



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MICROMOBILIDADE E ECONOMIA COMPARTILHADA: UMA ANÁLISE JURÍDICA
DA ATUAÇÃO DO PARTICULAR NAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA

Laís Vilela Antunes

Rio de Janeiro
2020

LAÍS VILELA ANTUNES

MICROMOBILIDADE E ECONOMIA COMPARTILHADA: UMA ANÁLISE JURÍDICA
DA ATUAÇÃO DO PARTICULAR NAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA

Monografia apresentada como exigência para a conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professora Orientadora:

Prof^ª Flávia da Costa Limmer

Professora Coorientadora:

Prof^ª Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2020

LAÍS VILELA ANTUNES

MICROMOBILIDADE E ECONOMIA COMPARTILHADA: UMA ANÁLISE JURÍDICA
DA ATUAÇÃO DO PARTICULAR NAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA

Monografia apresentada como exigência para conclusão
de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2020. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Des. Cláudio de Oliveira Brandão – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ

Convidado: Profº. Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ

Orientadora: Profª Flávia da Costa Limmer – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DA AUTORA.

Ao meu marido Felipe, por fazer os meus dias
mais coloridos.

AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo o apoio. Em especial ao meu marido, por todo incentivo e paciência e “puxões de orelha” nas horas certas. Ao meu pai pelo patrocínio e à minha mãe pelo amor e carinho incondicional.

À minha orientadora, Flávia Limmer, por acreditar no tema deste trabalho, aceitando a me orientar, e por me incentivar a ir mais longe.

À professora Mônica, por todo o carinho e atenção e por não me deixar desistir.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, pelos ensinamentos durante esse período de três anos, e aos colegas e professores que fizeram essa jornada mais enriquecedora.

“As sociedades que ‘emperram’ mantêm em si sistemas de crenças e instituições que falham ao confrontar e resolver novos problemas de complexidade com âmbito de toda a sociedade”.

Douglas C. North

SÍNTESE

Não há dúvida quanto à importância das políticas públicas de mobilidade urbana no desenvolvimento das cidades e no bem-estar da coletividade, pois as pautas sobre os meios de transportes mais eficazes e econômicos sempre estiveram na ordem do dia. Modernamente, o advento das plataformas eletrônicas trouxe novas luzes à questão da mobilidade, com a inserção no mercado de um novo modelo de economia, a economia do compartilhamento e com ela, novos modos de se locomover. Pretende-se analisar no presente trabalho os novos meios de micromobilidade oferecidos pelo particular dentro do modelo de economia compartilhada, passando-se por um breve exame das normas que regem a mobilidade urbana no Brasil, dos princípios de Direito Econômico, da micromobilidade e sua regulação. O objetivo deste trabalho é demonstrar que a atuação do particular no campo da mobilidade, com a disponibilização de bicicletas e patinetes, veio para somar esforços com o setor público, devendo a sua regulação ser realizada de forma equilibrada e justa, de maneira a não inviabilizar a prestação da atividade.

PALAVRAS- CHAVE: mobilidade urbana; micromobilidade; economia compartilhada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – PANORAMA JURÍDICO.....	11
1.1. Normas gerais aplicáveis à política de mobilidade urbana no Brasil.....	14
1.1.1. O serviço de transporte individual de passageiros na Lei nº 12.587/2012	17
1.2. Competência regulatória: organização, disciplina e fiscalização.....	19
1.2.1. A função limitada dos municípios no artigo 12 da lei de Mobilidade Urbana	21
1.2.2. A Resolução CONTRAN nº 315/2009.....	23
2. CONSIDERAÇÕES GERAIS A RESPEITO DA ORDEM ECONÔMICA E DA LIVRE INICIATIVA.....	27
2.1. A livre iniciativa como fundamento da Constituição Econômica e como direito fundamental.....	28
2.2. Atividades típicas de mercado e os serviços públicos.....	31
2.3. A livre iniciativa, a livre concorrência e a proporcionalidade.....	34
2.4. Considerações sobre as limitações ao exercício do poder de polícia.....	39
3. ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO E NOVAS TECNOLOGIAS.....	43
3.1. Economia do compartilhamento: um modelo disruptivo.....	46
3.2. O marco civil da internet e a inovação.....	52
3.3. Breve considerações sobre direito regulatório.....	54
3.3.1. A regulação estatal das inovações tecnológicas.....	56
3.4. Efeitos da economia do compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana	60
4. A ATUAÇÃO DO PARTICULAR: A INOVAÇÃO COMO FATOR DE EFICÁCIA NA MOBILIDADE URBANA.....	62
4.1. O transporte remunerado privado individual de passageiros: bicicletas e patinetes elétricos – mecanismos alternativos e sustentáveis de mobilidade urbana.....	64
4.2. Análise jurídica das atividades econômicas exercidas pelo particular nas políticas de mobilidade urbana.....	67
4.3. Competência e limites para regulação da micromobilidade.....	71
4.4. Acertos e desacertos	77
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

A insustentabilidade da gestão do espaço urbano demanda uma abordagem não restrita ao plano teórico, mas amparada pela percepção do cotidiano, como tratado pela ciência jurídica. Não há dúvida quanto à importância das políticas públicas de mobilidade urbana no desenvolvimento das cidades e no bem-estar da coletividade. As pautas sobre os meios de transportes mais eficazes e econômicos sempre estiveram na ordem do dia, suscitando debates acalorados desde à época do império.

Por outro lado, há anos estamos presenciando o avanço tecnológico numa direção que favorece fortemente a mobilidade e a portabilidade. Modernamente, o advento das plataformas eletrônicas trouxe novas luzes à questão da mobilidade urbana. É justamente nesse contexto que se insere o presente trabalho.

A proposta dessa pesquisa é discutir a mobilidade urbana nos grandes centros, através da participação do particular com a inserção da “micromobilidade” – bicicletas e patinetes elétricos. Procura-se demonstrar que a atuação do particular, em parceria com os entes públicos, não deve ser limitada e sim regulamentada e incentivada, com o fim de se desenvolver políticas mais eficazes e sustentáveis.

Buscar-se-á examinar a influência da tecnologia nos paradigmas tradicionais de mobilidade, abordando-se a participação (e os limites) da iniciativa privada nas políticas públicas de locomoção, a partir dos aspectos jurídico-constitucionais dispensados à matéria.

Neste diapasão, o objetivo geral deste trabalho está em compreender quais os limites regulatórios do Estado em um cenário em que se tem, de um lado, os avanços da tecnologia e, de outro, o papel que o Estado e, por consequência, o Direito, tem ou não de exercer a disciplina das inovações.

Assim, nos próximos capítulos, navegar-se-á pela interdisciplinaridade entre Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Econômico, como instrumento da análise a que este trabalho se propõe. Desta forma, esclarece-se que não serão abordadas, por uma opção da autora, questões relativas a Direito do Consumidor, bem como Direito Tributário.

No primeiro capítulo, pretende-se traçar um panorama geral da política nacional de mobilidade urbana, abordando-se as normas gerais aplicáveis ao tema, a competência regulatória de cada ente, bem como a existência ou não de normas específicas sobre meios alternativos de transportes.

O segundo capítulo, traz uma análise econômica da atuação do particular na seara da mobilidade urbana. Busca-se definir o enquadramento jurídico das atividades desempenhadas

pelo particular na referida área, bem como examinar os limites do poder de polícia do Estado frente aos princípios da livre iniciativa, livre concorrência e proporcionalidade.

No terceiro capítulo, é realizada uma sucinta análise do novo meio de economia onde se encaixa essa nova atividade do particular ora examinada, qual seja, a economia do compartilhamento. Examina-se, também, sua forma de regulação, com uma breve abordagem sobre o direito regulatório e o marco civil da internet, bem como sua aplicação no âmbito da mobilidade urbana.

No último capítulo, procura-se demonstrar como as novas formas de deslocamento introduzidas pela iniciativa privada podem ajudar na política de mobilidade urbana. Assim, inicia-se fazendo uma análise jurídica do patinete elétrico e da bicicleta, partindo-se para um debate sobre qual a melhor forma de regulação e qual ente teria competência para regular a micromobilidade. Por fim, são narrados alguns casos de sucesso e insucesso do uso do patinete elétrico e da bicicleta na mobilidade urbana, em âmbito mundial.

A metodologia da pesquisa utilizada é a bibliográfica, sendo o método utilizado o de natureza descritivo-qualitativa e parcialmente exploratória, pois se pretende por meio da bibliografia relacionada a temática em questão – legislação, doutrina – sustentar argumentos que melhor se conectam com a tese a ser desenvolvida.

Ademais, a pesquisa se apoiará também no método hipotético-dedutivo, uma vez que foi identificado um conjunto de proposições hipotéticas que funcionam como premissas para a análise da questão objeto.

1. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – PANORAMA GERAL

A mobilidade urbana é um tema de grande relevância e com alto grau de complexidade quando se pensa no planejamento de uma cidade.

Em razão da grande dificuldade nos deslocamentos urbanos nas cidades brasileiras, a mobilidade está presente na preocupação geral da sociedade e dos governos.¹ Na verdade, o que se nota é que “a preocupação com a mobilidade urbana é antiga, e o mesmo se dá com os transportes, com suas distintas modalidades e tecnologias”².

Os problemas desencadeados por um crescimento urbano desenfreado, sem o desenvolvimento de políticas públicas de transportes adequadas à realidade, conduziram à desorganização urbana e, por consequência, tem-se, na atualidade, a necessidade de se planejar o espaço urbano a partir da concepção de sustentabilidade urbana³.

Assim, a “mobilidade urbana para a construção de cidades sustentáveis” será “produto de políticas que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e não motorizados de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial, contribuam para a inclusão social e favoreçam a sustentabilidade ambiental”⁴.

Atualmente, percebe-se uma tendência mundial das cidades em tentar minimizar os efeitos da prioridade concedida durante anos aos modos de transporte motorizado. No Brasil, o retrato da mobilidade urbana, principalmente nas grandes metrópoles, vem passando por diversas modificações, o que se deve, principalmente, ao intenso processo de urbanização e ao crescimento desordenado das cidades.

Ao definir mobilidade, Thiago Marrara⁵ afirma que:

[...] mobilidade indica a possibilidade de locomoção e seu grau de intensidade. Mobilidade urbana, por conseguinte, designa o grau de movimento possível na cidade, ou melhor, a facilidade com a qual pessoas se locomovem e cargas são transportadas no tecido urbano. Quanto maior a mobilidade, mais simples e rápida se supõe que seja a movimentação de pessoas e objetos.
[...]

¹PINHEIRO, Armando Castelar et al.; organização Amando Castelar Pinheiro, Cláudio Frischtak. *Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras*. Rio de Janeiro, 2015. Elsevier: FGV/IBRE. p. 07.

²PORTUGAL, Licínio da Silva et al.; organização Licínio da Silva Portugal. *Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, 2017. Elsevier, p.15.

³GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, nº 1, p. 310-334.

⁴PLANMOB. *Construindo a cidade sustentável*. Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, 2007. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/estudos/79/planmob--construindo-a-cidade-sustentavel.html>>. Acesso em: 20 out. 2019.

⁵MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, nº 1, p. 120-136, 2015.

A mobilidade, a possibilidade real e plena de locomoção de pessoas e de movimentação de cargas, pelos mais diversos meios de transporte, são instrumentos pelos quais a cidade se aproxima de sua função social ideal. [...]

Nesta ordem de ideias, não há dúvidas que o transporte é um importante instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano. A mobilidade urbana bem planejada, com sistemas de transportes integrados e sustentáveis, garante o acesso dos cidadãos às cidades e proporciona qualidade de vida e desenvolvimento econômico.

Entretanto, a mobilidade urbana não pode ser entendida somente como o número de viagens que uma pessoa realiza durante certo espaço de tempo, mas sim a capacidade de fazer as viagens necessárias para a realização de seus direitos básicos de cidadão, com o menor gasto de energia possível e menor impacto no meio ambiente.⁶

Para Guimarães⁷:

Mobilidade urbana é, pois, o que proporciona ligações eficientes aos bens e serviços, o que se pode obter, especialmente nesse contexto urbano, por um programa de planificações, restrições e direcionamentos, mas sobretudo, pela oferta adequada de transporte público e de uma infraestrutura de sistema viário, equipamentos, instalações, controle e sinalizações próprios à circulação eficiente dos diferentes modais, sendo desejável a integração destes e das respectivas tarifas, tudo com o amparo de um ordenamento legal fulcrado em princípios, para que haja flexibilidade e efetividade da norma ao contexto mais atual possível.

Como já destacado acima, o planejamento urbano tornou-se tarefa extremamente complexa. A criação de áreas residenciais distantes dos grandes centros econômicos acabou por sobrecarregar os sistemas de transportes.

Neste diapasão, destaca-se o aumento considerável no número de pessoas que adquiriram o carro próprio, símbolo de ascensão social, bem como os incentivos fiscais às indústrias de automóveis⁸. Tais fatores levaram a um colapso no trânsito – as cidades brasileiras, sobretudo as maiores, estão literalmente paradas.

⁶ BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP*, ano 25, 3º trimestre, p. 45-56, 2003.

⁷ GUIMARÃES apud CORTIZO, Guadiana Lopes. *Análise da implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio dos seus instrumentos*. 123f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2018.

⁸ "O número de automóveis no país vai quase quadruplicar até 2050, segundo previsão oficial do Ministério de Minas e Energia. Essa projeção foi incluída no Plano Nacional de Energia (PNE) 2050, que vem sendo debatido entre governo e sociedade. De acordo com o PNE, a frota de veículos leves deverá saltar de 36 milhões em 2013 para 130 milhões em 2050." FARIELLO, Danilo. *Número de automóveis deve quadruplicar até 2050. Serão 130 milhões de veículos, segundo projeção do Plano Nacional de Energia*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/numero-de-automoveis-no-pais-deve-quadruplicar-ate-2050-14651507>. Acesso em: 26 mai. 2020.

Soma-se a isso os claros problemas de planejamento, potencializados pela ausência de investimentos, político e financeiro, de transporte coletivo de mais qualidade, bem como em meios mais sustentáveis de transporte individual, como, por exemplo, as bicicletas.⁹

Segundo Renato Boareto¹⁰:

Em relação ao planejamento urbano, uma cidade pode ser considerada organizada, eficiente e preparada para atender aos cidadãos quando as pessoas conseguem morar perto de seu local de trabalho e acessar os serviços essenciais sem a necessidade de deslocamentos motorizados, realizando pequenas viagens a pé ou de bicicletas; ou acessá-los através dos modos coletivos de transporte.

Desta forma, a descentralização e a integração entre planejamento e gestão, com a participação efetiva de todos os entes da federação, em conjunto com a iniciativa privada, mostra-se imprescindível para que as cidades se tornem viáveis para seus habitantes. É necessária uma revisão completa do estilo de vida e dos sistemas de transportes atuais, devendo-se priorizar e investir no que atualmente se denomina mobilidade sustentável¹¹.

Dentre os temas tratados pelos planejadores urbanos, destaca-se o transporte individual de passageiros e as novas possibilidades que vieram a complementar as vias tradicionalmente utilizadas.

