ser também utilizados com o fim de acarretar danos às pessoas e às relações”. Já em São Paulo, o vereador que apresentou o PL nº 349/2014, menciona que “embora seja inegável o valor de novas tecnologias, não se pode permitir o uso das mesmas quando em completo desacordo com a lei vigente” e que seria necessário “proteger o sistema e os profissionais do setor” (taxistas). Diante desses argumentos, mais da metade das capitais do Brasil possuem projetos de lei contra o Uber.

É importante ter em mente que por mais que se aperfeiçoe o sistema legislativo e o sistema normativo interno para adaptá-lo às novas tecnologias, nem sempre a resposta estatal é imediata, gerando situações conflituosas pela falta de aparelhamento normativo ou até mesmo, de políticas intervencionistas aptas ao funcionamento de mecanismos disruptivos e com alta rotatividade de inovações, como é o caso do Uber.¹⁵⁸

Como mencionado anteriormente, no Brasil, haja vista a argumentação legislativa, o Supremo Tribunal Federal vem adotando papel cada vez mais proativo, inclinando-se ao ativismo judicial — apesar das decisões políticas serem cabidas por quem de fato foi eleito para tal fim, em alguns casos, havendo omissão, ou tendo em vista a complexidade de direitos sociais em uma sociedade a cada dia mais enredada e cosmopolita, o judiciário pode atuar, embora

¹⁵⁷ ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contratos de transporte**. Revista de Direito Administrativo- RDA nº 271, pp. 409-416. Jan/Abr 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁵⁸ WISNIEWSKI, Paula Caroline. ESPOSITO, Luis Alberto. **Mobilidade Urbana e o Caso Uber: Aspectos Jurídicos e Sociais da Startup**. Perspectiva. Vol. 40, nº 150, pp. 63-74. Jun/2016. Acesso em: 17/11/2016.

sempre respeitando as esferas de cada poder. No caso dos direitos consumeristas, o STF tem demonstrado que o consumidor ocupa papel de destaque, cabendo, então, aos taxistas o refazimento de suas atividades e aperfeiçoamento de seus serviços.¹⁵⁹

Nesse sentido, o judiciário se pauta pela afirmação de que o Uber é legal, ou seja, presta serviços legalmente constituídos, com atividades garantidas pela Constituição Federal Brasileira, pela Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, pelo Código Civil e pela Lei Federal nº 12.965/2014, conhecida pelo Marco Civil da Internet no Brasil¹⁶⁰. Sendo assim, não haveria motivos para proibição do aplicativo no país.

Esse tem sido o posicionamento da esfera judiciária, expresso ao longo do tempo em diversas sentenças envolvendo o caso Uber no Brasil¹⁶¹, o de que é inconstitucional a proibição pela legislação do aplicativo nos municípios, por impertinência temática. O raciocínio encontra fundamento no fato de que da conjugação entre a Constituição, o Código Civil, o Marco Civil da Internet e a Lei Federal nº 12.529/2011, não compete aos Municípios, Estados e Distrito Federal legislar sobre assuntos referentes a aplicativos de internet de intermediação de “transporte privado individual”, razão pela qual as leis estariam incompatíveis com a Constituição.¹⁶²

¹⁵⁹ MIRZA, Flávio. **O Uber e o Judiciário**. Jornal O Globo. 23/08/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaao/o-uber-o-judiciario-17271727>.

¹⁶⁰ LEMOS, Ronaldo. SOUZA, Carlos Affonso. **Parecer dos Professores Carlos Affonso Souza e Ronaldo Lemos, diretores do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS)**. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁶¹ Nesse sentido, válido mencionar os seguintes precedentes judiciais, que embasam a afirmação:

São Paulo:

TJSP, 5ª Câmara de Direito Público de São Paulo, Exmo. Rel. Des. Fermino Magnani Filho, AI nº 2014831-63.2016.8.26.0000.

Rio de Janeiro:

TJRJ, 17ª Câmara Cível, Exma. Rel. Des. Marcia Alvarenga, AI nº 0061837-32.2015.8.19.0000. TJRJ, 6ª Vara de Fazenda Pública, Exma. Juíza Mônica Teixeira, mandado de segurança nº 0406585-73.2015.8.19.0001. TJRJ, 1ª Vara de Fazenda Pública, Exmo. Juiz Bruno Bodart, mandado de segurança nº 0373699-21.2015.8.19.0001.

Distrito Federal:

TJDFT, 4ª Turma Cível, Exmo. Rel. Des. Sérgio Rocha, AI nº 0020606-58.2015.807.0000/TJDFT, Exmo. Des. Sérgio Rocha, decisão monocrática no agravo de instrumento nº 0020606-58.2015.807.0000.

Belo Horizonte:

TJMG, 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte, Exmo. Juiz de Direito Michel Curi e Silva, mandado de segurança nº 5010063-31.2016.8.13.0024.

TJMG, 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte, Exmo. Juiz Maurício Leitão Linhares, mandado de segurança nº 5005886-24.2016.8.13.0024.

TJMG, 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte, Exmo. Juiz Luís Fernando de Oliveira Benfatti, mandado de segurança nº 5012909-21.2016.8.13.0024.

¹⁶² ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contratos de transporte**. Revista de Direito Administrativo- RDA nº 271, pp. 409-416. Jan/Abr 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>. Acesso em: 17/11/2016.

O posicionamento judicial brasileiro¹⁶³, em entendimento majoritário, caminha no sentido de entender que não se enxerga no serviço de transporte individual de passageiros um serviço público, não sendo necessária a concessão ou permissão de tal atividade, como acontece na seara pública, já que o Uber possui função privada, sem interesse público envolvido na prestação do serviço. Diante dessa argumentação, não haveria concorrência desleal entre o Uber e os taxistas, tendo vista a diferença de regime jurídico adotado, nem seria o aplicativo ilegal.¹⁶⁴

¹⁶³ Veja, por exemplo, precedentes judiciais do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro:

“A manutenção do serviço prestado pelo ‘Uber’ não gera risco de dano irreparável ou de difícil reparação aos taxistas. A COOBRAS – Cooperativa dos Condutores Autônomos de Brasília Ltda. Interpôs agravo de instrumento contra a decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela formulado com o objetivo de suspender o aplicativo ‘Uber’, sob a alegação de se tratar de serviço ilegal e concorrente ao táxi convencional. A Turma negou provimento ao recurso. Na hipótese, o Relator ressaltou a inexistência da verossimilhança nas alegações, uma vez que o ‘Uber’ é transporte motorizado individual privado, autorizado e previsto na Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para os Julgadores, não há equivalência entre os serviços prestados pelos parceiros do ‘Uber’ com o serviço prestado pelos taxistas, o qual se caracteriza como serviço de transporte público individual, nos termos do art. 2º da Lei 12.468/2011. Ademais, os Desembargadores não verificaram a existência do dano irreparável ou de difícil reparação alegado pelos taxistas. O Relator destacou que, conforme consta nos autos, Brasília é a pior capital na oferta de táxi por habitantes, com defasagem de pelo menos 600 veículos para atendimento da população. Assim, o Colegiado concluiu que o serviço prestado pelo ‘Uber’ está atendendo ao interesse público de melhoria na mobilidade urbana, diante da deficiente frota de táxi do DF.” (TJDF – Acórdão nº 898320, 4ª Turma, Rel. Sergio Rocha, 30/09/2015)

“Mas essa vigilância deve restringir-se à análise das condições de conservação e de segurança do veículo, sua regularidade documental, aplicação das leis de trânsito, coibição de embriaguez ao volante etc. **A Administração não pode apreender veículos, como diariamente noticiado, apenas por que tais motoristas não são considerados ‘oficialmente’ taxistas num campo, ao que parece ainda não convenientemente regulamentado da atividade econômica eletrônica.**” (TJSP – AI nº 2014831-63.2016.8.26.0000, 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Fermino Magnani Filho – grifado)