Nesta ordem de ideias, o presente trabalho busca fazer uma análise da atuação do particular junto a atual política nacional de mobilidade urbana, com o objetivo de demonstrar a importância do investimento em “transportes alternativos sustentáveis”, tais como a bicicleta e o patinete elétrico, em um regime de economia compartilhada ou consumo colaborativo¹².

Acredita-se que a gestão das cidades para uma mobilidade urbana sustentável e solidária, através do envolvimento dos particulares, a regulamentação e estímulos públicos e privados para as atividades de economia colaborativas de mobilidade são o caminho para a consecução da sustentabilidade para a presente e futuras gerações¹³.

⁹ BOARETO, op. cit., nota 6.

¹⁰Ibid.

¹¹“(…) a mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através de priorização dos modos não motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, baseado nas pessoas e não nos veículos”. Ibid.

¹²GUIMARÃES apud NORONHA, Mariana Azevedo. *Economia compartilhada e desafios de regulação: uma tipologia para regulações de plataformas de tecnologia de transporte individual*. 93f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

¹³SANTIAGO, Mariana Ribeiro; PEIXOTO, Leonardo de Carvalho. A mobilidade urbana solidária no estatuto da cidade e sua concretização pela via da economia colaborativa. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, nº 2, p. 125-142.

Este capítulo inaugural tem como escopo apresentar, de forma sucinta, os aspectos legais ligados à mobilidade urbana, tais como competência, organização, disciplina e fiscalização, com ênfase no transporte individual privado de passageiros.

1.1. Normas gerais aplicáveis à política nacional de mobilidade urbana no Brasil

Quanto ao surgimento da disciplina da mobilidade urbana no país, aduz-se que a busca pela sua regulamentação, em nível federal, existe desde quando a Magna Carta foi promulgada.

A Constituição da República de 1988¹⁴ sempre tratou da mobilidade urbana no seu corpo permanente, destacando-se os artigos 21, inciso XX; 22, incisos IX e XI e 182. É ela quem fornece diretrizes sobre quem é a autoridade competente para legislar e fiscalizar cada tipo de transporte.

O art. 22, em seus incisos IX e XI¹⁵, estabelece a competência legislativa sobre a matéria, ao dispor que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, traçando suas normas gerais.

Já o art. 21, inciso XX¹⁶, trata da competência administrativa, segundo o qual compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive na área de transportes. Em complemento à citada norma, o art. 182, da CF/88¹⁷, traça que tais diretrizes serão executadas pelo Poder Público municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Destaca-se que a regulamentação desse artigo se deu pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2011¹⁸, denominada Estatuto da Cidade.

O referido diploma normativo estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, dispondo, em seu art. 2º¹⁹, os objetivos da política urbana - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes traçadas em seus incisos. O inciso IV, do art. 3º²⁰, define a competência da União para instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público.

¹⁴ BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Prosseguindo, dando um importante passo na regulação da matéria, a União, no exercício pleno da competência legislativa que lhe foi atribuída pelo texto constitucional, editou, em 2012, a Lei Federal nº 12.587²¹, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana²², como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Tal política tem como objetivos²³ a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, bem como contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que privilegiem a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano (art. 2º, da Lei nº 12.587/2012²⁴)²⁵.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída em atendimento à determinação constitucional, que estabelece que a União componha as normas gerais sobre as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, além de tratar de questões da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

A lei oficializa um entendimento ampliado sobre o tema do deslocamento de pessoas nas cidades, por compreender o transporte público como parte da mobilidade urbana e esta, por sua vez, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, houve avanço também no que diz respeito aos instrumentos de gestão da política, participação social e novas fontes de financiamento do setor.

²¹ BRASIL. *Lei Federal nº 12.587* de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

²² Na forma do disposto no artigo 5º da Lei nº 12.587/12, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre outros princípios, está assentada no desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, na equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços, equidade no uso do espaço das vias públicas e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. AMARAL, Flavio. Uber x táxi: a solução pela via da regulação. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 329-339.

²³ Os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana definem a visão de futuro para o país. A partir do comprometimento dos governos e sociedade para a implementação desta política será possível reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições urbanas de mobilidade e acessibilidade. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-demobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

²⁴ BRASIL, op. cit., nota 21.

²⁵ A Lei Federal nº 12.587/2012 é uma norma de ordem pública que consolida em texto único princípios, diretrizes, objetivos e medidas mitigadoras das externalidades negativas que o uso iníquo da via pública provoca, com vistas a coibir ameaças à convivência sustentável da sociedade. CORTIZO, op. cit., nota 7, p. 44.

Por seu turno, a lei define que o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município – art. 3^o^{26, 27}.

Em 2015, dando continuidade à edição de normas sobre mobilidade urbana, foi promulgada a Lei nº 13.089²⁸, que instituiu o Estatuto da Metrópole. O referido estatuto estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas as quais devem considerar também as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Por fim, destaca-se que, atualmente, a mobilidade urbana não admite dissociação dos direitos fundamentais previstos pela ordem constitucional. A Emenda Constitucional nº 90, de setembro de 2015²⁹, elevou o transporte ao patamar de direito social, incluindo-o no rol do art. 6º, da Constituição da República³⁰.

Neste sentido, ressalta Flávio Leão³¹:

[...] reconhece o Poder Constituinte Derivado a já referida fundamentalidade, tanto formal quanto material, do direito ao transporte, firmando assim o entendimento de que a Carta Constitucional, também quanto à mobilidade urbana, configura verdadeiro sistema de garantias humanas e fundamentais aberto à evolução das inúmeras e constantes projeções do ser humano no contexto social.

Antes da edição da Emenda Constitucional nº 90, o direito a mobilidade urbana eficiente já havia sido inserido no rol do §10º, inciso I, do artigo 144 da Constituição da República³², através da Emenda Constitucional nº 82 de 2014³³:

Art. 144.
[...]

²⁶ BRASIL, op. cit., nota 21.

²⁷ A lei em estudo atribuiu à política de mobilidade urbana o papel de catalisar quatro finalidades principais, quais sejam, viabilizar a acessibilidade através do fornecimento de serviços e infraestrutura de qualidade, efetivar o direito à cidade, minimizar as desigualdades socioeconômicas e contribuir para a melhoria da qualidade ambiental por meio da redução do consumo de combustíveis. Pires apud MORAIS, Cesar André Machado de. Experiências municipais de regulação do transporte por aplicativo: considerações a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 6, nº 1, 2019, p. 32.

²⁸ BRASIL. *Lei Federal nº 13.089* de 15 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_A/2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

²⁹ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 90* de 15 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

³⁰ BRASIL, op. cit., nota 14.

³¹ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana Desafios e Sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 19.

³² BRASIL, op. cit., nota 14.

³³ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 82* de 16 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

[...]

Neste ponto, é importante ressaltar que a mobilidade urbana eficiente é um fator determinante para o crescimento sustentável das cidades e forma eficaz de garantia do exercício pleno de toda uma gama de direitos constitucionais assegurados, tendo em vista que a própria Constituição Federal assegura a todos o direito de ir e vir³⁴, tão caro aos cidadãos.

Assim, considerar a mobilidade urbana como um direito fundamental é uma forma de estabelecer normas para o uso do solo, uso dos transportes públicos motorizados ou não, bem como o caminhar e a consolidação do direito à inclusão social no tocante às questões de acessibilidade das pessoas com necessidades especiais.

Desta forma, pode-se dizer que uma política pública de mobilidade urbana executada corretamente é o caminho para cidadania.

1.1.1. O serviço de transporte individual de passageiros na Lei nº 12.587/2012

Considerando a pertinência com o objeto do presente trabalho, é necessário tecer breves comentários sobre a Lei Nacional de Mobilidade Urbana, notadamente quanto as normas gerais aplicadas ao transporte individual de passageiros.

O “transporte público individual” é definido na Lei de Mobilidade como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (art. 4º, VIII)³⁵. Trata-se de meio público pelo fato de ser aberto a qualquer pessoa que deseje utilizá-lo e também por ser disciplinado pelo direito administrativo.³⁶

Pode se dizer, ainda, que o transporte é individual porque se limita a um ou a um pequeno número de beneficiários por viagem. Ademais, o fato de ser individual designa que o itinerário percorrido é personalizado, pois dependente da vontade do passageiro e não é pré-estabelecido pelo Poder Público.³⁷

Nos termos da atual redação do artigo 12 da Lei de Mobilidade Urbana³⁸, *in verbis*:

³⁴ BRASIL, op. cit., nota 14. Art. 5º, inciso XV.

³⁵ BRASIL, op. cit., nota 21.

³⁶ MARRARA, op. cit., nota 5.

³⁷ Ibid.

³⁸ BRASIL, op. cit., nota 21.

Art. 12. Os serviços de utilidade pública³⁹ de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Neste ponto, observa-se que o artigo 12 teve sua redação alterada pela Lei nº 12.865/2013⁴⁰. Em sua redação originária o citado artigo disciplinava o transporte público individual de passageiros⁴¹ (modalidade do “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” – art. 4º, VIII)⁴².

Esse serviço público fora reservado pela Lei Federal nº 12.468⁴³ aos profissionais taxistas. As diretrizes antes fixadas no texto do artigo 12 se destinavam, portanto, só ao serviço de táxi, ou seja, ao serviço público. Entretanto em 2013 a lei nº 12.865⁴⁴ veio a alterar o objeto e o sentido do referido artigo⁴⁵.⁴⁶

De acordo com André Rosilho e Carlos Ari Sundfeld⁴⁷, ocorreram duas mudanças relevantes:

1ª) não se alude mais a “serviço público”, e sim a “serviço de utilidade pública” de transporte individual de passageiros; e 2ª) foi suprimida a expressão “sob permissão”, de modo a viabilizar que a prestação desse tipo de serviço pela iniciativa privada não ficasse condicionada a aval público.

[...]

Essas mudanças foram significativas. O art. 12 não trata mais de serviço público outorgado por permissão (com este ou outros nomes, como autorização ou licença). Trata agora de coisa diversa, que denominou de “serviço de utilidade pública”, para diferenciá-lo bem do serviço público, objeto de outros dispositivos. Ponto importante:

³⁹ As atividades de utilidade pública encontram-se no meio caminho entre os serviços prestados diretamente ou indiretamente pelo Estado e as atividades privadas que se sujeitam unicamente ao controle de polícia administrativa geral. O que difere, de fato, as atividades de utilidade pública dos serviços públicos é o amparo pelo direito fundamental de livre iniciativa que protege o exercício das atividades pelos particulares, enquanto os serviços públicos são excluídos desse âmbito, pois somente são executados por particulares mediante delegação. GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. Serviço Público de Transporte Individual Privado: Análise Acerca do Uber no Brasil, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 36, n. 1, p. 25-46, Belo Horizonte, jan./jun. 2018.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 12.865 de 09 de outubro de 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm>. Acesso em: 06 jun. 2019.

⁴¹ Esta era a redação original: “Art. 12. Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

⁴² BRASIL, op. cit., nota 21.

⁴³ BRASIL. Lei nº 12.468 de 26 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12468.htm>. Acesso em: 06 jun. 2019.

⁴⁴ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁴⁵ ROSILHO, André. SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços Privados de Transporte Individual na Lei Nacional De Mobilidade Urbana. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, p. 971-987, 2018.

⁴⁶ (...) Explica-se: é que a Lei nº 12.587/12 – Lei de Mobilidade Urbana – considera no seu artigo 4º, inciso VIII, *transporte público individual* o serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas, enquanto que, no inciso X, do artigo 4º, define *transporte motorizado privado* como o meio de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares. AMARAL, op. cit., nota 22.

⁴⁷ ROSILHO; SUNDFELD; op. cit., nota 45.

esse serviço de utilidade pública, ao contrário do táxi (o serviço público), não está sujeito a permissão; logo, em princípio é serviço livre, independente de outorga estatal. A intenção parece clara: o art. 12 disciplina hoje os serviços privados de transporte individual, cuja liberdade ficou reconhecida com a mudança de 2013.

Assim, de acordo com a atual redação do artigo 12, o serviço de transporte individual de passageiros deve ser tratado como serviço de utilidade pública⁴⁸, sendo que a controvérsia acerca da natureza jurídica do serviço será tratada no capítulo 2 do presente trabalho.

Em 27/03/2018 foi publicada a Lei nº 13.640/2018⁴⁹ que, ao alterar a Lei nº 12.587/2012⁵⁰, passou a regular o transporte remunerado privado individual de passageiros realizados via aplicativos, dada a repercussão social atrelada a atividade.⁵¹

No entender de Victor Nóbrega Luccas e Daniel Tavares Luís⁵²:

“Em síntese, a Lei 13.640 realizou dois conjuntos de alterações à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em primeiro lugar, ela redefiniu o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, a fim de contemplar o transporte por aplicativo⁵³. Em segundo lugar, ela delegou aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar esse serviço, estabelecendo diretrizes e requisitos para autorização de prestação de serviço ao motorista interessado⁵⁴”.

Desta forma, diante de uma breve análise inicial, pode-se concluir que o serviço desempenhado pelas empresas que disponibilizam patinetes elétricos e bicicletas pode ser classificado como serviço de utilidade pública de transporte remunerado individual de passageiros, realizado via aplicativos.

1.2. Competência regulatória: organização, disciplina e fiscalização

É na cidade onde as pessoas se deslocam e onde também as externalidades negativas do deslocamento são percebidas. Conforme já esclarecido, a mobilidade das pessoas no território do município é objeto da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

⁴⁸ [...] é possível enquadrar os táxis como *transporte público individual* e o UBER como *transporte privado individual*. A diferença entre as duas modalidades é que o transporte público individual é aberto ao público. Em outros termos, qualquer cidadão pode pegar um táxi na rua, o que não acontece com o UBER, que depende exclusivamente de plataforma tecnológica. AMARAL, op. cit., nota 22.

⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 13.640* de 26 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm>. Acesso em: 06 jun. 2019.

⁵⁰ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁵¹ LUCAS, Victor Nóbrega. LUÍS, Daniel Tavela. *A Regulamentação Municipal dos Serviços de Transporte por Aplicativo e o Risco da Jabuticaba*, disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/280272/aregulamentacao-municipal-dos-servicos-de-transporte-por-aplicativo-e-o-risco-da-jabuticaba>> Acesso em: 13 abr. 2020.

⁵² Ibid.

⁵³ Art. 2º da Lei 13.640/2018, que alterou a redação do Art. 4º, X da Lei 12.587/2012.

⁵⁴ Art. 3º da Lei 13.640/2018, que acrescentou os Arts.11-A e 11-B à Lei 12.587/2012.

Em seu capítulo IV, a Lei nº 12.587/2012⁵⁵ trata das atribuições da União, dos Estados e dos Municípios estabelecendo a responsabilidade de todos os Entes pela efetivação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Nesta ordem de ideias, apesar da Lei nº 12.587/2012⁵⁶ traçar as características gerais da política de mobilidade urbana, é o ente municipal quem detêm o controle efetivo sobre os serviços de transporte e sobre a mobilidade nas cidades como um todo. Neste sentido, a referida Lei⁵⁷ estabelece que:

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano.