“[...] não justificam a suspensão de um serviço que é prestado em diversos países de forma regular, com ou sem regulamentação. **O simples fato de uma atividade em geral inovadora, não ser regulamentada, não traduz sua ilicitude de plano.** [...] A suspensão imediata dos serviços trará prejuízo aos usuários do uber que não corresponderá, com segurança, a um ganho dos taxistas, pois não se tem certeza que aqueles que se usam do sistema inovador usem, em substituição, o serviço de táxi. Por outro lado, a continuidade do uso do Uber não significará, com a mesma segurança, prejuízo equivalente a um sem número de taxistas integrantes da associação e filiados ao sindicato autores, já que não se tem segurança que todo usuário do serviço o tenha escolhido em substituição ao uso de táxi. [...] Não há, também, necessária relação entre o número de usuários do uber e o prejuízo alegado pelos taxistas. Não é razoável concluir que todos usuários do aplicativo deixaram de andar de táxi, desde o primeiro semestre de 2014, e que a proibição da plataforma promoveria ganho equivalente aos associados autores.” (TJSP – 29ª Câmara de Direito Privado. AI nº 2128660-56.2015.8.26.0000, Rel. Silvia Rocha, 15/07/2015 – grifado)

“Em nenhum momento está em discussão aqui a competência e legitimidade da Municipalidade de regular e fiscalizar a atividade de transporte, zelando pela sua qualidade e segurança. **O ponto controverso cinge-se a avaliar se exercer essa prerrogativa abrange a possibilidade de proibir todo um setor dessa atividade econômica, isto é, se é compatível com os postulados normativos da razoabilidade e da proporcionalidade, que o Município possa, em lugar de fiscalizar a presença dos requisitos para realizar o transporte, impedir que os particulares celebrem contratos de transporte individual, com pessoas que não sejam taxistas, com autorização do Poder Público.**” (TJRJ – E.D em AI nº 0061837-32.2015.8.19.0000, 17ª Câmara Cível, Rel. Des. Marcia Ferreira Alvarenga, j. 17.02.2016 – grifado)

¹⁶⁴ SARMENTO. Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O Caso Uber.** Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c481a301dbae7b426cd479/1455718874382/Doc.+5+-+Parecer+do+Prof.+Daniel+Sarmiento%2C+professor+adjunto+da+Universidade+do+Estado+do+>

Válido lembrar que a regulação por concessão ou permissão da atividade do Uber tem sido largamente utilizada por reguladores, dentro do segundo ciclo de intervenção, conforme retratado no capítulo anterior.

Das decisões, é válido lembrar que a proibição de aplicativos como o Uber não podem ser pautadas por pressões políticas de certas categorias, mas ter em vista o interesse dos consumidores. Além disso, é dever do Estado fomentar a livre concorrência, que não deve ser restringida. São os consumidores os primeiros que devem ser ouvidos quando o Estado pensa em qualquer proibição econômica.¹⁶⁵

Ao redor do mundo, o Uber obteve, em grande parte, acolhimento judicial. Na Noruega, o Uber iniciou suas atividades em 2014¹⁶⁶. No entanto, o Setor de Transportes Profissionais (*Professional Transport Act*) exigia a concessão de licenças e autorizações — semelhante ao serviço de taxistas — para operação do aplicativo, já que o serviço era considerado destinado ao setor público¹⁶⁷. Após a empresa ingressar no judiciário, a Corte entendeu que o aplicativo não precisava de concessão de licenças¹⁶⁸, já que a atividade prestada pelo Uber não era destinada para “áreas públicas”^{169,170}.

Com relação às megacidades com mais de sete milhões de habitantes, conforme definição da ONU, retratadas nos capítulos anteriores, válido citar como exemplo as decisões da Corte de Justiça do Reino Unido, onde o Uber foi considerado legal, por entender haver

Rio+de+Janeiro+%28UERJ%29%2C+doutor+em+Direito+Pu%CC%81blico+pela+UERJ%2C+com+po%CC%81s-doutorado+na+Universidade+de+Y.pdf. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁶⁵ PRESCOTT, S. **Ministra do STJ diz que municípios, distritos e estados não podem legislar sobre o Uber**. Abranet. São Paulo. 24/09/2015. Disponível em: <<http://www.abranet.org.br/Noticias/Ministra-do-STJ-diz-que-municipios%2C-distritos-e-estados-nao-podem-legislar-sobre-Uber-828.html#.Vp05oEWkuw>>. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁶⁶ LYGRE, Erlend Tanageraas. **Nå skal Uber etablere seg i Norge**. Teknisk Ukeblad Media – TU. 22/09/2014. Disponível em: <http://www.tu.no/artikler/na-skal-uber-etablere-seg-i-norge/231693>. Acesso em: 18/11/2016.

¹⁶⁷ PROFESSIONAL TRANSPORT ACT FOR NORWEGIAN CITIES. 2014. Disponível em: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-21-45/KAPITTEL_2#§4. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁶⁸ “O uso do Uber oferece aos passageiros a comodidade de um aplicativo móvel. Os motoristas conectados ao sistema estão disponíveis aos clientes que querem ser transportados. Por conseguinte, a prestação de serviços de transportes em contrapartida de remunerações não é destinada ao povo em locais públicos. A relação afetada, portanto, deve ser excluída da lei que a ela vem sendo aplicada”. (Tradução livre). (*In*: MOSTALDI, Kristjan. DRAGLAND, Lene. ARNEBERG, Henrik. **Uber-driver acquitted in Oslo District Court**. Aftenposten Journal. 08.12.2015. Disponível em: <http://www.aftenposten.no/osloby/Uber-sjafor-frifunnet-i-Oslo-tingrett-18421b.html>. Acesso em: 17/11/2016).

¹⁶⁹ LONGVA, F., OSLAND, O., LEIREN, M.D. **Regulation of the Norwegian taxi service industry – alternatives and consequences**. TOI report 1054/2010. Disponível em: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=14053>. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁷⁰ LEIREN, M. D., AARHAUG, Jorgen. **Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern**. Internet Policy Review – Journal on Internet Regulation. Vol. 05, Issue 02, 30/06/2016. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/taxis-and-crowd-taxis-sharing-private-activity-and-public-concern>. Acesso em: 18/11/2016.

diferenças entre o GPS (*Global Positioning System*) do aplicativo e o sistema de taxímetros.¹⁷¹

Na megacidade de São Paulo, o legislativo aprovou resolução determinando uma cobrança adicional progressiva na tarifa cobrada pela prefeitura (que pode chegar até 300%), para as empresas cujos motoristas ultrapassem 7,5 mil km rodados por hora no Estado, em clara conexão com a segunda fase do ciclo de intervenção regulatória, descrita nos capítulos anteriores. A norma, direcionada ao aplicativo Uber, foi revogada por decisão judicial liminar, que sustou seus efeitos. A atividade judiciária de concessão de liminar revogando decisões legislativas não é nova no Brasil¹⁷² — o judiciário também confirmou diversas vezes a legalidade da atividade prestada pelos motoristas do aplicativo, bem como rejeitou pedidos pela proibição do funcionamento do serviço.¹⁷³

No Rio de Janeiro, o Uber funciona mediante força judicial. Recentemente, em abril de 2016, a 6ª Vara de Fazenda Pública do Estado, decidiu tornar definitiva a liminar que garante aos motoristas credenciados do aplicativo Uber o direito de exercer a atividade de transporte remunerado individual de passageiros, até que venha a ser regulamentada pelo Poder Público. A decisão judicial veio em resposta ao primeiro ciclo de intervenção regulatória no Estado, que proibiu a circulação do Uber, e na qual o Departamento de Transportes Rodoviários (Detro/RJ) e a Secretaria Municipal de Transportes aplicavam multas e apreendiam veículos do aplicativo.¹⁷⁴

Vale destacar, nesse sentido, que no Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, apesar de não possuir caráter vinculativo à regulação do aplicativo, se manifestou no sentido de enfatizar a desnecessidade na restrição da entrada do serviço de