[...]

A Constituição Federal determina a competência dos municípios para: (i) legislar sobre assuntos de interesse local, (ii) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial e (iii) promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I, V e VIII)⁵⁸.

Não obstante a atribuição da União para estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, as demais disposições constitucionais deixam evidente que os municípios são os entes da federação responsáveis por concretizar todas as ações relativas aos transportes e à mobilidade urbana, tanto em função de sua competência para a prestação (direta ou indireta) dos serviços de transporte público quanto por editar o Plano Diretor.

Tal fato fica ainda mais claro em função de a Lei de Mobilidade ter definido o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município (art. 3º)⁵⁹.

Neste diapasão, tal competência foi abarcada pela Lei Federal nº 12.587/2012⁶⁰, conforme se verifica em textual:

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁵⁹ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁶⁰ Ibid.

seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Assim, estabelecida a competência dos Municípios para regulamentar e fiscalizar o transporte individual de passageiros, cumpre-nos discorrer um pouco mais sobre tal tema.

1.2.1. A função limitada dos municípios no artigo 12 da Lei de Mobilidade Urbana

Conforme já ressaltado, de acordo com o disposto no artigo 12 da Lei nº 12.587/12⁶¹ cabe ao poder público municipal regulamentar, fiscalizar e organizar os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros. Contudo, consonante também já foi aqui demonstrado, a Constituição Federal⁶² assegura que compete privativamente à União legislar sobre trânsito, transporte, e informática, com fundamento no artigo 22, incisos IV, IX e XI.⁶³

Partindo-se dessas afirmações, cabe ressaltar que a Lei Federal nº 12.587/2012⁶⁴ faz menção ao transporte individual de passageiros nas modalidades pública e privada, mas não o classifica e nem o pormenoriza.

O artigo 12 da Lei nº 12.587⁶⁵ assegura a livre exploração de serviços privados de transporte individual de passageiros, como serviços de utilidade pública. Nesse ínterim, o referido artigo estabeleceu balizas para a ação do poder público sobre tais serviços.

Ao assegurar a livre exploração de serviços privados de transporte individual remunerado de passageiros, o artigo 12⁶⁶ prevê que os municípios apenas fiscalizarão a observância da legislação nacional de trânsito e de defesa do consumidor, não podendo ir além.

Isso porque, a atividade de transporte individual de passageiros, enquanto atividade privada, em regra é livre. Limitações ao seu exercício devem ser excepcionais e decorrer de lei formal (editada pela autoridade competente), não devendo ser presumidas.⁶⁷

⁶¹ Ibid.

⁶² BRASIL, op. cit., nota 14.

⁶³ SAMICO JUNIOR, Paulo. O Aplicativo Uber: Um Estudo de Caso Baseado nos Princípios e Fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 88. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, nº 2. Jun/Dez 2016.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ ROSILHO; SUNDFELD, op. cit., nota 45.

Assim, é relevante o fato de o atual artigo 12 estabelecer que a tarefa municipal em relação a esses serviços se vincula apenas à fiscalização de “requisitos mínimos”. Tais requisitos estão estipulados na legislação nacional: segurança, conforto, higiene, qualidade e respeito a direitos básicos do consumidor.⁶⁸

Ao discorrerem sobre o tema, André Rosilho e Carlos Ari Sunfeld ressaltam que⁶⁹:

Aspecto significativo é que o novo art. 12 da Lei de Mobilidade, uma lei ordinária, não delegou aos municípios competência legislativa para fixar os requisitos mínimos para a circulação e condução de veículos do transporte individual de passageiros. A razão talvez tenha sido constitucional. Tratar sobre esses requisitos é legislar sobre trânsito, tarefa exclusiva da União (CF, art. 22, XI), que só pode ser delegada aos Estados, não só aos municípios, e por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único). A competência suplementar genérica dos municípios, prevista no art. 30, II, para “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber”, não lhes permite criar novas regras de direito de trânsito. A questão é pacífica.

Entretanto, apesar de o dispositivo em análise ter limitado a competência normativa dos municípios, é certo que a eles garantiu a competência para fiscalizar, o que é natural, tendo em vista que “é ao município que compete aferir o cumprimento da legislação nacional de trânsito por todos os veículos e motoristas”⁷⁰.

Nesta ordem de ideias, a competência municipal aqui é fundamental, no que toca o seu poder para legislar assuntos de interesse local (art. 30, I da CF/88⁷¹), mas em matéria de transportes, deverá observar os limites impostos pela Carta Magna.

Essa limitação se revela de suma importância em razão da natureza jurídica da atividade de transporte individual privado de passageiros que, conforme restará demonstrado no capítulo 2 do presente trabalho, trata-se de prestação de atividade econômica em sentido estrito⁷². Assim, conforme assevera Paulo Samico Júnior⁷³:

[...] O Poder Público deve regularizá-lo justamente pelo fim que se compromete, visando a segurança física, econômica e jurídica dos prestadores e consumidores. Contudo, eventual restrição regulatória deve se prender em corrigir falhas de mercado, de modo que o interesse público seja garantido, e (...) protegendo ainda mais os consumidores, parte vulnerável da relação.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁷² A atividade econômica em sentido estrito funda-se em uma das características que regem os sistemas capitalistas de uma maneira geral - na liberdade conferida ao particular para atuar no mercado. Fundados nos pilares da livre-iniciativa e livre concorrência, com exercício dessas atividades, os particulares são estimulados a produzir e fazer circular as riquezas, inovar no sentido de criar novos modelos de negócios, organizando-os e gerindo-os, sempre visando o desenvolvimento econômico em prol da coletividade. GUERRA, G. 2018, op. cit., nota 39.

⁷³ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

À vista disso, a intervenção regulatória deve ainda respeitar a legislação em vigor, notadamente os princípios, objetivos e diretrizes da mobilidade no país, que foram definidos na Lei de Mobilidade Urbana⁷⁴.

Dessa maneira, a atuação regulatória municipal deverá ter limites, pois seus atos devem estar vinculados à lei de criação, sobretudo observando as políticas públicas traçadas para o assunto regulado, o que significa dizer que não há possibilidade de deixar de se examinar a Constituição.⁷⁵

Assim, diante das proposições ora apontadas, afirma-se que o artigo 12 da Lei 12.587/2012⁷⁶ deve ser lido de forma restritiva, evitando-se, de um lado, interpretações que firam a repartição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição Federal⁷⁷, e, de outro, conduzam a ingerência estatal em atividades privadas.⁷⁸

Por fim, observados tais aspectos, importa ressaltar outra premissa importante, qual seja, a de que a ausência de regulamentação de determinada atividade econômica em sentido estrito não culmina na vedação ao seu exercício, mas sim na possibilidade de atuação do particular. É o que se extrai do princípio da livre iniciativa⁷⁹, que assegura a qualquer pessoa o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo se previsto em lei.

O princípio em questão traduz, no âmbito da atividade econômica, a norma geral que deve vigorar nas sociedades democráticas, que parte da afirmação de que aos particulares é lícito fazer tudo que não seja proibido em lei.

1.2.2. A Resolução CONTRAN nº 315/2009

Avançando na análise normativa, percebe-se que muito embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana sirva como guia para uma análise geral sobre os transportes individuais privados de passageiros, o texto positivado se limitou a traçar requisitos mínimos para os serviços de transporte de passageiros com motoristas habilitados, nada tratando a respeito de patinetes elétricos e bicicletas, objetos de exame do presente trabalho.

⁷⁴ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁷⁵ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

⁷⁶ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁷⁷ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁷⁸ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

⁷⁹ O princípio livre iniciativa se traduz no direito de exploração da atividade econômica pelo particular, não sendo devida a intervenção do Estado.

Como visto, nos termos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, os serviços de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas (art. 12, da Lei Federal nº 12.587/2012)⁸⁰. A competência municipal, todavia, não esvazia o campo de incidência das normas gerais, que devem ser observadas no âmbito de regulamentação local.

A esse propósito, a despeito da baixa normatividade da Lei Federal nº 12.587/2012⁸¹ no que se refere aos meios de transporte aqui tratados, principalmente o patinete elétrico, tem-se que as diretrizes que mais se alinham a estes se encontram na Resolução CONTRAN nº 315/2009⁸², que cuida da “equiparação dos veículos ciclo-elétricos, aos ciclomotores e os equipamentos obrigatórios para condução nas vias públicas abertas à circulação”.

Conforme se extrai dos “Considerandos” do aludido ato infralegal, a sua edição pelo Conselho Nacional de Trânsito, no exercício do poder regulamentar que lhe compete (art. 12, incisos I e X, da Lei nº 9.503/1997⁸³; e Decreto nº 4.711/2003⁸⁴), surgiu no contexto dos “permanentes e sucessivos avanços tecnológicos empregados na construção de veículos, bem como a utilização de novas fontes de energia e novas unidades motoras aplicadas de forma acessória em bicicletas, e em evolução ao conceito inicial de ciclomotor”⁸⁵, assim como pelo “crescente uso de ciclo motorizado elétrico em condições que comprometem a segurança do trânsito”⁸⁶. A norma buscou, em suma, conferir condições mínimas para a utilização de ciclomotores de maneira segura e ordenada.

Delimitando o seu campo de incidência, o art. 1º, da Resolução CONTRAN nº 315/2009⁸⁷, dispõe que:

Para os efeitos de equiparação ao ciclomotor, entende-se como cicloelétrico todo o veículo de duas ou três rodas, provido de motor de propulsão elétrica com potência máxima de 4 kw (quatro quilowatts) dotados ou não de pedais acionados pelo condutor, cujo peso máximo incluindo o condutor, passageiro e carga, não exceda a

⁸⁰ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁸¹ Ibid.

⁸² BRASIL. *Resolução CONTRAN nº 315/2009*. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111216>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

⁸³ BRASIL. *Lei Federal nº 9.503/1997*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

⁸⁴ BRASIL. *Decreto Federal nº 4.711/2003*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4711.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

⁸⁵ BRASIL, op. cit., nota 82.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

140 kg (cento e quarenta quilogramas) e cuja velocidade máxima declarada pelo fabricante não ultrapasse a 50 km/h (cinquenta quilômetros por hora).

Ressalta-se, que em complemento ao caput, o §2º, do citado art. 1º, com redação dada pela Resolução CONTRAN nº 465/2013⁸⁸, excepcionou os patinetes elétricos da equiparação acima prevista:

§ 2º Fica excepcionalizado da equiparação prevista no caput deste artigo os equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, sendo permitida sua circulação somente em áreas de circulação de pedestres, ciclovias e ciclo faixas, atendidas as seguintes condições:

- I) velocidade máxima de 6 km/h em áreas de circulação de pedestres;
- II) velocidade máxima de 20 km/h em ciclovias e ciclo faixas;
- III) uso de indicador de velocidade, campainha e sinalização noturna, dianteira, traseira e lateral, incorporados ao equipamento;
- IV) dimensões de largura e comprimento iguais ou inferiores às de uma cadeira de rodas, especificadas pela Norma Brasileira NBR 9050/2004.

A par disso, tem-se que os patinetes elétricos se enquadram na definição de “equipamentos de mobilidade individual autopropelidos”, uma vez que se deslocam através de meio próprio de propulsão, devendo observar os requisitos elencados no §2º, do art. 1º, da Resolução CONTRAN nº 315/2009⁸⁹. Tratam-se, portanto, dos requisitos mínimos que devem ser observados, uniformemente, em todo país, cabendo aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios e do Distrito Federal, no âmbito de suas circunscrições, regulamentar a circulação de tais equipamentos de mobilidade individual autopropulsado.

À vista disso, os traços regulamentares atribuídos pelo CONTRAN aos equipamentos de transporte autopropelidos, podem ser sistematizados da seguinte maneira: a) circulação somente em áreas de circulação de pedestres, ciclovias e ciclo faixas; b) velocidade máxima de 6 km/h em áreas de circulação de pedestres; c) velocidade máxima de 20 km/h em ciclovias e ciclo faixas; d) uso de indicador de velocidade, campainha e sinalização noturna, dianteira, traseira e lateral, incorporados ao equipamento; e) dimensões de largura e comprimento iguais ou inferiores às de uma cadeira de rodas, especificadas pela Norma Brasileira NBR 9050/2004.

Assim, diante da breve análise realizada, pode-se destacar que existem normas gerais traçando contornos acerca dos meios de mobilidade aqui tratados – bicicletas e patinetes elétricos, especialmente a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012)⁹⁰ e a Resolução CONTRAN nº 315/2009⁹¹. Acrescenta-se, por fim, que a

⁸⁸ BRASIL. *Resolução CONTRAN nº 465/2013*. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25174467_RESOLUCAO_N_465_DE_27_DE_NOVEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 13 abr. 2020.

⁸⁹ BRASIL, op. cit., nota 82.

⁹⁰ BRASIL, op. cit., nota 21.

⁹¹ BRASIL, op. cit., nota 82.

despeito da existência de normas gerais, cabe a cada município regulamentar a atividade de acordo com as peculiaridades locais.

Ademais, conforme será analisado no próximo capítulo, é possível registrar, como premissa fundamental da Ordem Econômica brasileira, que a regra é a liberdade de exercício da atividade econômica, pela qual o Estado não deve interferir na manifestação de vontade dos seus cidadãos. Logicamente, isso não significa que o Estado, nos casos em que se evidencie interesse da coletividade, não possa regular a atividade econômica, impondo requisitos para seu exercício racional, atuando, inclusive, com poder de polícia para fazer valer e efetivar suas medidas.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS A RESPEITO DA ORDEM ECONÔMICA E DA LIVRE INICIATIVA

O Brasil tem mantido ao longo dos anos o princípio da liberdade das pessoas e das empresas no tocante à economia e às suas atividades, privilegiando o conceito básico, e maior, de que há liberdade para empreender, e para realizar projetos e iniciativas, no limite de sua eventual normatização, proibição ou regulação.

Isso significa que a “regra geral” no país nos indica que o que não for proibido, e o que não tiver que seguir certa regulação, está permitido e pode ser realizado. E que quando não houver regulação a atividade (lícita) pode ser exercida livremente⁹².

Nesta ordem de ideias, destaca-se que estão enumerados no artigo primeiro da atual Constituição Federal⁹³ os princípios que devem servir de base para a ordem política, e que devem permear todo o conteúdo da Ordem Econômica. Assim, tem-se os princípios fundamentais da soberania, da dignidade da pessoa humana, da preservação e engrandecimento dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa⁹⁴.

Não se discute que “os princípios da ordem econômica são positivados na atual Constituição da República Federativa do Brasil com o escopo de conferir segurança jurídica na economia brasileira”⁹⁵. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 rompeu com determinadas práticas advindas de períodos passados. O Estado deve deixar de atuar como agente principal, sob a forma de intervenção direta, e passar a atuar de maneira residual. Assim, deverá atuar diretamente apenas em situações especiais - “imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo” (art. 173, da CRFB/1988⁹⁶), bem como caso haja desinteresse particular em exercer determinada atividade ou, indiretamente, como regulador.

Em outras palavras, deve deixar de ser um Estado atuante, que executa e explora atividades econômicas, liberando-as à iniciativa privada⁹⁷.

Não obstante isso, por uma série de razões, que vão desde a necessidade de atuar diretamente naqueles campos em que não há interesse da iniciativa privada ou nos quais a sua atuação não é suficiente para atender as demandas da população, bem como a necessidade de

⁹² LEITE, Leonardo Barém; BRANDÃO, Felipe Montalvão. Regulação moderna e sustentável. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 165-186.

⁹³ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁹⁴ LEITE, op. cit., nota 92.

⁹⁵ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

⁹⁶ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁹⁷ GUERRA, Sérgio. Riscos, assimetria regulatória e o desafio das inovações tecnológicas. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 83-98.

promover os direitos fundamentais previstos na Constituição e de disciplinar os novos campos da economia abertos à livre iniciativa, fato é que o Estado ainda participa de forma importante na economia brasileira, não só através da regulação (aí incluídas atividades como a regulamentação e a fiscalização da atividade econômica), mas também através de intervenção direta na qualidade de explorador dessas atividades, considerando-se aí a prestação de serviços públicos e a exploração de atividades econômicas em sentido estrito.

Sendo assim, após uma breve análise do panorama legal aplicado a mobilidade urbana no Brasil traçada no Capítulo 1, passa-se a uma análise econômico-constitucional da atividade de transporte privado individual de passageiros, com ênfase nos princípios aplicados a matéria.

2.1. A livre iniciativa como fundamento da Constituição Econômica e como direito fundamental

A Constituição da República de 1988⁹⁸ estabelece, logo no seu Título I (“Dos Princípios Fundamentais”), que um dos fundamentos da República é a livre iniciativa (art. 1º, inciso IV)⁹⁹. Tal preceito foi reafirmado no Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”) como verdadeira premissa axiológica da ordem econômica brasileira (art. 170, da CRFB)¹⁰⁰, alinhando-se aos princípios da livre concorrência (inciso IV), da defesa do consumidor (inciso V), entre outros. Indo mais além, o parágrafo único, do aludido art. 170¹⁰¹, assegura a todos “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Para Fábio Konder Comparato¹⁰²:

O valor social da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV), um dos fundamentos da ordem econômica nacional (art. 170), é um princípio constitucional positivo. Como tal, ele exerce duas importantes funções em nosso sistema constitucional: a integradora e a genética. De um lado, todas as normas constantes do sistema de legislação ordinária, no campo econômico, devem ser interpretadas e harmonizadas à luz desse princípio. De outro lado, no exercício de sua competência própria, o legislador tem o dever de explicitar o princípio constitucional em normas adequadas, que lhe dêem substâncias e efetividade.

⁹⁸ BRASIL, op. cit., nota 14.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. *Revista de Direito Público*, ano 24, nº 97, p. 17-28, janeiro – março 1991.

A partir das diretrizes conferidas pelo constituinte originário, vê-se que a Constituição da República¹⁰³ adotou o capitalismo como modelo de ordem econômica, franqueando ao particular a liberdade de iniciativa, sem prejuízo do enaltecimento do trabalho humano e da defesa do consumidor. Isso significa que “a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista”¹⁰⁴.

Desta forma, pode-se dizer que a livre iniciativa significa que o Estado tem a sua intervenção limitada, não devendo restringir o exercício da atividade econômica, apenas disciplinar e impor requisitos mínimos, deixando livre, porém a liberdade do indivíduo em escolher seu trabalho. Trata-se de corolário do liberalismo econômico, idealizado por Adam Smith.¹⁰⁵

Conforme ensina Leonardo Vizeu Figueiredo, livre iniciativa é a liberdade de entrar, permanecer e sair do mercado, sem interferências externas, devendo o Estado atuar como agente normativo e regulador da ordem econômica¹⁰⁶. Ao contrário, toda vez que essa liberdade se faz ausente, o caminho trilhado é o inverso da finalidade constitucional. Quando se fazem exigências desproporcionais para micros e pequenos agentes econômicos, de ordem burocrática, fiscal, põe-se em risco, ao menos indiretamente, a liberdade de iniciativa econômica daqueles¹⁰⁷.

Ademais, a despeito de inexistir uniformidade na doutrina pátria, é lícito concluir que a livre iniciativa – mais do que um fundamento da Ordem Econômica – pode ser inserida na categoria dos direitos fundamentais. A respeito do tema, confira-se o magistério de Alexandre Santos de Aragão¹⁰⁸:

Há relativo consenso de que as empresas são também titulares de direitos fundamentais, tese que não se deixou contaminar por dogmas maniqueístas segundo os quais os direitos fundamentais seriam concernentes apenas aos indivíduos, sendo “nobres demais” para tutelar interesses econômicos, ainda mais de empresas.

Em primeiro lugar, a Constituição encara a liberdade de exercício da atividade econômica privada não como um favor do Estado, mas como um dos próprios fundamentos da República (art. 1º, IV, da Constituição) e da Ordem Constitucional Econômica (Constituição Federal, art. 170, caput), constituindo requisito do desenvolvimento sustentável da Nação, até porque “os Estados que mais têm avançado na melhoria da condição humana são justamente aqueles que adotam a liberdade de iniciativa, cabendo ao Estado o papel de redistribuidor de renda nacional”.

¹⁰³ BRASIL, op. cit., nota 14.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 720.

¹⁰⁵ GUERRA, op. cit., 2018, nota 39.

¹⁰⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 55.

¹⁰⁷ PETTER, Lafayette Josué. *Constituição econômica e concorrência*. Disponível em: <<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/02/constituic3a7c3a3o-econc3b4mica-e-concorrc3aancia.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁰⁸ ARAGÃO. Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, KINDLE.

Em segundo lugar, o rol dos direitos fundamentais sempre contemplou direitos de natureza econômica, a exemplo da vetusta “liberdade de indústria e comércia” (verbi gratia, o art. 179, XXIV, da Constituição Imperial do Brasil e os arts. 4º e 17 da Declaração dos Direitos do Homem, de 26 de agosto de 1789) e do direito de propriedade, base de todos os demais direitos de natureza econômica.

A livre-iniciativa econômica privada é um “autêntico direito fundamental e de um modo autônomo, sem ser colocado na dependência de um outro direito fundamental. Efetivamente, ele foi transferido para o domínio dos direitos fundamentais muito embora de conteúdo econômico, deixando a Constituição de o encarar como um mero princípio objetivo de organização econômica (...). Deve ter-se presente que o texto constitucional o consagra como um direito à não intromissão do Estado, um direito contra o Estado, pois que pode exercer-se livremente”.

Neste mesmo sentido, aduz o renomado autor português José Joaquim Gomes Canotilho¹⁰⁹:

A liberdade de iniciativa privada consiste na liberdade de iniciar uma atividade econômica (direito à empresa, liberdade de criação de empresa) e na liberdade de gestão e actividade de empresa (liberdade de empresa, liberdade de empresário). A liberdade de iniciativa privada compreende assim dois momentos: o acesso a determinada atividade econômica e o exercício dessa mesma actividade.

Eis o ponto central do princípio da livre iniciativa na economia capitalista: garantir que os agentes econômicos tenham acesso ao mercado e possam nele permanecer¹¹⁰.

O fato é que sem liberdade, ainda que exista propriedade, não pode existir empresa, mas apenas organização burocrática, estatal ou não¹¹¹. Assim, a livre iniciativa implica no protagonismo do setor privado na exploração de atividades econômicas, cabendo ao Estado apenas as atividades supletivas e condicionadas à presença de “imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art. 173, da CRFB/1988)¹¹². Mais do que isso: tal preceito impõe que o Estado não deve restringir o exercício da atividade econômica, salvo nos casos em que se fizer necessário, para fins de proteção do consumidor e de toda a sociedade. Trata-se, nas palavras de Eros Roberto Grau, de verdadeiro “princípio político constitucional conformador”¹¹³.

Logo, por força do princípio da subsidiariedade, a intervenção estatal somente se fará presente onde for necessária. Nos espaços da economia onde não se indicar para a necessidade

¹⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Parecer: A atividade econômica privada de transporte individual de passageiros, na sua modalidade privada e o “sistema Uber”*. Coimbra, 26 de out. de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

¹¹⁰ FORGIONI, Paula Andrea. Princípios constitucionais econômicos e princípios constitucionais sociais: a formatação jurídica do mercado brasileiro. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 32, n. 117, p. 165-176, 2012.

¹¹¹ ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de Derecho Público Económico*. Granada: Comares e Fundación de Estudios de Regulación, 1999, p. 212-213.

¹¹² BRASIL, op. cit., nota 14.

¹¹³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 202.

de interferência do Poder Público, o mercado se autorregulará. A esse propósito, recorda-se da classificação da aplicação das normas constitucionais de José Afonso da Silva, uma vez que tais comandos veiculam típicas normas de eficácia contida, visto que, em que pese ter aplicabilidade direta e imediata, observando-se que não carece de regulamentação, pode ter seu alcance contido e limitado pelo legislador infraconstitucional.

Sob outra perspectiva, a liberdade de iniciativa econômica também irradia uma vertente do princípio da legalidade, já que manifesta uma liberdade pública – associada à liberdade de empresa – ao expressar a não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei¹¹⁴. Com efeito, decorrem dessa afirmativa os seguintes efeitos: (i) a faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado; (ii) a não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei; (iii) a faculdade de conquistar a clientela, desde que não seja por meio de concorrência desleal; (iv) a neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes¹¹⁵.

Neste diapasão, a livre iniciativa da Carta de 1988¹¹⁶ faculta ao empreendedor a possibilidade de instalar e realizar os seus investimentos, de competir lealmente nos mercados e de auferir lucros (desde que não abusivamente). O princípio, ora analisado, projeta, no âmbito da atividade econômica, a norma geral sobre a conduta dos particulares, que vigora nas sociedades democráticas, e que se baseia no respeito à liberdade: é lícito fazer tudo aquilo que não seja proibido pelas normas vigentes¹¹⁷.

Por fim, trazendo a aplicação do citado princípio para o tema do presente trabalho, tem-se que o Estado deverá se ater para não tolher a liberdade do empreendedor que inova, bem como deve defender os valores constitucionais vigentes.

2.2. Atividades típicas de mercado e os serviços públicos

Conforme bem sintetizado por Luís Roberto Barroso¹¹⁸, “é fora de dúvida que os particulares são os principais atores da ordem econômica brasileira. Têm eles direito subjetivo à livre concorrência e à busca do lucro e o dever jurídico de observarem os princípios de funcionamento da atividade econômica”. Como antecipado no tópico anterior, a atividade

¹¹⁴ Idem. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 246.

¹¹⁵ Idem, op. cit., 2010, p. 206.

¹¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 14.

¹¹⁷ SARMENTO, Daniel. Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: o “caso Uber”. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 299-327.

¹¹⁸ BARROSO. Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e o Limite à Atuação Estatal no Controle de Preços. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, out.-dez. 2001, p. 187-212.

econômica em sentido estrito se confunde com a atuação empresarial, tipicamente privada, que não deve ser dificultada pelo Estado. É que a atividade econômica em sentido estrito não é desenvolvida pelo Estado, seja diretamente ou por meio de delegação. É exercida, diretamente, por particulares; e é guiada pela livre iniciativa e pelos demais princípios da ordem econômica, sujeitando-se apenas ao poder de polícia estatal.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras citando Eros Roberto Grau¹¹⁹, esclarecem:

[...] Eros Grau, na virada dos anos 80 para os 90, quem melhor sintetizou essa formulação. Na sua inigualável síntese, a Constituição traria uma apartação essencial entre “serviços públicos” e “atividades econômicas em sentido estrito”. De acordo com o referido autor, as atividades econômicas seriam o gênero, no qual se incluiriam a “prestação de serviços públicos” e as “atividades econômicas em sentido estrito”. Estes (serviços públicos) seriam de titularidade estatal, prestados em regime de exclusividade, compondo uma espécie de livre iniciativa pública” para a exploração dessas atividades. Aquelas (atividades econômicas em sentido estrito) deveriam ser abertas à exploração privada, só cabendo ao Estado a sua exploração excepcional e subsidiariamente, nos termos dos artigos 173 e 177 da Constituição. Nesse quadrante, em sede de serviços públicos, sequer caberia falar em intervenção estatal, pois que “não se intervém no que é próprio”.

Seguindo essa linha de raciocínio, reafirma-se que a intervenção direta do Estado na atuação empresarial somente se admite a título excepcional, e só se justifica quando “necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173, caput, CRFB/1988)¹²⁰. Em paralelo a isso, verifica-se também o poder do Estado de intervir indiretamente sobre a atividade econômica em sentido estrito, para normatizá-la, exercer o poder de polícia e fomentar atuações privadas consideradas socialmente desejáveis (art. 174, caput, CRFB/1988)¹²¹. Do mesmo modo, essa intervenção não está isenta dos contornos ditados pela Constituição da República. Muito pelo contrário. Além das normas constitucionais que regem a atividade econômica, o desempenho dessa função estatal deve ainda observar outras limitações relevantes, como o respeito aos princípios da proporcionalidade, da legalidade e da igualdade¹²².

De todo modo, o núcleo essencial inserido no texto constitucional é a liberdade do particular para atuar no mercado, em manifestação dos regimes capitalistas de produção¹²³.

¹¹⁹ GRAU, apud MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 17-48.

¹²⁰ BRASIL op. cit., nota 14.

¹²¹ Ibid.

¹²² SARMENTO, op. cit., nota 117.

¹²³ Ibid.

Em sentido diverso, pode-se dizer que os serviços públicos são as atividades prestadas para satisfazer as necessidades da coletividade. “O exercício dos serviços públicos se dá em caráter de privilégio ou monopólio, podendo ser praticado por particulares ou pelo próprio Estado e a regra não é a livre iniciativa ou livre competitividade, mas sim o interesse público”¹²⁴.

Para Alexandre Aragão¹²⁵:

serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.

Isso implica em dizer que os serviços públicos estão excluídos do âmbito de incidência da livre iniciativa, “podendo ser exercidos por particulares apenas mediante delegação quando, como e enquanto o Estado politicamente assim decidir, observados, naturalmente, os limites impostos pelos princípios do Direito Administrativo Econômico”^{126, 127}.

Acrescente-se, ainda, a visão de Vilmar Gonçalves¹²⁸, para quem:

[...] a análise de serviço público não pode estar mais vinculada a visão tradicional a respeito da titularidade da atividade, mas ao aspecto material relacionado à finalidade da atividade em atender às necessidades da sociedade moderna. A referência genérica constante do art. 175 da Constituição Federal, que trata da prestação direta de serviço público pelo Estado, ou por terceiro por ele delegado, não pode ser interpretada de maneira restritiva ou estática, como se toda e qualquer atividade que atende a uma

¹²⁴ BARTHASAR, Rafael Martinez. Os limites constitucionais à regulamentação dos aplicativos de transporte individual privado pelos municípios brasileiros. *Revista de Direito e Novas Tecnologias*. v. 5/2019. São Paulo: RT, out.- dez./2019.