¹⁷¹ PINHEIRO, A. **Justiça da Inglaterra valida método de cobrança do aplicativo Uber**. Consultor jurídico. São Paulo. 18/05/2015. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2015-out-17/justicainglaterra-valida-metodo-cobranca-aplicativo-uber> >. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁷² Veja, por exemplo: AGÊNCIA BRASIL. **Uber obtém mais uma liminar para continuar operando em Belo Horizonte**. 13/09/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2016-09/uber-obtem-mais-uma-liminar-para-continuar-operando-em-belo-horizonte>. Acesso em: 17/11/2016; SOUTO MAIOR, Suetoni. **Justiça nega liminar a taxistas e mantém Uber em João Pessoa**. Jornal da Paraíba. 06/10/2016. Disponível em: <http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/suetoni/2016/10/06/justica-nega-liminar-taxistas-e-mantem-uber-em-joao-pessoa/>. Acesso em: 17/11/2016; G1 SC. **Juiz de SC permite a motorista da Uber atuar em Florianópolis**. 05/11/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/11/juiz-de-sc-permite-motorista-da-uber-atuar-em-florianopolis.html>. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁷³ NUNES, Amanda. **Um conceito através da exclusão – a legalidade da Uber**. Repositório Institucional UFSC. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/166572/TCC_Amanda%20Nunes_Um%20conceito%20atrav%C3%A9s%20da%20exclus%C3%A3o_A%20legalidade%20da%20Uber.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁷⁴ G1 Rio. **Justiça do Rio decide que serviço do Uber não pode ser proibido**. 05/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/justica-do-rio-decide-que-servico-do-uber-nao-pode-ser-proibido.html>. Acesso em: 17/11/2016.

caronas pagas mediadas pelos aplicativos, uma vez que tais atividades de fato providenciam um mecanismo de autorregulação bastante satisfatório, além de entender que se trata de um mercado até então não abrangido (ou abrangido de forma insatisfatória) pelos táxis, além de providenciarem rivalidade adicional ao mercado de transporte individual de passageiros.¹⁷⁵

Com relação ao caso brasileiro, é importante ainda citar que, em manifestação contrária à aprovação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Projeto de Lei nº 282/2015, que trata da regulação dos aplicativos de caronas remuneradas, a Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal emitiu parecer entendendo pela inconstitucionalidade da aprovação do PL, haja vista que tal regulação ultrapassa essa competência.¹⁷⁶

Em Chicago, megacidade nos Estados Unidos, o Uber obteve vitória judicial, recentemente, quando a Corte negou recurso interposto por operadores de táxi, sob o argumento de que as leis locais estariam beneficiando o aplicativo, criando um mercado anticompetitivo. Para a Corte, o Uber não forneceria o mesmo serviço que o de taxistas, não oferecendo, portanto, qualquer concorrência desleal.¹⁷⁷

Na Cidade do México, primeira cidade a regulamentar o Uber na América Latina, a autoridade antitruste *Comisión Federal de Competencia Económica*, similarmente ao ocorrido no Brasil, recomendou que os governos locais mexicanos reconheçam os serviços de carona paga, se abstendo de proibir ou banir tais aplicativos. Como mencionado no capítulo anterior, o Órgão chegou à conclusão, inclusive, que inovações tecnológicas, como o Uber, teriam o condão de reduzir assimetrias de informação no setor.¹⁷⁸

Dessa forma, não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo, existe uma indicação de posicionamento do judiciário no sentido de impedir intervenções mais abrasivas dos agentes

¹⁷⁵ ESTEVES, Luis Alberto **Uber: o mercado individual de passageiros – regulação, externalidades e equilíbrio urbano**. Revista de Direito Administrativo, Vol. 270, 2015, p. 235. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/58746/57539>. Acesso em: 21/11/2016.

¹⁷⁶ DISTRITO FEDERAL, Ordem dos Advogados do Brasil. **Manifestação contrária à aprovação do Projeto de Lei 282/2015, que trata da regulação dos aplicativos de caronas remuneradas**. Protocolo nº 11162-8/2015. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c482151d07c0cc6a582b3e/1455718943193/Doc.+6+--+Manifestac%CC%A7a%CC%83o+da+Ordem+dos+Advogados+do+Brasil+do+Distrito+Federal+%28OAB%29..pdf>. Acesso em: 21/11/2016.

¹⁷⁷ PLETZ, John. **Posner on Uber vs. Taxis: ‘dogs and cats’**. Crain’s Chicago Business. 07/10/2016. Disponível em: <http://www.chicagobusiness.com/article/20161007/NEWS10/161009859/posner-on-uber-vs-taxis-dogs-and-cats>. Acesso em: 17/11/2016.

¹⁷⁸ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comisión Federal de Competencia Económica. **Pleno de La Comisión Federal de Competencia Económica Opinión OPN – 008-2015**. 04/06/2015. Disponível em: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>. Acesso em: 18/11/2016.

regulatórios. Apesar de decisões contrárias ao Uber, em alguns países¹⁷⁹, de uma maneira geral, entende-se pela manutenção do aplicativo de transportes individuais de passageiros.

O fato das decisões dos órgãos reguladores contra o Uber terem sido consistentemente derrubadas pelo judiciário pode indicar que tal sistema não se encontra capturado — ao contrário dos agentes reguladores (haja vista os ciclos de intervenção regulatória apontados anteriormente), além de representar uma salvaguarda na manutenção do cunho inovatório como solução aos problemas assimétricos dos mercados tradicionais.

¹⁷⁹ Veja, por exemplo: G1. **Tribunal francês multa Uber por serviço de transporte ilegal**. 09/06/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/06/tribunal-frances-multa-uber-por-servico-de-transporte-ilegal.html>. Acesso em: 21/11/2016.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo demonstrar como a entrada de um elemento disruptivo no mercado de transporte individual de passageiros exerceu modificações quanto à sua organização tradicional, que não sofria incentivos nem à efetiva fiscalização da regulamentação existente e nem à introdução de benefícios ao consumidor, por décadas.

O Uber, menina dos olhos das chamadas economias de compartilhamento, trouxe um avanço tecnológico significativo, responsável por dirimir as falhas de mercado que justificavam o excesso de regulação no setor — que era feita basicamente com base no controle à entrada de novos *players* no mercado, por meio de licenças e alvarás, mas que não atingiam o fim a que se propunham.

Diante da entrada do aplicativo no mercado, o regulador adotou semelhante padrão de intervenção regulatória ao redor do mundo, que restou ilustrado no segundo capítulo, que aborda estudo dos ciclos regulatórios em 23 megacidades com mais de sete milhões de habitantes, conforme padrão definido pela ONU.

O que se observou é que diante da pressão de taxistas e de pequenos grupos de interesse, o regulador tende a imediatamente bloquear o aplicativo, e, posteriormente, regular o Uber e similares de acordo com o padrão tradicional, ignorando as diferenças desse novo modelo, por meio da concessão de alvarás e licenças.

Porém, essa é uma forma indireta de proibição, já que tais licenciamentos somente ocorrem por meio de órgãos de controle, desinteressados na emissão de novas concessões. Tais ações indicam que o regulador se encontra capturado no segmento de transporte individual de passageiros, já que tal postura beneficia apenas pequenos grupos de interesse no setor.

Tais ações regulatórias são prontamente combatidas — o que restou demonstrado na análise das megacidades — pela opinião popular (apenas no Rio de Janeiro o aplicativo possui grau de aprovação de mais de 90%), bem como de decisões judiciais ao redor do mundo, que por meio de liminares impedem reações mais abrasivas de tais agentes.

O terceiro ciclo de intervenção regulatória indica um caminho de interconexão entre as economias de colaboração, cada vez mais em ebulição no constante farfalhar inovatório, com medidas urbanas que buscam beneficiar o interesse público. Estudos realizados ao redor do mundo, sugerem ser possível alocar recursos, minimizar custos e garantir a melhoria na condição de vida de milhares de pessoas, por meio da boa utilização do aparato compartilhado.

No entanto, para que se chegue ao terceiro ciclo, é necessário que o regulador possa modificar sua postura, evitando o caráter meramente burocrático e fiscalizatório e adotando comportamento mais analítico e proativo no sentido de verificar em quais medidas tais aplicativos podem representar ganhos em infraestrutura e urbanização. Já que não é possível barrar o tempo e os avanços inovatórios, é condição fundamental o engajamento acerca da melhor forma de regular essas novas mídias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **A Economia híbrida do século XXI**. In: De baixo para cima. Disponível em: http://ricardoabramovay.com/wp-content/uploads/2015/02/A-Economia-H%C3%ADbrida_do-S%C3%A9culo-XXI_De-Baixo-para-Cima_Abramovay_12_2014.pdf

AGÊNCIA BRASIL. **Uber obtém mais uma liminar para continuar operando em Belo Horizonte**. 13/09/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/uber-obtem-mais-uma-liminar-para-continuar-operando-em-belo-horizonte>.

ALBA, Davey. **The Philippines just made Uber legal everywhere**. Wired Business. 05/11/2015. Disponível em: <http://www.wired.com/2015/05/uber-philippines/>. Acesso em: 28/05/2016.

ALBUQUERQUE, Kélvia Frota de. **A retomada da reforma/melhora regulatória no Brasil: um passo fundamental para o crescimento econômico sustentado**. SEAE/MF. Documento de Trabalho nº 35, dez. 2006, p. 30 e ss. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2006-1>. Acesso em: 16/06/2016.

ALVES, Henrique. **Os donos dos táxis: três pessoas, 60 veículos e R\$ 300 mil por mês**. 10/03/2016. Disponível em: <http://seculodiario.com.br/27646/13/os-donos-do-taxi-tres-pessoas-comandam-o-mercado-em-vitoria-e-faturam-cerca-de-r-300-mil-por-mes>.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contratos de transporte**. Revista de Direito Administrativo - RDA nº 271, pp. 409-416. Jan/Abr 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>.

APP integra Uber a rotas de ônibus para melhorar a mobilidade urbana nos Estados Unidos. Revista Globo Esporte. 13/01/2016. Disponível em: <http://revistaautoesporte.globo.com/Noticias/noticia/2016/01/app-integra-uber-rotas-de-onibus-para-melhorar-mobilidade-urbana-nos-eua.html>.

AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo. 1999.

AKERLOF, George A. **The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism**. Q. J. Economy, 1970.

BAZANI, Adamo. **Cidades dos Estados Unidos substituem ônibus por Uber. Empresa de aplicativo planeja operar veículos de transporte coletivo no México.** Diário do Transporte. 17/08/2016. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2016/08/17/cidades-dos-estados-unidos-substituem-onibus-por-uber-empresa-de-aplicativo-planeja-operar-veiculos-de-transporte-coletivo-no-mexico/>.

BBC Brasil. **Uber: conheça as polêmicas globais e onde já foi regulamentado.** 12/08/2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150812_uber_regulamentacao_pai_ac.

_____. **Na recessão, cresce desemprego entre engenheiros e sobram vagas para diaristas.** 03/03/2016. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2016-03-03/na-recessao-cresce-desemprego-entre-engenheiros-e-sobram-vagas-para-diaristas.html>. Acesso em: 10/11/2016.

_____. **Mais da metade das capitais têm projetos de lei contra Uber.** 09/09/2015. Disponível em: <http://tecnologia.terra.com.br/mais-da-metade-das-capitais-brasileiras-ja-tem-projetos-de-lei-contra-o-uber,f29d7b58ab6cd538bde3e317809200093bwyRCRD.html>.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom.** Yale Univ. Press. 2006.

BERGAMIN, Giba. **Processo que pode cassar alvarás de taxistas está travado na justiça.** Folha de São Paulo. 22/08/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1672211-processo-que-pode-cassar-alvaras-de-taxistas-esta-travado-na-justica.shtml>.

BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. **Regulação sem o Estado.** Trad. Vera Nogueira. Rio de Janeiro: IL, 2000. p. 24-25. In Decisão proferida em 14 de agosto de 2015. Processo no. 0346273-34.2015.8.19.0001. 1ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro. Juiz Bruno Vinicius da Rós Bodart. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/decisao-uber.pdf>.

BOECKEL, Cristina. **Taxista é preso por suspeita de estuprar passageira no RJ.** G1 Globo.com. 12/06/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/taxista-e-preso-por-estuprar-passageira-no-rio.html>. Acesso em: 11/05/2016.

BORGES, André. **Democracia Vs. Eficiência: a Teoria da Escolha Pública.** Lua Nova, nº 53. 2001.

BORTOLIN, Rafaela. **Pegar táxi em Curitiba: tarefa difícil?** Gazeta do Povo, 08/08/2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blog/blogvidaecidadania/?id=1284303>.

BOTSMAN, Rachel. ROGERS, Roo. **What's mine is yours: the rise of collaborative consumption**. Harper Collins Publishers, 2010.

BRISO, Caio Barreto. **Lojas do Rio cobram até R\$170 mil para vender ilegalmente licenças para dirigir táxis**. Jornal O Globo. 19/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/lojas-do-rio-cobram-ate-170-mil-para-vender-ilegalmente-licencas-para-dirigir-taxis-17516666>.

BURGARELLI, Rodrigo. **Em SP, cresce o mercado ilegal e alvará de táxi custa até R\$150 mil**. Estadão. 09/10/2015. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-cresce-o-mercado-ilegal-e-alvara-de-taxi-custa-ate-150-mil, 521475>.

CAIRNS, R. D., LISTON-HEYES, C. **Competition and regulation in the taxi industry**. Journal of Public Economics, 1996.

CARPANEZ, Juliana. **Tire da Caixa. O financiamento coletivo pode ser o melhor teste para você descobrir o potencial da sua ideia**. TAB UOL. Disponível em: <http://tab.uol.com.br/crowdfunding/>. Acesso em: 16/06/2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Estruturas regulatórias dos serviços de ônibus urbanos no Brasil**. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40846494/Carvalho_e_Gomide_2015.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472497417&Signature=pafkXA1oBVt6Qrs402IyFNaenNw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DESTRUTURAS_REGULATORIAS_DOS_SERVICOS_DE.pdf. Acesso em: 29/08/2016.

CARVALHO, Fernanda. **Haddad aumenta multa para motoristas do Uber e cria regras para operações de apps**. IG São Paulo. 05/01/2016. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2016-01-05/haddad-aumenta-multa-para-motoristas-do-uber-e-cria-regras-para-operacao-de-apps.html>.

CARVALHO, Janaina. **Manifestação de taxistas trava o trânsito do Rio em vários pontos**. G1 Rio. 01/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/taxistas-se-reunem-para-protestar-contr-o-uber-no-rio.html>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 20ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTELLO BRANCO, Andréa. **Demora no atendimento de táxi em BH leva 15% dos passageiros a cancelar pedido**. Estado de Minas, 12/06/2012. Disponível em:

<http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/06/12/interna_gerais,299515/demora-noatendimento-de-taxi-em-bh-leva-15-dos-passageiros-a-cancelarpedido.shtml>.

CONSULTA PÚBLICA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://consultaousintensivoviario.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 20/09/2016.

COFFMAN, R. B. **The Economic Reason for Price and Entry Regulation of Taxicabs.** Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 11.

CONSUMO COLABORATIVO. **Entendendo a economia colaborativa e economia compartilhada.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/entendendo-a-economia-colaborativa-e-economia-compartilhada/>. Acesso em: 16/06/2016.

_____. **Sites de Crowdfunding no Brasil (financiamento colaborativo).** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/sites-de-crowdfunding-financiamento-colaborativo-no-brasil/>. Acesso em: 17/06/2016.

_____. **Voluntariado coletivo – Aplique seus talentos e atitudes em causas sociais.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/voluntario-coletivo-aplique-seus-talentos-e-atitudes-em-causas-sociais>. Acesso em: 17/06/2016.

_____. **Sharing Roots – Uma viagem dentro da economia colaborativa pelo mundo.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/sharing-roots-uma-viagem-dentro-da-economia-colaborativa-pelo-mundo/>. Acesso em: 17/06/2016.