¹²⁵ ARAGÃO, 2017, op. cit., nota 108.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ O conceito de serviços públicos foi desenvolvido na França, atrelado à necessidade de apartação do Direito Administrativo. Como bem sintetizado por Floriano Azevedo e Rafael Vêras: “(...) Nas primeiras décadas do século XX, para uma vertente sociológica, desenvolvida pela escola de Bourdeauz, León Duguit à frente, o Estado não seria caracterizado estritamente pelos atos de soberania, pelo exercício do seu poder extroverso baseado na desigualdade entre soberanos e súditos. De acordo com tal concepção, sua atuação estaria atrelada ao dever de prestação de um serviço público, um núcleo prestacional consistente não num plexo de prerrogativas, mas num conjunto de deveres de provimento das necessidades afetas à coesão social.

Foi, contudo, a partir da consolidação da escola de Bourdeaux, empreendida por Gaston Jèze, que a noção tradicional de serviço público ganhou corpo. De acordo com o autor, no contexto permeado pelo advento de um Estado Social, toda vez que se estiver diante de uma atividade considerada serviço público, sobre ela incidirá um regime especial, um plexo de prerrogativas, voltado à sua regular execução. Ainda para Jèze, esse regime jurídico especial pressuporia as seguintes características: (i) a titularidade de tais atividades pelo Estado; (ii) a interdição de sua prestação em regime de liberdade, só sendo admitida a sua prestação por particulares recebedores de uma outorga específica do poder público; e (iii) a sujeição de todos os prestadores a um regime jurídico único, fortemente regulado e pautado pro prerrogativas publicísticas (*publicatio*)” MARQUES NETO; FREITAS, op. cit., nota 119.

¹²⁸ GONÇALVES, Vilmar. Direito Administrativo e avanços tecnológicos: desafios e conquistas. In: BECKER, Daniel (Coord.); FERRARI, Isabel. *Regulação 4.0: novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 35-54.

necessidade primária ou secundária da sociedade necessite de um procedimento licitatório prévio, por exemplo.

Das considerações feitas pela doutrina, percebem-se dois critérios essenciais para a caracterização do serviço público: o regime jurídico e a natureza da atividade. Para a atividade ser considerada como serviço público deve haver “relação de dependência entre a atividade e a Administração ou presença orgânica da Administração; quer dizer, a Administração está vinculada a essa atividade, exercendo controle permanente sobre o executor do serviço público; sua intervenção, portanto, é maior do que a aplicação de medidas decorrentes do poder de polícia, porque a Administração é responsável pela atividade. A Administração tem, assim, parte preponderante na organização da atividade”¹²⁹. Nas palavras de Odete Medauar¹³⁰:

[...] A Constituição Federal fixa vínculo orgânico, ao dispor, no caput do art. 175, que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Por isso, os chamados ‘serviços de utilidade pública’, realizados por particulares e reconhecidos como de ‘utilidade pública’, não podem ser qualificados como serviços públicos, em sentido técnico, por faltar vínculo orgânico com a Administração, por não incumbir ao Poder Público.

A bem da verdade, os chamados serviços de utilidade pública, tecnicamente, seriam atividades econômicas com acentuada relevância social, o que avoca maior interesse regulatório por parte do Estado, sobretudo quando comparados com as atividades estritamente negociais.

Por fim, diante das breves considerações aqui expostas, e estabelecidas algumas das diferenças mais significativas entre o regime constitucional da atividade econômica em sentido estrito e o regime dos serviços públicos, percebe-se a importância prática de se enquadrar uma determinada atividade em uma ou em outra “categoria”. Fixadas tais premissas, e trazendo o tema para as atividades discutidas no presente trabalho, destaca-se, previamente, que, de uma forma geral, o serviço de transporte privado individual de passageiros deve ser considerado como atividade econômica em sentido estrito¹³¹, sendo um serviço de utilidade pública.

2.3. A livre iniciativa, a livre concorrência e a proporcionalidade

Os princípios da ordem econômica são positivados na atual Constituição da República Federativa do Brasil com o escopo de conferir segurança jurídica na economia brasileira. De

¹²⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2.ed. São Paulo: RT, 1998, p. 330-331.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Tal conclusão será melhor debatida em tópico específico do capítulo 4.

acordo com Egon Bockmann Moreira¹³², “a leitura dos princípios constitucionais da Ordem Econômica tem duas diretrizes básicas: o princípio da unidade (“A Constituição não pode ser lida em tiras” – Eros Roberto Grau) e o princípio ponderativo-compatibilizador (a fim de obter a máxima efetividade dos princípios)”.

Para Daniel Sarmiento¹³³:

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

[...]

Ora, o constituinte enunciou diversos princípios que regem a nossa ordem econômica, previstos no art. 170 da Constituição. Além disso, a Lei Fundamental consagra inúmeros outros preceitos que também devem influenciar o tratamento infraconstitucional das relações econômicas: os princípios fundamentais da República, os direitos fundamentais, as regras sobre divisão de competências entre os entes federativos, dentre outros. Tais princípios e regras constitucionais possuem força normativa, devendo assim orientar a interpretação do Direito Econômico, cuja constitucionalização, portanto, decorre da própria Constituição.

Como não poderia deixar de ser, essas normas constitucionais também devem pautar a exegese e aplicação dos diplomas legais que cuidam do transporte individual de passageiros. Afinal, é fora de dúvida que o transporte, pela sua própria natureza, constitui uma atividade econômica – pelo menos em sentido amplo. Não bastasse, o próprio constituinte inseriu a disciplina do transporte (art. 178, CF) no capítulo da Carta intitulado “*Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*” (Capítulo I do Título VII).

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como o princípio da proporcionalidade, como princípios diretores da ordem econômica, produzem externalidades positivas, como a redução dos preços cobrados e a melhoria na qualidade dos produtos e serviços¹³⁴, além da vedação da desproporção entre os meios utilizados pelo Estado para a obtenção de determinados fins.

Conforme já amplamente discorrido, a livre iniciativa da Constituição de 1988 faculta ao empreendedor a possibilidade de instalar e realizar os seus investimentos, de competir lealmente nos mercados e de auferir lucros (desde que não abusivamente)¹³⁵. Desta forma, pode-se concluir que a livre iniciativa possui os seguintes desdobramentos: 1º) liberdade de instalação e alocação de investimentos; 2º) liberdade de competição e 3º) liberdade de gestão.

¹³² MOREIRA, Egon Bockman. Os princípios constitucionais da atividade econômica. *Revista da Faculdade de Direito do UFPR*, n. 45, p. 103–11, 2006.

¹³³ SARMENTO, op. cit., nota 117.

¹³⁴ GUERRA, op. cit., 2018, nota 39.

¹³⁵ MOREIRA, op. cit., 2006, nota 132.

Sarmento, citando Tércio Sampaio Ferraz¹³⁶, esclarece que:

[...] o reconhecimento do caráter fundante do princípio da livre iniciativa em nossa ordem constitucional significa, como consagrou Tércio Sampaio Ferraz, que a “estrutura da ordem está centrada na atividade das pessoas e dos grupos, e não na atividade do Estado”. (...) A livre iniciativa acolhe e promove a espontaneidade humana na produção de algo novo, de começar algo que não estava antes. Essa espontaneidade, base da produção da riqueza, é o fator estrutural que não pode ser negado pelo Estado. Se, ao fazê-lo, o Estado bloqueia e impede, não está intervindo, no sentido de normar e regular, mas dirigindo, e com isso, substituindo-se a ela na estrutura fundamental do mercado.

Ademais, de acordo com o que já foi exposto em tópico próprio, dispõe o parágrafo único do artigo 170 da CF/88¹³⁷: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Assim, resta evidente que a regra é a liberdade de exercício da atividade econômica como fruto da livre iniciativa, de forma que ao Estado cabe apenas regular fiscalizar e normatizar¹³⁸.

Como desdobramento do princípio da livre iniciativa, o princípio da livre concorrência, implica “a ausência de óbices a que os agentes econômicos ingressem nos mercados e se relacionem de forma horizontal com os demais operadores”¹³⁹, ou seja, ao lado da livre iniciativa, a livre concorrência “se volta, essencialmente, à proteção da livre competição entre os agentes econômicos no mercado, em prol do consumidor, da eficiência econômica e de outros objetivos socialmente relevantes”¹⁴⁰.

Neste sentido, não há dúvidas que “a concorrência é benéfica. Beneficia os consumidores e o próprio mercado se organiza para prestar um serviço de melhor qualidade aos consumidores. A concorrência livre e sadia faz com que a atividade se desenvolva”¹⁴¹.

Conforme bem sintetizado por Luís Roberto Barroso¹⁴²:

O princípio da livre concorrência, corolário direto da liberdade de iniciativa, expressa a opção pela economia de mercado. Nele se contém a crença de que a competição entre os agentes econômicos, de um lado, e a liberdade de escolha dos consumidores, de outro, produzirão os melhores resultados sociais: qualidade dos bens e serviços e preço justo. Daí decorre que o Poder Público não pode pretender substituir a regulação natural do mercado por sua ação cogente, salvo as situações de exceção que serão aqui tratadas. Por outro lado, os agentes privados têm não apenas direito subjetivo à livre concorrência, mas também o dever jurídico de não adotarem comportamentos anticoncorrenciais, sob pena de se sujeitarem à ação disciplinadora e punitiva do Estado.

¹³⁶ FERRAZ apud Sarmento, op. cit., nota 117.

¹³⁷ BRASIL, op. cit., nota 14.

¹³⁸ GUERRA, op. cit., 2018, nota 39.

¹³⁹ MOREIRA, op. cit., nota 132.

¹⁴⁰ SARMENTO, op. cit., nota 117.

¹⁴¹ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

¹⁴² BARROSO, op. cit., nota 118.

No mesmo sentido são os ensinamentos de J. J. Gomes Canotilho¹⁴³:

Efectivamente, uma actividade económica privada é, por destinação, aberta à livre concorrência, isto é, ao pleno e livre acesso de todos. Neste sentido, uma ordem económica fundada na liberdade de iniciativa económica e no valor social do trabalho pressupõe ou implica a liberdade de mercado, isto é, pressupõe a liberdade de concorrência no acesso às actividades económicas e no seu exercício.

Ressalta-se, ainda, que o princípio ora em análise possui uma dupla faceta, uma negativa e outra positiva. Na primeira, serve como uma obrigação negativa para o Estado, uma vez que veda a instituição de restrições excessivas que impeçam os agentes económicos de ingressar, atuar e competir livremente no mercado¹⁴⁴. A segunda, indica que o Estado atue sobre o mercado para protegê-lo e prevenir de abusos económicos e práticas anticoncorrenciais.

Entretanto, tal como ocorre com a liberdade de iniciativa, a livre concorrência também não é protegida pela Constituição de forma absoluta, uma vez que “princípios constitucionais eventualmente colidentes, como a proteção ao meio ambiente, podem justificar a imposição de restrições proporcionais a esse importante princípio”¹⁴⁵.

Não menos importante que os demais princípios ora analisados, o princípio da proporcionalidade/razoabilidade surge como uma forma de limitar e controlar o poder exorbitando do Estado.

Para Fábio Konder Comparato¹⁴⁶, “trata-se de exigência correspondente a um princípio geral do direito administrativo: as imposições de polícia, sendo sempre restritivas de liberdades, não de ser substancialmente apropriadas, isto é, proporcionais aos fins visados”.

Nesta ordem de ideias, temos o princípio da proporcionalidade aplicado na seara económica como um importante limitador do exercício do poder de polícia. Tal postulado impõe que o exercício do poder de polícia, entendido como intervenção na seara de direitos dos particulares, só poderá agir quando necessário para concretização de interesses públicos, e tal ação deverá ser mensurada no limite do necessário, ou seja, deverá servir como um critério de equilíbrio entre os ônus impostos ao particular e os bônus auferidos pela coletividade¹⁴⁷.

¹⁴³ CANOTILHO, op. cit., nota, 109.

¹⁴⁴ Para Sarmiento, “conquanto a liberdade de concorrência proteja os agentes económicos diante de regulações estatais restritivas, o seu foco principal não é a proteção desses agentes, mas sim a tutela dos interesses dos consumidores, que são prejudicados pela imposição de limites injustificados à sua liberdade de escolha. In: SARMENTO, op. cit., nota 117.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ COMPARATO, op. cit., nota 102.

¹⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 4, novembro/dezembro de 2005/ janeiro de 2006.

Nos dizeres de Sérgio Ferraz e Adilson Dallari¹⁴⁸, tal princípio:

[...] veda a desproporção entre os meios utilizados para a obtenção de determinados fins. Pode-se dizer, com segurança, que por força do princípio da proporcionalidade, não é lícito à Administração Pública valer-se de medidas restritivas ou formular exigências aos particulares além daquilo que for estritamente necessário para a realização da finalidade almejada.¹⁴⁹

Assim, além de se observar o limite material representado pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, qualquer medida de disciplina do mercado, ainda que disponha de um fundamento legítimo, deve apresentar-se de acordo com o princípio da proporcionalidade/razoabilidade¹⁵⁰.

Importa ressaltar ainda, conforme bem explicitado por Paulo Samico Junior¹⁵¹, que os princípios aqui tratados:

[...] não são exaustivos, e nem tampouco estão somente no art. 170. Muitos outros estão espalhados pela carta constitucional, como por exemplo a liberdade de ofício ou profissão (art. 5º, XXIII); a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); a propriedade privada (art. 5º, XXII), que de forma geral orienta ao Estado não interferir na propriedade sem motivo relevante, pois a propriedade não é pública e de um certo modo impulsiona a atividade econômica.

[...]

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

Desta forma, diante das premissas traçadas até o momento e trazendo para o âmbito dos transportes os fundamentos dos princípios ora apresentados, em especial ao transporte

¹⁴⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 64.

¹⁴⁹ O princípio da razoabilidade/proporcionalidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha. Desse modo, em primeiro lugar, é preciso que haja um nexo racional e razoável entre a medida disciplinadora implementada e o objetivo que se pretende alcançar, tendo em vista o pressuposto fático que fundamenta a norma. Com efeito, a regra que vier a interferir no mercado deve ser apta a realizar e/ou restaurar o fim constitucional que autorizou a sua edição. Vale dizer, deve haver uma correlação lógico-racional entre a distorção que se quer corrigir e o seu remédio. O princípio da razoabilidade exige também, em segundo lugar, que, dentre as medidas aptas a atingir o resultado pretendido, seja escolhida aquela que produz a menor restrição aos direitos consagrados na Constituição. É preciso assegurar a presença do binômio necessidade/utilidade no caso concreto, com a conseqüente vedação do excesso. Por fim, a medida deverá ser comparativamente menos danosa aos princípios constitucionais que regem a ordem econômica que o próprio motivo da intervenção. Em outras palavras, o custo-benefício deverá ser positivo. BARROSO, op. cit., nota 118.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

privado individual de passageiros, têm-se que o referido serviço é fruto do liberalismo econômico pautado pela livre iniciativa e não intervenção estatal.