_____. **Crushing Table – Companhia para dividir sua mesa com outras pessoas.** Disponível em: <http://consumocolaborativo.cc/crushing-table-companhia-para-dividir-sua-mesa-com-outras-pessoas/>. Acesso em: 17/06/2016.

COSTA, Daiane. **Vá de táxi, mas leve seus direitos na bagagem. Serviço é relação de consumo protegido por leis e regras da prefeitura. No Rio, houve 926 queixas esse ano.** Jornal O Globo. 21/06/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/va-de-taxi-mas-leve-seus-direitos-na-bagagem-16510037#ixzz3dndkJrwz>.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CROSS, John A. **Megacities and Small Towns: Different Perspectives on Hazard Vulnerability.** Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards. Vol. 03, Issue 2, June 2001.

CRUZ, Willian. **Carros ou pessoas? Lições a aprender com Nova York.** Vá de Bike. Patrocínio Itaú. 10/12/2015. Disponível em: <http://vadebike.org/2012/12/carros-bicicletas-pessoas-liceos-de-nova-york/>. Acesso em: 17/06/2016.

DEBONIS, Mike. **The D.C. taxi reform bill, in detail.** The Washington Post, Post Local, 19 dez. 2011. Disponível em: washingtonpost.com/blogs/mike-debonis/post. Acesso em: 16/06/2016.

DE CARVALHO, Ana Paula Pinto. **Whatsapp como aparelho ideológico do Estado.** In Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, Curitiba, PR. 28/05/2016. Disponível em: <http://www.portalintercom.org.br/anais/sul2016/resumos/R50-0213-1.pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

DIAS, Flávio A. O. P (2007). **Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório.** Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível na Internet em <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/2504>.

DIMI, Amora. **“Uber do ônibus” derruba custo e acaba com engarrafamento, aponta estudo.** Folha de São Paulo. 06/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1789128-uber-do-onibus-derruba-custo-e-acaba-com-engarrafamento-aponta-estudo.shtml>.

DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Justiça. Acórdão nº 898320. 4ª Turma. 30/09/2015. Relator: Sergio Rocha. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c48537e32140bf1afa092b/1455719735703/Doc.+13+-+TJDFT%2C+4%C2%AA+Turma+Ci%CC%81vel%2C+Exmo.+Rel.+Des.+Se%CC%81rgio+Rocha%2C+no+agravo+de+instrumento+n%C2%BA+0020606-58.2015.807.0000..pdf>.

_____. Decisão Monocrática no Agravo de Instrumento n. 0020606-58.2015.807.0000. Relator Des. Sergio Rocha. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c4854a07eaa0686e86fa1a/1455719755731/Doc.+14+-+TJDFT%2C+Exmo.+Rel.+Des.+Se%CC%81rgio+Rocha%2C+no+agravo+de+instrumento+n%C2%BA+0020606-58.2015.807.0000..pdf>.

DISTRITO FEDERAL, Ordem dos Advogados do Brasil. **Manifestação contrária à aprovação do Projeto de Lei 282/2015, que trata da regulação dos aplicativos de caronas remuneradas.** Protocolo nº 11162-8/2015. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c482151d07c0cc6a582b3e/1455718943193/Doc.+6+-+Manifestac%CC%A7a%CC%83o+da+Ordem+dos+Advogados+do+Brasil+do+Distrito+Federal+%28OAB%29..pdf>.

DOTC creates new category of Usher in App-based PUVS. Department of Transportation and Communications of Republic of Philippines. Disponível em: <http://dotc.gov.ph/index.php/2014-09-02-05-01-41/2014-09-03-06-43-32/125-dotc-creates-new-category-to-usher-in-app-based-puvs>.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. Nova York: Harper and Row. 1957.

EDELMAN, Benjamin G; GERADIN, Damien. **Efficiencies and Regulatory Shortcuts: How Should We Regulate Companies like Airbnb and Uber?** Harvard Business School Working Paper N° 16-026.

ELIZARDO, Marcelo. **Prefeitura do Rio teve 2,9 mil queixas de cariocas sobre táxis em 2013.** G1 Globo.com. 14/03/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/prefeitura-do-rio-teve-29-mil-queixas-de-cariocas-sobre-taxis-em-2013.html>/. Acesso em 11/05/2016.

ELY, Debora. **Vereadores aprovam projeto que proíbe o Uber em Porto Alegre.** Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/11/vereadores-aprovam-projeto-que-proibe-o-uber-em-porto-alegre-4915421.html>. 25/11/2015.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comisión Federal de Competencia Económica. Pleno de La Comisión Federal de Competencia Económica Opinión OPN – 008-2015. 04/06/2015. Disponível em: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>.

ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Brasília: DEE/CADE. 2015.

FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984. Disponível em: <http://www.ftc.gov/be/econrpt/233832.pdf>.

FREITAS, Ana. **A economia de compartilhamento**. Revista Galileu. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI339483-17770,00-A+ECONOMIA+DO+COMPARTILHAMENTO.html>. Acesso em: 16/06/2016.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. Trad. Ligia Filgueiras. 1a ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

FUMAGALLI, Chiara; MOTTA, Massimo. **Advertising restrictions in professional services**. In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). *The Anticompetitive Impact of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001.

FUSSY, Peter. **O futuro é o carro sem motorista?** Auto Esporte, Globo.com. 07/03/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/carros/noticia/2015/11/o-futuro-e-o-carro-sem-motorista.html>. Acesso em 20/05/2016.

G1. **Tribunal francês multa Uber por serviço de transporte ilegal**. 09/06/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/06/tribunal-frances-multa-uber-por-servico-de-transporte-ilegal.html>.

G1 RIO. **Justiça do Rio decide que serviço do Uber não pode ser proibido**. 05/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/justica-do-rio-decide-que-servico-do-uber-nao-pode-ser-proibido.html>.

G1 SC. **Juiz de SC permite a motorista da Uber atuar em Florianópolis**. 05/11/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/11/juiz-de-sc-permite-motorista-da-uber-atuar-em-florianopolis.html>.

GERADIN, Damien. **Should Uber be allowed to Compete in Europe? And if so How?**

GOULART, Gustavo. **Santos Dumont: taxistas cobram dobro da tarifa e recusam corridas**. O Globo. 31/10/2016.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. **SEAE, da Fazenda, prefere desregulamentar táxis a regulamentar Uber**. 14/03/2016. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=41897&sid=3>.

GUIMARÃES, Rodrigo. **O Uber e a síndrome da licença do táxi**. Folha de São Paulo. 07/10/2015. Disponível em: <http://aeconomianoseculo21.blogfolha.uol.com.br/2015/10/07/uber-e-sindrome-da-licenca-do-taxi/>.

GWILLIAM, Kenneth M. **Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options**. Transport Notes, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, N° TRN-3, fev. 2005.

HARA, D., Lewis, D. and Manti, O. **The Political Economy of Taxi Regulation: Reconciling Public Welfare with Political Process**, Taxi, North American Transportation Regulators Inc., Montreal.

HARDING, S.; KANDLIKAR, M.; GULATI, S. **Taxi Apps, Regulation, and the Market for taxi journeys**. University of British Columbia, Vancouver, Canadá. 2015.

HARRIS, Lee A. **Taxicab Economics: The Freedom to Contract for a Ride**. The Georgetown Journal of Law & Public Policy, Washington/DC, Vol. 1, p. 195-222, 2002. 2003.

HICKMAN, James. **How Uber Is Actually Killing the Value of a New York City Taxi Medallion**. The Street. 2016.

HIGA, Paulo. **Não, São Paulo não liberou o Uber**. Tecnoblog. Disponível em: <https://tecnoblog.net/186253/uber-sao-paulo-liberado-nao/>. Acesso em: 26/09/2016.

_____. **Taxi ou Uber? Um comparativo dos preços das corridas em cinco cidades**. Tecnoblog. 27/05/2016. Disponível em: <https://tecnoblog.net/188610/taxi-ou-uber-preco-qual-mais-barato/>.

_____. **Prefeitura de São Paulo vai liberar Uber e outros apps de transporte, mas....** Tecnoblog. Disponível em: <https://tecnoblog.net/186227/prefeitura-sao-paulo-uber-regras-restricoes/>.

HO, Ls. **An Optimal Regulatory Framework for the Taxicab Industry**. Department of Economics, Chinese University of Hong Kong. <http://www.ln.edu.hk/econ/staff/taxi.pdf>.

HOWE, Jeff. **Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business**. Crown Business, 2008.

HÜNTEMANN, José. **Filipinas dá exemplo e cria regulamentação para apps de carona compartilhada, como o Uber**. Adrenaline Mobile. 12/05/2015. Disponível em: <http://adrenaline.uol.com.br/2015/05/12/34441/filipinas-da-exemplo-e-cria-regulamentacao-para-apps-de-carona-compartilhada-como-o-uber>.

IDG – Independent Drivers Guild. Disponível em: <https://drivingguild.org/>.

JOSÉ LOPES, Ederaldo; FERRAREZ FERNANDES LOPES, Renata - **Uma análise crítica da revolução cognitiva: implicações epistemológicas**. Psychologica, nº 50, 2009.

KINJO, Tomoko. IKEDA, Ana. **Comportamento do Consumidor em Feiras Livres**. Palestra na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Disponível em: <http://sober.org.br/palestra/2/420.pdf>. Acesso em: 13/11/2016.

KOHL, Michael. **Constitutional limits to anticompetitive regulation: the principle of proportionality**. In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). *The Anticompetitive Impact of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001.

KOOPMAN, Christopher. MITCHELL, Matthew. THIÉRE, Adam. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. *The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law*. Vol. 08, Issue 2. 2015.

KRASS, Frauke. **Megacities and Global Change: Key Priorities**. *The Geographic Journal*. University of Cologne, Alemanha. 2007.

LEIREN, M. D., AARHAUG, Jorgen. **Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern**. *Internet Policy Review – Journal on Internet Regulation*. Vol. 05, Issue 02. 30/06/2016. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/taxis-and-crowd-taxis-sharing-private-activity-and-public-concern>.

LEMONS, Ronaldo. SOUZA, Carlos Affonso. **Parecer dos Professores Carlos Affonso Souza e Ronaldo Lemos, diretores do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS)**. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c480207c65e48b92a4ab67/1455718433781/Doc.+1+Parecer+dos+diretores+do+Instituto+de+Tecnologia+e+Sociedade+do+Rio+de+Janeiro+%28ITS%29%2C+Professores+Carlos+Affonso+Souza+e+Ronaldo+Lemos.+%28%29.pdf>.

LEONARDI, Ana Carolina. **Uber lança em Nova York serviço mais barato que o metrô**. *Revista Super Interessante*. 18/07/2016. Disponível em: <http://super.abril.com.br/sociedade/uber-lanca-em-nova-york-servico-mais-barato-que-o-metro/>.

Liminar que autoriza Uber continua válida no Rio. *Extra Economia*. 28/11/2016. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/liminar-que-autoriza-uber-continua-valida-no-rio-20553698.html>.

LOBATO, Paulo Henrique. **Dirigir com o Uber vira opção para quem quer fugir da crise**. *Jornal Uai, Minas Gerais*. 19/09/2016. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/09/19/interna_gerais,805382/dirigir-com-o-uber-vira-opcao-para-quem-quer-fugir-da-crise.shtml. Acesso em: 10/11/2016.

LOCATELLI, Nilton Carlo Oliveira. **As práticas regulatórias no setor de táxi: uma análise constitucional das barreiras de entrada**. 2015. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9880/1/2014_NiltonCarloOliveiraLocatelli.pdf. Acesso em: 15/08/2016.

LONGVA, F., OSLAND, O., LEIREN, M.D. **Regulation of the Norwegian taxi service industry – alternatives and consequences.** TOI report 1054/2010. Disponível em: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=14053>.

LYGRE, Erlend Tangeraas. **Nå skal Uber etablere seg i Norge.** Teknisk Ukeblad Media – TU. 22/09/2014. Disponível em: <http://www.tu.no/artikler/na-skal-uber-etablere-seg-i-norge/231693>.

MAIA, Soraya. **Problemas nos serviços de táxis incomodam caxienses.** Tá na pauta, 23/03/2012. Disponível em: <http://tanapauta.com.br/retranca/problemas-no-servico-de-taxis-incomodamcaxienses/>.

MARANHÃO, Fabiana. **Prefeitura de São Paulo recebeu 4 reclamações por dia contra taxistas em 2015.** Uol. 21/01/2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/21/prefeitura-de-sp-recebeu-4-reclamacoes-por-dia-contrataxistas-em-2015.htm>.

MARCHIORI, Rafael. **Nova lei aumenta em 20 vezes multa a motorista do Uber.** Gazeta do Povo. 11/04/2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/nova-lei-aumenta-em-20-vezes-multa-a-motoristas-do-uber-cbz9o86p8t6lcfm4lbleu5ziv>.

MCCLYMONT, Kate. **Taxi driver suspended for putting lives in 'grave danger'.** The Sydney Morning Herald. 08/04/2013. Disponível em: <http://www.smh.com.au/nsw/taxi-driver-suspended-for-putting-lives-in-grave-danger-20130407-2hewy.html>.

MELLO, Cláudio Ari. **O futuro da mobilidade urbana e o caso Uber.** Revista de Direito da Cidade, Vol. 08, nº 02, 2016, p. 781. Disponível em: <file:///C:/Users/b31284/Downloads/22029-73209-1-PB.pdf>. Acesso em: 24/08/2016.

MIRZA, Flávio. **O Uber e o Judiciário.** Jornal O Globo. 23/08/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/o-uber-o-judiciario-17271727#ixzz49UJxWH90>.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 5010063-31.2016.8.13.0024. 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte. Relator: Exmo. Juiz de Direito Michel Curi e Silva. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c4855f07eaa0686e86fab3/1455719793293/Doc.+15+-+TJMG%2C+1%C2%AA+Vara+da+Fazenda+Pu%CC%81blica+e+Autarquias+de+Belo+Horizonte%2C+Exmo.+Juiz+de+Direito+Michel+Curi+e+Silva%2C+mandado+de+seguranc%C%A7a+n%C2%BA+5010063-31.2016.8.13.0024..pdf>.

_____. Mandado de Segurança nº 5005886-24.2016.8.13.0024. 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte. Relator: Exmo. Juiz Maurício Leitão Linhares. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c4858f2eeb815e41c84c2d/1455719824594/Doc.+16+-+TJMG%2C+1%C2%AA+Vara+dos+Feitos+da+Fazenda+Pu%CC%81blica+Municipal+de+Belo+Horizonte%2C+Exmo.+Juiz+Mauri%CC%81cio+Leita%CC%83o+Linhares%2C+mandado+de+seguranc%CC%A7a+n%C2%BA+5005886-24.2016.8.13.0024..pdf>.

_____. Mandado de Segurança nº 5012909-21.2016.8.13.0024. 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte. Relator: Juiz Luís Fernando de Oliveira Benfatti. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c485aa2eeb815e41c84cd3/1455719850907/Doc.+17+-+TJMG%2C+3%C2%AA+Vara+dos+Feitos+da+Fazenda+Pu%CC%81blica+Municipal+de+Belo+Horizonte%2C+Exmo.+Juiz+Wauner+Batista+Ferreira%2C+mandado+de+seguranc%CC%A7a+n%C2%BA+5003055-03.2016.8.13.0024..pdf>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Direito Econômico. **Interpretação da Lei Distrital nº 4.056/2007 quanto à aplicação de descontos na prestação de serviços de táxis.** Parecer nos autos nº 08012.000544/2008-18. 19 jun. 2008

MOREIRA, Pedro. **Sem solução, falta de táxis na Capital gera transtornos à população.** Zero Hora, 10/04/2012. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/04/sem-solucao-falta-de-taxis-na-capital-geratranstornos-a-populacao-3722377.html>. Acesso em: 24/08/2016.