2.4. Considerações sobre as limitações ao exercício do poder de polícia

Conforme assentado anteriormente, a regra é a liberdade de exercício da atividade econômica, como corolário da livre iniciativa, não devendo o Estado interferir na esfera privada. Posto de forma singela, a regra é a liberdade na exata medida em que não prejudique o próximo¹⁵². Desta forma, a atuação do Estado, em relação às atividades desenvolvidas pelos particulares, passa a ter um caráter negativo, dado que se cinge a colocar limites aos agentes privados¹⁵³.

Por tratar-se de norma de eficácia contida, o texto constitucional não impede a regulação da atividade econômica, apenas impondo requisitos para seu exercício racional, quando presente o interesse público.

Ocorre que, como será demonstrado a seguir, tal manifestação estatal restritiva deve respeitar as limitações impostas pelo ordenamento jurídico, sob pena de transmudar-se em arbitrariedade. O Estado, com efeito, somente poderá exercer o seu poder normativo de polícia no quadro geral para tanto fixado em lei¹⁵⁴.

Ao Estado, como visto, é permitido atuar como agente normativo e regulador e, por meio dessas prerrogativas, exercer uma tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora, conforme o disposto no art. 174, da Constituição da República¹⁵⁵:

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

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

[...]

Para Marçal Justen Filho¹⁵⁶, “a regulação econômico-social consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos

¹⁵² CHAVES, Dagoberto L. M.M. Direito das plataformas: as relações entre múltiplos agentes. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 187-207.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ COMPARATO, op. cit., nota 102.

¹⁵⁵ BRASIL, op. cit., nota 14.

¹⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 447.

fundamentais”. Portanto, a regulação projeta medida estatal vocacionada à garantia dos princípios da ordem econômica, bem como do respectivo interesse público, a fim de efetivar a observância de políticas públicas norteadoras do planejamento econômico e social¹⁵⁷.

A regra, repita-se à exaustão, é a livre iniciativa, visto que a proteção da liberdade econômica e a promoção da livre concorrência é a forma mais simples, menos custosa e mais eficiente de incentivo social à produção de bens ou prestação de serviços mais baratos e de melhor qualidade. A intervenção do Estado, ainda que indiretamente, somente se admite a título excepcional, quando necessária para garantir a efetividade dos valores propagados pelo texto constitucional. Somente haverá motivo para promover a regulação de algum setor da economia se existir alguma das chamadas “falhas de mercado”, que se manifestam de diversas maneiras como, por ex., a deficiência na concorrência ou a existência de externalidades¹⁵⁸.¹⁵⁹

Conforme leciona Barroso¹⁶⁰:

O Estado disciplina a atividade econômica mediante a edição de leis, de regulamentos e pelo exercício do poder de polícia. De fato, o Poder Público exerce competências normativas primárias e edita normas decisivas para o desempenho da atividade econômica, algumas com matriz constitucional, como, por exemplo, o Código do Consumidor (art. 5, XXXII), a lei de remessa de lucros (art. 172), a lei de repressão ao abuso do poder econômico (art. 173, §4º), dentre inúmeras outras. Exerce, ademais, competências normativas de cunho administrativo, editando decretos regulamentares, resoluções, deliberações, portarias, algumas em domínios relevantíssimos como a política de crédito e a política de câmbio, em meio a muitas outras. Por fim, desempenha, também, o poder de polícia, restringindo direitos e condicionando o exercício de atividades em favor do interesse coletivo (e.g., polícia ambiental, sanitária, fiscalização trabalhista).

Nessa ordem de ideias, é forçoso concluir que não há óbice para que o Estado regule a atividade de distribuição de patinetes elétricos e bicicletas pelas ruas da cidade, dada a necessidade de ordenação do espaço público. Essa normatização restritiva da atividade econômica revela uma faceta conhecida pelo Direito Administrativo, pois traduz o exercício do poder de polícia estatal. Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁶¹:

[...] denomina-se polícia à função administrativa que tem por objeto aplicar concreta, direta e imediatamente as limitações e os condicionamentos legais ao exercício de

¹⁵⁷ O tema da regulação será melhor abordado no próximo capítulo 3.

¹⁵⁸ BINENBOJM, Gustavo. Poder de Polícia, Ordenação e Regulação: *transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁵⁹ Segundo Leonardo Vizeu, as externalidades são “fatores produzidos pelos agentes que operam no mercado, na consecução de suas atividades, cujos efeitos se fazem presentes sobre terceiros não participantes do respectivo ciclo econômico (produção, circulação e consumo), indo além do respectivo nicho, tendo forte impacto no meio social”. FIGUEIREDO, op. cit., nota 106, p. 108.

¹⁶⁰ BARROSO, op. cit., nota 118.

¹⁶¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 442.

direitos fundamentais, compatibilizando-os com interesses públicos, também legalmente definidos, com a finalidade de possibilitar uma convivência ordeira e valiosa.

Ressoa acrescentar, no entanto, que o exercício do poder de polícia sobre a atividade econômica, seja mediante a expedição de regulamentos proibitivos próprios ou através de aplicação de sanções administrativas nas infrações a serem apuradas no caso concreto, não é ilimitado, devendo se curvar as diretrizes ditadas pelo texto constitucional. Além das normas constitucionais que regem a ordem econômica, o desempenho dessa função estatal deve ainda observar outras limitações relevantes, como o respeito aos princípios da legalidade e da proporcionalidade. Neste diapasão, são válidas as lições de Gustavo Binjenbojm¹⁶²:

[...] o poder de polícia apresenta-se na atualidade como uma ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição. Cuida-se, assim, de um conjunto de regulações sobre a atividade privada, desvinculadas ou complementares a relações especiais de sujeição (estatutárias ou contratuais), dotadas ou não de força coercitiva, conforme o caso, que erigem um sistema de incentivos voltados à promoção de comportamentos socialmente desejáveis e ao desestímulo de comportamentos indesejáveis, de acordo com objetivos político-jurídicos predeterminados. Tem-se aqui o campo do chamado direito administrativo ordenador.

Nessa perspectiva, toda restrição à livre iniciativa, ainda que para corrigir potenciais efeitos indesejáveis da atividade, deve se sujeitar a deliberação democrática, por meio de lei, assim como aos valores propagados pela Constituição da República (como, por ex., a livre concorrência), incluindo-se, aqui, o rol de direitos fundamentais, do qual a liberdade de empresa faz parte.

Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Netto¹⁶³ e Rafael Vêras asseveram:

À medida que a nossa Constituição acolheu a liberdade de iniciativa e a livre concorrência como princípios diretores da ordem econômica, todas as restrições à prestação de serviços em regime de concorrência deverão ser excepcionais e justificadas. Regulação é necessária e em alguns casos pode justificar até a prestação exclusiva pelo Estado ou seu delegatário. Contudo, a concorrência também é benéfica. Produz externalidades positivas, tais como a redução da renda dos preços cobrados do cidadão e o incremento da qualidade dos produtos. Se não bastassem esses argumentos jurídicos, os fatos vêm corroborando esse entendimento. A evolução tecnológica resulta na inevitável construção de um ambiente concorrencial na prestação dos serviços públicos, seja pelo já citado fenômeno da inovação disruptiva, seja porque esses serviços não indicam mais características de monopólio natural para sua prestação.

¹⁶² BINENBOJM, op. cit., 2016, nota 158.

¹⁶³ MARQUES NETO; FREITAS, op. cit., nota 119.

Em razão disso, qualquer regulamentação pormenorizada a ser editada pela municipalidade deve observar os princípios e valores emanados pela Constituição da República (como, por ex., a livre iniciativa, a livre concorrência, a legalidade e a proporcionalidade), sob pena de padecer de flagrante incompatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, podendo vir a ocasionar, inclusive, a limitação da atuação do particular no campo da inovação.

Assim, passa-se a análise, no próximo capítulo, do novo modelo de economia que vem sendo adotado pelo particular no campo da micromobilidade, bem como da possível regulação dessa nova atividade, sempre com observância aos princípios da ordem econômica.

3. ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO E NOVAS TECNOLOGIAS

As formas de acesso e de utilização dos mais variados tipos de bens e serviços atravessam um período de inegáveis mudanças¹⁶⁴. O modo de consumo do século XX, pautado pela aquisição e acúmulo de bens materiais, está em franco declínio.

Nos últimos anos, uma nova cultura de negócios, chamada de “economia do compartilhamento”¹⁶⁵, emergiu na sociedade. Essa tendência econômica é representada por um novo cenário em que os consumidores, ao invés de depositar produtos em suas casas, iniciam um processo de partilha.

A economia do compartilhamento tem obtido relevante destaque no cenário mundial em decorrência da popularização da internet e da criação de aparelhos e aplicativos responsáveis por promover a conectividade entre as pessoas. A facilidade com que indivíduos, até mesmo estranhos, podem agora se conectar, trocar e compartilhar informações, e cooperar é realmente transformadora.¹⁶⁶ O compartilhamento se tornou um fenômeno global, tanto por conta da expansão de plataformas, quanto porque a ideia de compartilhar foi recepcionada ao redor do mundo¹⁶⁷.

Não há dúvidas que tal economia vem gerando um relevante movimento de alterações de paradigmas, sobretudo porque a propriedade de bens e serviços, tal como é conhecida, vem perdendo importância, cedendo espaço ao acesso, e não a posse, de acordo com a conveniência de cada um. Atrelado às inovações, criou-se um novo modelo econômico que, inclusive, transcende a esta caracterização, por ser verdadeiro *lifestyle*.

Dois fatores parecem ser os principais responsáveis por esse fenômeno: a existência de plataformas que proporcionam maior exposição e disponibilidade de bens e serviços em larga escala, e a possibilidade de se usufruir de bens e serviços a um custo reduzido e de forma mais conveniente, sem a necessidade de adquiri-los.

¹⁶⁴ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; LEMOS, Ronaldo. Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança. In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 21-40.

¹⁶⁵ A atividade consiste basicamente em, por meio de uma plataforma digital, uma pessoa oferecer um bem de sua propriedade ou seus próprios serviços a outra pessoa, disposta a usufruir deles, mediante alguma espécie de contrapartida, quase sempre monetária. OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Economia colaborativa e desafios ao ordenamento jurídico brasileiro: primeiras reflexões. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 115/2018, p. 479-495, São Paulo: RT, jan – fev/2018.

¹⁶⁶ SCHOR, Juliet. Debatendo a economia do compartilhamento. In: ZANATTA (Org.); PAULA (Org.); KIRA (Org.), op. cit., nota 164, p. 21-40.

¹⁶⁷ Ibid.

Conforme destacado por Ricardo Abramovay¹⁶⁸, 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.

Nesta ordem de ideias, a economia do compartilhamento vem ganhando destaque na sociedade principalmente por ter como uma de suas diretrizes o empoderamento dos cidadãos e o aumento da eficiência no uso dos bens. Compartilhar recursos, além de gerar numerosos novos nichos de emprego para desenvolver a economia, é também responsável pela manutenção da qualidade dos serviços com diminuição de custos. Essa nova forma de pensar e travar relações propõe, ademais, um menor impacto ambiental frente ao provocado pela economia tradicional baseada no estímulo ao consumo. Não há dúvidas que o século XXI desenha outro tipo de consumidor: aquele que em vez de comprar, adquire o serviço ou a experiência que um produto proporciona.

Desde a música à hospedagem, a economia do compartilhamento vem criando base sólida nos mais diversos setores da economia e ganhando cada vez mais participação em mercados antes controlados por algumas poucas empresas. O efeito justifica-se não apenas pelos preços relativamente menores dos serviços ofertados, mas – sobretudo – pela comodidade e praticidade de tais serviços, que, além de utilizarem plataformas digitais seguras e interativas, trabalham com mercados de redistribuição, ou seja, realocam bens ociosos, que são transferidos de locais onde não têm mais utilidade para outros onde possuem¹⁶⁹.

Assim, em franca expansão, a tendência de compartilhar fez surgir uma série de aplicativos voltados para as mais variadas necessidades e interesses. Uber, *Airbnb* e milhares de outras plataformas promoveram uma verdadeira democratização do compartilhamento, tornando o mercado mais competitivo e o acesso a bens e serviços cada vez mais fácil e

¹⁶⁸ 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: 11 mai. 2020.

¹⁶⁹ MENDES, Francisco Schertel; CEROY, Frederico Meinberg. *Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana*: Uma proposta de marco legal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Novembro/2015 (texto para discussão n. 185). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td185>. Acesso em: 11 mai. 2020.

conveniente. Além de acomodações e automóveis, ainda pode-se citar como exemplos de bens compartilhados as bicicletas, equipamentos esportivos, roupas, brinquedos, joias...¹⁷⁰

De maneira geral, a tecnologia é usada como sinônimo de melhoria da qualidade de vida e isso tem alcance em diversos aspectos das atividades estatais, tais como geração e circulação de informação, desenvolvimento de atividades produtivas com menor utilização de recursos naturais e adoção de recursos renováveis, segurança e transporte públicos...

A chamada sociedade tecnológica ganha contornos significativos como consequência dos diversos movimentos sociais e econômicos que, por sua vez, geram a busca por meios de transformação da realidade, com relevante impacto sobre as relações humanas regidas pelo ordenamento criado pelo Estado. Mas como o Estado deve se estruturar a partir do avanço tecnológico, considerada a sua função primordial de promover o bem-estar social?

Fato é que mesmo diante dos pontos positivos trazidos pela criação e desenvolvimento da economia do compartilhamento, a facilidade de inserção de novos *players*¹⁷¹ no mercado faz com que inúmeras atividades fiquem, ainda que temporariamente, sem regulamentação.

Neste sentido, os novos serviços decorrentes do advento da economia do compartilhamento acabam por desafiar os atuais instrumentos de regulação utilizados pelo Estado.¹⁷²

De acordo com Bruno Feigelson e Luiza Caldeira Leite¹⁷³, diante das inovações tecnológicas:

[...] o Direito também vive seu momento de disrupção. Surge, então, o “Direito Exponencial” como consequência do impacto de um período de mudanças muito intensas na sociedade, no qual a criação da internet é um marco do fim da era do capitalismo produtivo precipuamente material e início do capitalismo da era da informação. Da mesma forma, o Direito Exponencial ascende como uma representação da transformação do Estado e, por consequência, da maneira como será sua interferência no mercado e na vida dos indivíduos, devido ao uso de tecnologia como instrumento de mudança do próprio Direito.

Neste diapasão, após uma análise dos principais aspectos ligados à mobilidade urbana no Brasil, bem como dos princípios e fundamentos da ordem econômica que sustentam a

¹⁷⁰ MACHADO, José Mauro Decossau; MENEGUETTI, Pamela Gabrielle. A responsabilidade civil dos intermediários na economia do compartilhamento. In: ZANATTA (Org.); PAULA (Org.); KIRA (Org.), op. cit., nota 164, p. 21-40.

¹⁷¹ *Player* é o termo em inglês usado para discriminar quem opera no mercado. Geralmente os *players* são classificados em grupos de acordo com seus perfis de atuação.

¹⁷² OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende; FIGUEIROA, Caio Cesar. Desafios das reformas institucionais a parti de novas tecnologias: uma abordagem pragmática do direito público a partir do caso Uber. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 22, p. 341-369.