MOSTALDI, Kristjan. DRAGLAND, Lene. ARNEBERG, Henrik. **Uber-driver acquitted in Oslo District Court.** Aftenposten Journal. 08.12.2015. Disponível em: <http://www.aftenposten.no/osloby/Uber-sjafor-frifunnet-i-Oslo-tingrett-18421b.html>.

MOWEN, John. MINOR, Michael. **Comportamento do Consumidor.** São Paulo: Prentice Hall, 2003.

NEW YORK CITY TAXI & LIMOUSINE COMMISSION. **Opportunity to participate in alternative in-taxi technology system pilot program.** Industry Notice n. 12-19 for immediate release. 29 maio 2012. Disponível em: http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/industry_notice_12_19.pdf.

NEWCOMER, Eric. **Uber ganha batalha em Nova York, mas continua no debate sobre desigualdade.** UOL Notícias. 23/07/2015. Disponível em:

<http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/07/23/uber-ganha-batalha-em-nova-york-mas-continua-no-debate-sobre-desigualdade.htm>.

NOTÍCIAS PROCON RJ. **Procon Estadual autua vendedores de taxímetros e associação por suspeita de formação de cartel.** Disponível em: <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/2331>. Acesso em: 26/05/2016.

NOTÍCIAS PROCON RJ. **Procon Estadual autua 4 cooperativas de táxis no Aeroporto Santos Dumont e na Rodoviária Novo Rio.** 29/01/2016. Disponível em <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/2374>.

NUNES, Amanda. **Um conceito através da exclusão – a legalidade da Uber.** Repositório Institucional UFSC. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/166572/TCC_Amanda%20Nunes_Um%20conceito%20atrav%C3%A9s%20da%20exclus%C3%A3o_A%20legalidade%20da%20Uber.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

OGUS, Anthony. Op. cit., p. 56; POSNER, Richard A. **Teorias da regulação econômica.** In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano.* São Paulo: Editora 34. 2004.

ONU. **State of the World's Cities Report, 2015. Prosperity of Cities.** United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Disponível em: <http://unhabitat.org/world-cities-report-2015-nearing-completion/>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Committee on Competition Law and Policy. **Competition Issues in Road Transport.** Roundtables on Competition Policy nº 34, Paris, Out.2000.

_____. **Taxi Services: Competition and Regulation. Policy Roundtables.** 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>. Acesso em 10/05/2016.

OGUS, Anthony. **Regulation: Legal Form and Economic Theory.** Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.

OGUS, Anthony. POSNER, Richard A. **Teorias da regulação econômica.** In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano.* São Paulo: Editora 34, 2004.

OGUS, Anthony. POSNER, Richard A.; STIGLER, George J. **A teoria da regulação econômica.** In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. São Paulo: Editora, 2004

OUCHANA, Giselle. **Usuários fazem críticas ao serviço de táxi na Rodoviária Novo Rio.** O Globo. 31/10/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/usuarios-fazem-criticas-ao-servico-de-taxi-na-rodoviaria-novo-rio-17934706>. Acesso em: 28/11/2016.

PALÁCIO DO PLANALTO, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei 12.468/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm. Acesso em: 25/08/2016.

PATU, Gustavo. **Recessão econômica deve ser a pior da história do Brasil.** Jornal Folha de São Paulo. 12/03/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1749299-recessao-economica-atual-deve-ser-a-pior-da-historia-do-brasil.shtml>. Acesso em: 10/11/2016.

PELLING, Mark. BLACKBURN, Sophie. **Megacities and the Coast. Risk, Resilience and Transformation.** Routledge, 2014.

PELTZMAN, Sam. **Toward a more general theory of regulation.** In STIGLER, George J. Chicago Studies in Political Economy. University of Chicago Press, 1998.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?** In *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2º).

PINHEIRO, A. **Justiça da Inglaterra valida método de cobrança do aplicativo Uber.** Consultor jurídico. São Paulo. 18/05/2015. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2015-out-17/justicainglaterra-valida-metodo-cobranca-aplicativo-uber> >.

PLETZ, John. **Posner on Uber vs. Taxis: ‘dogs and cats’.** Crain’s Chicago Business. 07/10/2016. Disponível em: <http://www.chicagobusiness.com/article/20161007/NEWS10/161009859/posner-on-uber-vs-taxis-dogs-and-cats>.

POSNER, Richard A. **Teorias da regulação econômica.** In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano.* São Paulo: Editora 34, 2004.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Regulamento e Código Disciplinar do Serviço de Transporte Individual de Passageiros em Veículos de Aluguel e Taxímetro do Município. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4526520/4114541/Regulamento_Taxi_e_Codigo_Disciplinar.pdf. Acesso em 25/08/2016.

PRESCOTT, S. **Ministra do STJ diz que municípios, distritos e estados não podem legislar sobre o Uber.** Abranet. São Paulo. 24/09/2015. Disponível em: <<http://www.abranet.org.br/Noticias/Ministra-do-STJ-diz-que-municipios%2C-distritos-e-estados-nao-podem-legislar-sobre-Uber> 828.html#.Vp05oEWkuw>.

PRODUCTIVITY COMMISSION. **Regulation of the Taxi Industry.** Commision Research Paper. Australia. 1999. Disponível em: <http://www.pc.gov.au/research/supporting/taxi-regulation/taxiregulation.pdf>. Acesso em: 26/09/2016.

PROFESSIONAL TRANSPORT ACT FOR NORWEGIAN CITIES. 2014. Disponível em: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-21-45/KAPITTEL_2#§4.

RAYLE, Lisa. FLORES, Onesimo. **The 3 factors behind Uber and Lyft's regulatory win in California.** Crunch Network Tech Crunch. 17/04/2016. Disponível em: <http://techcrunch.com/2016/04/17/the-3-factors-behind-uber-and-lyfts-regulatory-win-in-california/>.

RÁDIO GUAIBA. Porto Alegre. **Quase 14 mil reclamações foram protocoladas contra taxistas desde 2012 em Porto Alegre.** 15/06/2015.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RODRIGUES, Eduardo Frade. **Proporcionalidade e melhora regulatória dos serviços de táxi.** Revista do IBRAC. Vol. 22. 2013. Disponível em: http://works.bepress.com/carlos_ragazzo/21/

_____. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.

_____. **Parecer emitido pelo professor da Escola de Direito da FGV Direito Rio Carlos Ragazzo,** 2015.

RAUCH, Daniel. SCHLEICHER, David. **Like Uber, but for local governmental policy: the future of local regulation of the 'Sharing Economy'.** George Mason University Law and Economics Research Paper Series. 15-01. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2549919>. Acesso em: 01/05/2016.

REUTERS. **Protesto contra o Uber e greve dos controladores aéreos param França.** 26/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/01/1733565-protesto-contra-o-uber-e-greve-de-controladores-aereos-param-franca.shtml>.

RIFKIN, J. **The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons and the Eclipse of Capitalism.** New York. Palgrave/Macmillan.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Embargo de Declaração em Agravo de Instrumento nº 0061837-32.2015.8.19.0000, 17ª Câmara Cível Rel. Des. Marcia Ferreira Alvarenga, j. 17.02.2016.

_____. Mandado de Segurança nº 0406585-73.2015.8.19.0001. 6ª Vara de Fazenda Pública. Juíza Monica Teixeira. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c4826c1d07c0cc6a582d3d/1455719021047/Doc.+9+-+TJRJ%2C+6%C2%AA+Vara+de+Fazenda+Pu%CC%81blica%2C+Exma.+Jui%CC%81za+Mo%CC%82nica+Ribeiro+Teixeira%2C+no+mandado+de+seguranc%CC%A7a+n%C2%BA+0406585-73.2015.8.19.0001..pdf>.

_____. Mandado de Segurança nº 0373699-21.2015.8.19.0001. Juiz Bruno Bordart. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c482a38259b5f557f2dabf/1455719076928/Doc.+10+-+TJRJ%2C+1%C2%AA+Vara+de+Fazenda+Pu%CC%81blica%2C+Exmo.+Juiz+Bruno+Vinicius+da+Ro%CC%81s+Bodart%2C+no+mandado+de+seguranc%CC%A7a+n%C2%BA+0373699-21.2015.8.19.0001..pdf>.

ROBINSON, Colin. **Regulating Utilities: New Issues, New Solutions.** 2001. Edward Elgar.

ROCHA, Leone de Araújo. **A autogestão de um ponto por mototaxistas “clandestinos”.** Revista Acadêmica Movimentação, vol. 02, nº 02, pp. 37-58, 2015. Disponível em: <http://ojs.ws.ufgd.edu.br/index.php?journal=movimentacao&page=article&op=view&path%5B%5D=4344&path%5B%5D=2406>. Acesso em: 29/08/2016.

RODRIGUES, Mateus. **Uber, no DF, será serviço “de luxo” e sem versão popular atual, diz governo.** G1 Globo.com. 13/11/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/11/uber-no-df-sera-servico-de-luxo-e-sem-versao-popular-atual-diz-governo.html>.

RODRIGUES, Reinaldo. **Marcha lenta de "4 mil táxis" contra a Uber vai paralisar Lisboa na sexta.** DN Sociedade Lisboa. 27/04/2016. Disponível em: <http://www.dn.pt/sociedade/interior/marcha-lenta-de-4-mil-taxis-contr-a-uber-vai-paralisar-lisboa-na-sexta-5146099.html>. Acesso em: 28/05/2016.

ROGERS, Brishen. **The social costs of Uber.** The University of Chicago Law Review. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/page/social-costs-uber>. Acesso em: 20/05/2016.

ROSEMBLAT, Joel. NEWCOMER, Eric. **Ação judicial de motoristas da Uber representa primeiro teste a empresas da chamada “economia de partilha”**. UOL Economia. 04/08/2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/08/04/acao-judicial-de-motoristas-da-uber-representa-primeiro-teste-a-empresas-da-chamada-economia-de-partilha.htm>.

SALANOVA, M. Estrada, G. Aifadopoulou, E. Mitsakis (2011). **A review of the modeling of taxi services**. Procedia - Social and Behavioral Sciences. Vol 20.

_____. **Agent Based Modeling for Simulating Taxi Services**. Journal of Traffic and Logistics Engineering. Vol. 1, nº 2, June 2013.

_____. **Taxi services modeling for decision making support**. Hellenic Institute of Transport (HIT), Centre for Research and Technology Hellas (CERTH), Thessaloniki, Greece. Disponível em: http://www.ectri.org/YRS13/Documents/Papers/Session4a/YRS13-Session4a_Salanova-Grau-CERTH-HIT.pdf. Acesso em: 28/05/2016.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 2014831-63.2016.8.26.0000; 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Fermino Magnani Filho.

_____. Agravo de Instrumento nº 2128660-56.2015.8.26.0000, 29ª Câmara de Direito Privado, Relator: Silvia Rocha. 15/07/2015.

SASSEN, Saskia. **Cities in a World Economy**. Thousand Oaks, Pine Forge Press. 1994.

SCHEIBER, Noam. ISSAC, Mike. **Uber recognizes New York Drivers’ group, short of a union**. The New York Times. 10/05/2016. Disponível em: http://www.nytimes.com/2016/05/11/technology/uber-agrees-to-union-deal-in-new-york.html?_r=0.

SEAE. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Nota Técnica n. 06029/2011/DF. **Prestação do serviço de taxi no DF**. 2011.

SERVA, Leão. **Custo dos ônibus vai subir em maio**. Folha de São Paulo. 02/05/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leaoserva/2016/05/1766742-custo-dos-onibus-vai-subir-em-maio.shtml>.

SHREIBER, Chanoch **The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs**. Journal of Transport Economics and Policy.

SOARES, Emília Salgado. **Externalidades Negativas e seus Efeitos no Mercado**. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP em Finanças Públicas. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5362/1199901398.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10/09/2016.

SOARES, Roberta. **Lá vem o carnaval, lá vem os problemas com os táxis**. Jornal do Commercio, 10/02/2012. Disponível em: <http://jconlineblogs.ne10.uol.com.br/deolhonotransito/2012/02/10/la-vem-o-carnaval-la-vem-os-problemascom-os-taxis/>. Acesso em: 28/05/2016.

SOUTO MAIOR, Suetoni. **Justiça nega liminar a taxistas e mantém Uber em João Pessoa**. Jornal da Paraíba, 06/10/2016. Disponível em: <http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/suetoni/2016/10/06/justica-nega-liminar-taxistas-e-mantem-uber-em-joao-pessoa/>.

SOUZA, Felipe. **Pesquisa aponta que 78% defendem regulamentação do Uber no Brasil**. Folha de São Paulo, 15/02/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1739747-78-aprovam-regulamentacao-do-uber-segundo-pesquisa.shtml>. Acesso em: 28/05/2016.

STEIN, Joel. **Baby, you can drive my car, and do my errands and rent my stuffy**. TIME Magazine. Disponível em: <http://time.com/3687305/testing-the-sharing-economy/>. Acesso em: 20/05/2016.

STEPHEN, Frank H. **Teoria Econômica do Direito**. São Paulo: Makron Books, 1993.

STIGLER, George J. **A teoria da regulação econômica**. In: MATTOS, Paulo (coord.) et al. Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

TIROLE, Jean. **The Internal Organization of Government**. Oxford Economic Papers. Vol. 46.

TOPPA, Sabrina. **Uber Is Now Legal Everywhere in the Philippines**. TIMES. 12/05/2015. Disponível em: <http://time.com/3854958/uber-legal-philippines-ride-hailing/>.

UBER. **Who are the drivers on the Uber system?** 2015. Disponível em: <https://support.uber.com/hc/en-us/articles/201955457-Who-are-the-drivers-on-the-uber-system>.

UBER NEWSROOM. **We're Partnering with TransLoc to Help You Get Around the Triangle.** 29/02/2016. Disponível em: <https://newsroom.uber.com/us-north-carolina/uber-transloc/>.

Uber firma parcerias para impulsionar transporte público e turismo. Estadão. 11/01/2016. Disponível em: <http://link.estadao.com.br/noticias/empresas,uber-firma-parcerias-para-impulsionar-transporte-publico-e-turismo,10000028634>.

U.D.A. Uber Drivers Association. Disponível em: <https://www.facebook.com/uberdriversassociation.org/>.

VENTURA, Filipe. **Concorrente do Uber promete preços competitivos no Brasil sem tarifa dinâmica.** MSN Notícias. Disponível em: <http://www.msn.com/pt-br/noticias/ciencia-e-tecnologia/concorrente-do-uber-promete-pre%C3%A7os-competitivos-no-brasil-sem-tarifa-din%C3%A2mica/ar-BBseLty>. Acesso em: 09/11/2016.

WATANABE, Chihiro. NAVEED, Kashif. NEITTAANMÄKI, Pekka. **Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP- Uber's ride-sharing revolution.** Technology in Society, Vol. 46, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

WISNIEWSKI, Paula Caroline. ESPOSITO, Luis Alberto. **Mobilidade Urbana e o Caso Uber: Aspectos Jurídicos e Sociais da Startup.** Perspectiva. V. 40. N. 150. P. 63-74. Jun/2016. Disponível em: http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/150_573.pdf.

ZANATTA, Rafael. A. F., DE PAULA, Pedro C. B., KIRA, Beatriz. **Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?** InternetLab Pesquisa em direito e Tecnologia. 2015.

ZEIDERMAN, Austin. **Cities of the Future? Megacities and the Space/Time of Urban Modernity.** The London School of Economics and Political Science. 2008, pp. 23-39. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/44870/1/__Libfile_repository_Content_Zeiderman%2C%20A_Cities_Cities%20of%20the%20future%28lsero%29.pdf. Acesso em: 26/09/2016.

1 Million medallions stifling the dreams of cabdrivers. New York Times. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/11/15/nyregion/1-million-medallions-stifling-the-dreams-of-cabdrivers.html?_r=0. Acesso em: 28/05/2016.