¹⁷³ FEIGELSON, Bruno; SILVA, Luiza Caldeira Leite. Regulação 4.0: Sandbox Regulatório e o futuro da regulação. In: BECKER (Coord.); FERRARI, op. cit., nota 128, p. 75-88.

atividade do particular no âmbito do transporte individual privado de passageiros, passa-se a uma breve explanação sobre o fenômeno da economia do compartilhamento, o marco civil da internet no direito brasileiro, direito regulatório e a sua aplicabilidade no âmbito da mobilidade urbana.

3.1. Economia do compartilhamento: um modelo disruptivo

Sharing economy, economia do compartilhamento ou consumo colaborativo são apenas alguns dos diversos termos utilizados para denominar uma nova tendência de modelos de negócio que veio à tona a partir do desenvolvimento tecnológico dos últimos anos. A possibilidade de compartilhamento de bens e serviços, aliada a facilidade de comunicação através de novas tecnologias, fez surgir um ambiente propício para que esses novos modelos se desenvolvessem^{174 175}.

Como é cediço, a ideia de compartilhar não é inovadora, mas sem dúvidas alcançou larga escala em razão da utilização de plataformas tecnológicas que viabilizaram o compartilhamento¹⁷⁶. Assim, esse novo modelo de economia se vale do que se convencionou chamar de inovação disruptiva.

Tem-se uma inovação disruptiva quando um produto ou serviço se instala inicialmente em parte do mercado e, através de uma novidade tecnológica ou de outro meio, amplia-se de maneira acelerada e imprevisível, podendo alcançar a sua totalidade.¹⁷⁷ No momento em que o modelo disruptivo se conecta rapidamente e se “retroalimenta mutuamente”, notadamente envolvendo questões tecnológicas e sociais, há a capacidade dele modificar substancialmente as estruturas e dinâmicas de mercado¹⁷⁸.

Segundo Leonardo Coelho Ribeiro¹⁷⁹, para ser disruptiva, uma inovação costuma:

¹⁷⁴ MACHADO, op. cit., nota 170.

¹⁷⁵ [...] O surgimento e a popularização de dispositivos como os *smartphones* e *tablets*; o desenvolvimento expressivo dos métodos de localização e determinação geográfica; o acesso crescente da população à internet; o desenvolvimento de aplicativos e o surgimento de inúmeras *startups* nacionais ou transnacionais vocacionadas para o mundo digital são identificados como alguns dos fenômenos responsáveis por gerar e alimentar um modelo de negócio que subverte noções jurídicas tradicionais [...]. OLIVEIRA, A. 2018, op. cit., nota 165.

¹⁷⁶ MACHADO, op. cit., nota 170.

¹⁷⁷ XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; ALVES, Fabrício Germano; SANTOS, Kleber Soares de Oliveira. Economia compartilhada: compreendendo os principais aspectos desse modelo disruptivo e os seus reflexos na relação de consumo e no mercado econômico. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 128/2020, p. 163-203, São Paulo: RT, mar – abr/2020.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O que UBER, AIRBNB e outros negócios da economia compartilhada ensinam ao direito administrativo*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/leonardo-coelho-ribeiro/o-que-uber-airbnb-e-outros-negocios-da-economia-compartilhada-ensinam-ao-direito-administrativo>. Acesso em: 13 mai. 2020.

[...] (i) ser mais que um aprimoramento incremental, provocando uma alteração drástica no mercado que, via de consequência, muitas vezes, levará à significativa redução, ou até mesmo destruição, dos agentes de mercado até então estabelecidos (pense no impacto dos ipods para os produtores de walkmans, por exemplo); e (ii) oferecer não apenas novos produtos, mas novos modelos de negócio (como atualmente notável na arquitetura de negócios empregada pelo Airbnb e o Uber, nos nichos de hospedagem e transporte individual de passageiros, respectivamente).

Ainda segundo o autor, as inovações disruptivas na atualidade são creditadas, em sua maior medida ao crescimento da economia compartilhada; ao desenvolvimento de plataformas tecnológicas; e a introdução de novos meios para cumprir velhas funções.¹⁸⁰ Assim, as experiências de economia do compartilhamento têm sido o grande móvel de disrupção tecnológica recente¹⁸¹.

A economia do compartilhamento faz parte de uma série de evoluções. Antes a economia era pensada no produto, depois no serviço até chegar na experiência. Agora, com o amplo acesso à internet, estamos entrando na era da experiência por colaboração. Assim, a atividade econômica agora empreendida, além dos tradicionais modelos que envolvem uma relação entre uma empresa e um consumidor (B2C – *business to consumer*) ou entre empresas (B2B – *business to business*), também se manifesta sob uma outra modalidade: C2C (entre consumidores - *consumer to consumer*)¹⁸².

O surgimento e a crescente popularidade de aplicativos de compartilhamento consiste em um fenômeno global, cujo o valor principal está na promoção do “encontro” entre um indivíduo que possui um recurso e outro que necessita fazer uso do mesmo, na hora certa e com reduzidos custos de transação¹⁸³.

Assim, da combinação entre o constante e crescente impulso tecnológico, atrelado a necessidade da população por novos recursos, surgiu o ideal de compartilhamento, calcado na ideologia de diminuição dos custos sem ferir a possibilidade de utilização do recurso, tendo em vista a viabilidade de compartilhar¹⁸⁴.

Desta forma, a economia do compartilhamento desponta como um movimento mundial caracterizado por um contexto em que jovens empreendedores desenvolvem novos produtos, serviços e soluções a partir de novas oportunidades de negócios¹⁸⁵. E mais: “surge

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² OLIVEIRA, A. 2018, op. cit., nota 165.

¹⁸³ EUROPEAN COMMISSION apud NORONHA, op. cit., nota 12.

¹⁸⁴ BORTALI, Henrique. Economia compartilhada: impactos do fenômeno e reflexos regulatórios. *Revista de Direito Privado*, v. 102/2019, p. 165-185, São Paulo: RT, nov – Dez/2019.

¹⁸⁵ GANSKY apud SILVEIRA, Alexandre Borba da. Economia colaborativa: reflexões a partir da literatura. *Revista de Gestão do Unilasalle*. Canoas, v. 6, n. 2, 2017.

como uma solução viável aos padrões de consumo atuais por meio do resgate dos princípios de solidariedade e sustentabilidade, sem deixar de lado a importância que o ato de consumo possui para o homem moderno”¹⁸⁶.

Dessa forma, carros e bicicletas que estavam estacionados, ferramentas de jardim que estavam guardadas na garagem de uma residência, livros não mais lidos, e roupas esquecidas nos armários ganham uma nova extensão no seu ciclo de vida e utilização¹⁸⁷.

Neste sentido, Fabio Schwartz¹⁸⁸, ao discorrer sobre esta nova modalidade de economia, esclarece que:

[...] Neste novo modelo econômico, as empresas se organizam em plataformas simples, padronizadas e que facilitam a participação dos interessados em usufruir de uma determinada capacidade excedente. Além disso, elas reduzem o custo ao seu mínimo absoluto, eliminando ao máximo as barreiras à entrada, já que os preços caem abruptamente. É um modelo que já é realidade para a nova geração digital (Geração Y ou do Milênio), que vem abdicando do direito de ser proprietária dos bens e excluir os demais, para o de ter acesso (usufruir) e incluir a todos. Assim, o consumo compartilhado baseia-se em um conceito simples: alavancar valor de ativos que não estão sendo totalmente explorados por seus proprietários.

Entretanto, apesar de amplamente difundido no cotidiano de boa parte da sociedade, o fenômeno da economia do compartilhamento ainda é recente, não sendo compreendido em toda a sua complexidade pelos usuários, governos, prestadores de serviços, e mesmo pelos próprios estudiosos do tema¹⁸⁹. O primeiro desafio dessa nova forma de expressão de atividade econômica consiste em conceituá-la.

São várias as definições acerca do que pode ser chamado de economia do compartilhamento, não havendo no momento consenso na literatura acerca daquilo que efetivamente caracterizaria essa modalidade econômica¹⁹⁰.

Segundo Sundararajan¹⁹¹, economia compartilhada ou capitalismo de multidões – expressão de preferência do autor, se trata de um sistema econômico, cujo as principais características são:

¹⁸⁶ VERBICARO, Dennis. PEDROSA, Nicolas Malcher. O impacto da economia de compartilhamento na sociedade de consumo e seus destaques regulatórios. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 113/2017, p. 457-482, São Paulo: RT, set – out./2017.

¹⁸⁷ SILVEIRA, op. cit., nota 185.

¹⁸⁸ SXHWARTZ, Fábio. A economia compartilhada e a responsabilidade do fornecedor fiduciário. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 111/2017, p. 221-246, São Paulo: RT, maio – Jun/2017.

¹⁸⁹ NORONHA, op. cit., nota 12.

¹⁹⁰ SUNDARARAJAN, Arun. *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*. Tradução: André Botelho. São Paulo: Senac, 2018, p. 55.

¹⁹¹ Ibid.

1. Amplamente voltado ao mercado: a economia compartilhada cria mercados que dão suporte às trocas de bens e ao surgimento de novos serviços, resultando em níveis potencialmente mais altos de atividade econômica.
2. Capital de alto impacto: a economia compartilhada abre novas oportunidades para que tudo seja utilizado em níveis mais próximos de sua plena capacidade, desde bens e habilidades até tempo e dinheiro.
3. Redes de multidão em vez de instituições ou hierarquias centralizadas: a oferta de capital e mão de obra surge da multidão descentralizada de indivíduos, em vez de agregados corporativos ou estatais. As trocas futuras podem ser mediadas por mercados distribuídos de multidão, em vez de terceiros centralizados.
4. Fronteiras pouco definidas entre o profissional e o pessoal: a oferta de mão de obra e a prestação de serviços frequentemente comercializa e mensura atividades *peer-to-peer* (entre indivíduos), como dar uma carona ou emprestar dinheiro a alguém, atividades que era anteriormente consideradas pessoais.
5. Fronteiras pouco definidas entre emprego pleno e casual, entre relação de trabalho com ou sem dependência, entre trabalho e lazer: muito dos empregos de tempo integral estão sendo substituídos por contratos de prestação de serviços com variação nos níveis de carga horária, granularidade, dependência econômica e empreendedorismo.

Rachel Botsman e Roo Rogers, adeptas de uma visão crítica à de Sundararajan, definem tal fenômeno como consumo colaborativo. As autoras afirmam existir uma mudança de cultura na qual os consumidores possuem bens para uma cultura na qual os consumidores compartilham o acesso a bens¹⁹². Segundo as autoras, enquanto o século XX foi marcado pelo hiperconsumo, o século XXI há de seguir o caminho do consumo colaborativo, que se baseia na reputação dos usuários envolvidos e nas noções de comunidade e acesso compartilhado, em detrimento dos instrumentos de crédito, publicidade e posse individual vigentes¹⁹³. É isso que as autoras denominam “consumo colaborativo”, a reinvenção dos comportamentos existentes no mercado tradicional – como alugar, emprestar, trocar, compartilhar – a partir da tecnologia, o que é feito num modo e escala possíveis apenas a partir da internet.

Lisa Gansky parte da perspectiva que a economia compartilhada se baseia fortemente no poder viabilizador das tecnologias digitais. Para a autora o fenômeno é melhor definido pelo termo “Mesh”, que significa uma rede ou malha, em referência específica à dinâmica de uma rede na qual o compartilhamento está baseado no acesso, em vez da posse. Sua atividade se dá de forma contínua, sem depender da presença de todos os atores, existindo sempre a possibilidade de que os nós que a compõe possam realizar quaisquer conexões entre si. A “Mesh” tem quatro características principais: o compartilhamento de produtos, serviços e matérias primas dentro de um mercado, comunidade ou cadeia de valor; o uso de internet

¹⁹² BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. *O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai mudar o mundo*. Tradução: Rodrigo Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2011.

¹⁹³ Ibid.

avançada e redes móveis de dados; o foco em bens físicos; e a potencialização por meio de redes sócias¹⁹⁴.

Enquanto a definição de Sundararajan foca na esfera capitalista do fenômeno da economia do compartilhamento, e a de Botsman e Rogers nos padrões de consumo, a perspectiva de Gansky está concentrada no poder das tecnologias digitais.

Por último, Alex Sthepany, citado por Sundararajan, resume bem a economia do compartilhamento em cinco vantagens: a facilidade e desburocratização das trocas e pagamentos; a mobilização de recursos parados ou subutilizados; a acessibilidade online com o poder da internet; a aproximação comunitária pelos sistemas de trocas e iniciativas locais; e a redução da compulsão de “possuir”, substituída pela praticidade do “acesso”.¹⁹⁵

Brevemente apresentadas essas diferentes perspectivas, cumpre destacar que para os fins do presente trabalho, adotaremos o conceito de economia do compartilhamento trazido por Cláudia Lima Marques¹⁹⁶, que define o fenômeno como:

[...] um sistema “negocial” de consumo (*collaborative consumption*), no qual pessoas alugam, usam, trocam, doam, emprestam e compartilham bens, serviços, recursos ou *comodities*, de propriedade sua, geralmente com a ajuda de aplicativos e tecnologia online móvel, com a finalidade de economizar dinheiro, cortar custos, reduzir resíduos, dispêndio de tempo, ou a imobilização de patrimônio ou melhorar as práticas sustentáveis e a qualidade de vida em sua região. São relações de confiança, geralmente contratuais, a maioria onerosa (de bicicletas nas cidades verdes, até carros, estadias e as mais “comerciais”, como Uber, *Cabify*, *Airbnb*, *Zipcar* etc.), sendo gratuito o uso do aplicativo, mas paga uma porcentagem do “contratado” ao guardião da tecnologia online, podendo também, as vezes, tomar a forma cooperativa, de *crowdfunding*¹⁹⁷ ou de doação de pequena monta ou trocas gratuitas (livros em taxis etc).

Assim, a economia do compartilhamento pode ser entendida, em breve síntese, como o modelo econômico no qual pessoas alugam bens ou contratam serviços, diretamente de outras pessoas ou plataformas, por meio da internet, a partir de custos mais baixos que aqueles tradicionalmente praticados no mercado. Nesse sentido, tal modelo de economia resgata comportamentos naturais dos seres humanos, como o compartilhamento e a troca, os quais, por meio da interconectividade, têm grande potencial de crescimento¹⁹⁸.

¹⁹⁴ GANSKY apud SUNDARARAJAN, op. cit., nota 190, p. 57.

¹⁹⁵ STHEPANY apud ibidem, p. 58.

¹⁹⁶ MARQUES, Cláudia Lima. A nova noção de fornecedor no consumo compartilhado: um estudo sobre as correlações do pluralismo contratual e o acesso ao consumo. *Revista de Direito do Consumidor*. v. 111, ano 26, p. 247-268. São Paulo: RT, maio-jun. 2017.

¹⁹⁷ *Crowdfunding*: financiamento coletivo, a partir de redes de pessoas e/ou instituições que investem em projetos criativos, ou seja, engajamento colaborativo.

¹⁹⁸ BOTSMAN; ROGERS, op. cit., nota 192, p. 164.

Mais do que um movimento temporário, a economia do compartilhamento possui indicadores de permanência no mercado. *Uber*, *Airbnb*, *Spotify* e *Netflix* são somente o começo desse novo tipo de capitalismo¹⁹⁹. A difusão tecnológica e modernos sistemas de reputação para gerar confiança está levando diversos setores econômicos a absorver o novo modelo e superar crises financeiras²⁰⁰.

Dessa forma, a economia do compartilhamento constitui o que diversos autores caracterizam como uma nova etapa no processo de desenvolvimento econômico, simbolizado pela superação da lógica do consumo em massa, por um momento em que o mercado, já saturado por crises financeiras e pautado por necessidades ligadas à sustentabilidade e ao uso racional dos bens, passa a privilegiar novas formas de acesso a bens e a serviços²⁰¹.

Para Dennis Verbicaro e Nicolas Pedrosa²⁰²:

A economia do compartilhamento ainda é um fenômeno social que se encontra em um estágio primordial; no entanto, já é visível o potencial transformador que esse movimento econômico possui em quebrar paradigmas estabelecidos desde o século passado quanto aos hábitos de consumo que impulsionam a economia. Portanto, sua principal missão é fazer com que seja repensada a forma de se consumir e acumular bens, de modo que a interação social promova uma racionalização do consumo e dos valores sociais e que as relações humanas possam prevalecer sobre as relações entre homem e objeto.

Concomitantemente, observa-se uma maior preocupação com o meio ambiente, tendo em vista que o compartilhamento econômico combina o mundo da rentabilidade e da sustentabilidade. Nesta ordem de ideias, ressalta-se que o serviço prestado por plataformas digitais não está vinculado, a princípio, aos benefícios ambientais, mas, indiretamente, as consequências repercutem positivamente – diminuição do desperdício, ampliação da utilidade do bem. Isso minimiza os custos de fabricação e distribuição e reduz a necessidade para infraestrutura com uso intensivo de capital porque os produtos são compartilhados localmente. A economia do compartilhamento incentiva as pessoas a reutilizar ou reciclar mercadorias, em vez de comprar novas (por exemplo, você pode trocar um livro antigo por um diferente com

¹⁹⁹ No setor de transporte, nos EUA, surgiu o compartilhamento de veículos através do *Zipcar*, *ZAZcar*, *Car2Go*, entre outros. O consumo colaborativo também se elevou quanto ao uso de ferramentas, como se observa com o site eletrônico *1000 Tools*, bem como a oferta de serviços, sem qualquer vínculo empregatício e com preços mais atraentes através do *TaskRabbit*. A rede denominada *Couchsurfing* possibilita hospedagem gratuita com o fito de intercâmbio de experiências culturais. Ademais, grandes corporações já adotaram diversas estratégias 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 ocorre no Brasil por meio de ações do Banco Itaú.

²⁰⁰ DIAS, Gabriel. *Economia colaborativa como um passo evolutivo*. Disponível em: <https://www.ideiademarketing.com.br/2015/07/24/economia-colaborativa-como-um-passo-evolutivo-parte-ii/>. Acesso em: 13 mai. 2020.

²⁰¹ SOUZA; LEMOS, op. cit., nota 164.

²⁰² VERBICARO; PEDROSA, op. cit., nota 186.

um site de troca). Além disso, desencoraja o desperdício, aproveitando os ativos subutilizados. Por exemplo, o Uber reduz o número de carros que precisamos em nossas estradas ou em nossos estacionamentos.

Assim, verifica-se que a economia do compartilhamento não é apenas uma tendência e sim uma evolução, um reflexo de mudanças sociológicas, políticas, econômicas e tecnológicas. O crescimento e impactos no mercado e nos grupos que a ele pertencem são somente parte da questão. A economia do compartilhamento afeta também as estruturas regulatórias existentes, requerendo, muitas vezes, resposta regulatórias específicas²⁰³, assunto que será tratado nos tópicos seguintes.

3.2. O marco civil da internet e a inovação

Antes de uma análise dos meios de regulação da economia do compartilhamento pelo Estado, se faz necessário tecer algumas observações sobre a liberdade de empresa junto às normas que regem a inovação e o Marco Civil da Internet.

A Constituição da República estabelece, como dever do Estado, a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (art. 218, da CRFB/1988). A fim de concretizar tais diretrizes, o constituinte determina, ainda, que o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

A partir da literalidade do texto constitucional, percebe-se que o desenvolvimento tecnológico recebeu posição de destaque no planejamento evolutivo do mercado brasileiro, devendo ser fomentado tanto na esfera privada, quanto na pública. Daí decorre o reconhecimento de que o Estado deve promover as criações tecnológicas e jamais reprimi-las.

Tais diretrizes constitucionais foram densificadas pelo legislador infraconstitucional, por meio da edição de diversas normas, como, por ex., a Lei n° 10.973/2004²⁰⁴. Dentre as normas editadas ao longo do tempo, destaca-se, aqui, a Lei n° 12.965/2014²⁰⁵, que estabelece

²⁰³ NORONHA, op. cit., nota 12.

²⁰⁴ BRASIL. *Lei Federal n° 10.973* de 2 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm> Acesso em: 23 set. 2019.

²⁰⁵ BRASIL. *Lei Federal n° 12.965* de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/Lei/L12965.html> Acesso em: 23 set. 2019.

princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, e prevê a liberdade dos modelos de negócio promovidos pela rede de computadores.

O Marco Civil da Internet (MCI) é o resultado da primeira experiência, no Brasil, de se promover um debate público na rede acerca do conteúdo e das disposições de um futuro projeto de lei para tratar de temas relativos à regulação e ao uso da Internet no país²⁰⁶. “O caráter principiológico da Lei garante o estabelecimento de diretrizes básicas para o tratamento dos mais diversos assuntos relativos ao uso da Internet”²⁰⁷.

Ao longo de seus 32 artigos, o Marco Civil da Internet estabelece direitos e deveres para o uso da Internet. Em seu art. 3º²⁰⁸, estabelece que:

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - proteção da privacidade;

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;

IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;

V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;

VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

VII - preservação da natureza participativa da rede;

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A Lei nº 12.965/2014²⁰⁹ dispõe, ainda, em seus arts. 2º e 4º, que a Internet é um canal de reforço dos princípios da ordem econômica da Constituição²¹⁰. Nesse sentido, o referido diploma legal enumerou a Livre Iniciativa, a Livre Concorrência e a Defesa do Consumidor como fundamentos das operações realizadas no universo digital (art. 2º, inciso V)²¹¹. O artigo 4º, inciso III²¹² diz que a Internet tem o objetivo de promover a inovação e o fomento às novas tecnologias e modelos de uso. Já o art. 24, inciso VII²¹³ esclarece que o Poder Público, independente da esfera – Federal, Estadual ou Municipal, deverá pautar a sua atuação no sentido

²⁰⁶ TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Marco civil da internet: considerações sobre a proteção da liberdade de expressão, neutralidade da rede e privacidade. In: BECKER (Coord.); FERRARI, op. cit., nota 127, p. 75-88.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ BRASIL, op. cit., nota 205.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ SAMICO JUNIOR, op. cit. nota 63.

²¹¹ BRASIL. *Lei Federal nº 8.079* de 11 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm> Acesso em: 14 abr. 2020.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

de promover a qualidade técnica, inovação e aplicações na Internet, sem prejuízo à neutralidade e à natureza participativa²¹⁴.

Com efeito, seja na esfera constitucional, seja na produção infraconstitucional, a liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, como reflexo da inovação tecnológica, deve ser fomentado pelo Poder Público, pois, não há dúvidas, que a evolução tecnológica resulta em um ambiente de concorrência sadia.

3.3. Breves considerações sobre direito regulatório

Com o surgimento de uma nova necessidade dentro de uma sociedade, o ser humano cada vez mais busca o seu imediato atendimento por meio da construção de novas tecnologias, o que por sua vez gera a necessidade de adaptação do mundo jurídico.

Conforme ressaltado por Sérgio Guerra²¹⁵, “os instrumentos e mecanismos do Direito Administrativo do passado se apresentam, em determinadas situações complexas, incapazes de compreender a contemporaneidade das novas necessidades, notadamente diante das novas tecnologias”.

Assim sendo, o Poder Público encontra-se obrigado a adotar práticas de gestão modernas e eficientes, sem focar exclusivamente no aspecto econômico nem perder de vista a sua função voltada ao interesse público, direcionado ao bem de cada um dos cidadãos. Para a atuação executiva estatal, sob esse novo enfoque, destaca-se a função regulatória, disposta no artigo 174 da Constituição Federal²¹⁶.

O surgimento de novos modelos de relação social e de novos objetos nos setores econômicos é constante; as ferramentas regulatórias precisam de mecanismos de adequação a esses novos fatores caso queira que elas gerem respostas adequadas²¹⁷. As experiências de regulação no mundo manifestam a busca por um equilíbrio à atuação do Estado, aos interesses da sociedade civil e dos agentes econômicos.

Nas lições de Egon Bockmann Moreira²¹⁸:

²¹⁴ SAMICO JUNIOR, op. cit. nota 63.

²¹⁵ GUERRA, op. cit., 2017, nota 97.

²¹⁶ Artigo 174, CF/88: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

²¹⁷ TOSTA, André Ribeiro. O congelamento do Direito Administrativo: o judicialismo e a ausência de responsividade da Administração Pública. In: BECKER (Coord.); FERRARI, op. cit., nota 127, p. 56-73.

²¹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, nº 44, out./dez. 2013.

O verbo “regular” e, especialmente, o substantivo “regulação” denotam a noção de instaurar normas, de fixar a disciplina. Quem regula estabelece os parâmetros pelos quais fatos, condutas ou situações deverão ser consideradas regulares, legítimos e/ou válidos (e quais serão os desvios inadmitidos). Nesta acepção, regular significa “fixar as regras” – que podem instalar inovações ou consolidar costumes, mas, em ambos os casos, pretendem disciplinar. Quem fixa as regras visa a que o sujeito regulado mude o seu comportamento natural. O objetivo é o de que a conduta futura seja de acordo com tais pautas. Sob este aspecto revela-se o Direito da regulação econômica: aquele conjunto de ações jurídicas que visam a estabelecer parâmetros de conduta econômica em determinado espaço-tempo.

Rafael Oliveira, citando Calixto Salomão Filho, conceitua regulação como uma “forma de intervenção indireta do Estado na economia que não se confunde com a atuação empresarial do Estado (intervenção indireta)”²¹⁹. Segundo o autor, “não se trata, todavia, de simples adoção de uma postura passiva de poder de polícia (na modalidade fiscalizatória), mas, sim, de uma postura ativa na imposição de comportamentos aos mercados que serão regulados”^{220, 221}.

Ressalta-se que o objetivo da regulação estatal não deve ser o de, simplesmente, fiscalizar ou controlar as empresas que exercem atividades econômicas ou são delegatárias de serviços públicos²²². A regulação “tem como objetivo intervir no mercado para garantir níveis de bem-estar mais adequados, seja por meio de criação de incentivos, seja por meio do controle direto do comportamento dos agentes”²²³. Afirma o já citado autor Sérgio Guerra²²⁴:

A função reguladora representa a busca por equilíbrio e regularidade no funcionamento de um subsistema, mediante regras, em sua maioria, elaboradas com alto grau de tecnicidade e complexidade, regras que devem ser observadas em determinadas situações (atividade econômica ou serviço público), ainda que de forma assimétrica, visando afetar minimamente direitos e garantias fundamentais do cidadão.

[...]

Para alcançar seus objetivos, a função de regulação deve perseguir o equilíbrio sistêmico dos setores regulados, e, para tanto, deve se valer de uma visão prospectiva, de modo a se afastar das decisões de momento e sem sustentabilidade. A base de suas escolhas deve ser a preponderância técnica (e não política), de modo a reduzir-se a pura discricionariedade (oportunidade e conveniência).

²¹⁹ SALOMÃO FILHO apud OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 137-138.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Para Ari Sundararajan, “regulações são instrumentos utilizados para se implementar políticas socioeconômicas. Ou seja, são mecanismos jurídicos e administrativos concebidos para incentivar a atividade econômica”. Ademais, segundo o autor, “outras motivações mais comuns para a regulação incluem a proteção do consumidor de possíveis práticas empresariais nocivas”. SUNDARARAJAN, op. cit., nota 190, p. 196/197.

²²² GUERRA, op. cit., 2017, nota 97.

²²³ CARVALHO, Vinicius Marques; MATTIUZZO, Marcela. Confiança, reputação e redes: uma nova lógica econômica? In: ZANATTA (Org.); PAULA (Org.); KIRA (Org.). op. cit., nota 164, p. 41-57.

²²⁴ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal e novas tecnologias. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, p. 201-214, nov./dez. 2016.

Ainda sobre o tema, destaca-se os ensinamentos de Stephen Breyer, citado pelos autores Rainer Couto e Leandro Novais²²⁵:

Em sua "teoria da regulação", o notório autor Stephen Breyer defende que dentre as principais razões para uma intervenção regulatória estão o controle dos excessos de lucros, da formação de monopólios e dos impactos das externalidades negativas, além de dirimir a competição excessiva ou injusta. O mesmo autor também é incisivo ao criticar as desvantagens de um modelo regulatório imposto: o alto custo de manutenção, as possíveis ineficiências normativas e a imprevisibilidade de resultados. Ademais, restrições de regulação em excesso podem diminuir ou mesmo anular a concorrência, resultando em preços mais altos, falta de opções, serviços de baixa qualidade ou outras práticas que prejudicam o consumidor e toda a economia. Além disso, efeitos colaterais não desejados podem ocorrer em tais setores, como a politização de empresas e a interferência nas próprias agências reguladoras. O debate então se volta para a ponderação entre os benefícios de se estabelecer ou não uma regulação em determinado setor da economia.

Desta forma, resta evidente o papel da regulação como instrumento capaz de promover ou de obstar o desenvolvimento de novas soluções para a sociedade, sendo crucial pensá-la como algo mutável²²⁶.

Entretanto, há de se ressaltar que a intervenção do Estado não é ilimitada, devendo se restringir à geração de externalidades negativas ou falhas de mercado, privilegiando-se, assim, os princípios que regem a ordem econômica, previsto no artigo 170 da Constituição Federal²²⁷ e amplamente debatidos no Capítulo 2 do presente trabalho.

Assim, a regulação privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência, em razão da busca pela maximização de eficiência e fortalecimento da economia, sem prejuízo do papel estatal de definir as coordenadas para preservar a própria atividade econômica. Essa premissa se afigura fundamental ao se trabalhar com formas de atuação privada em um ambiente que se exige regulações assimétricas, como ocorre na regulação das novas tecnologias.

3.3.1. A regulação estatal das inovações tecnológicas

As novas tecnologias têm ensejado maiores debates acerca do papel regulatório estatal nos últimos anos. De acordo com o que foi abordado nos tópicos acima, o fenômeno da economia do compartilhamento atingiu diversos setores da economia, alterando a forma como os indivíduos se hospedam, se comunicam e se deslocam pelas cidades. Entretanto, também não se pode negar que tais mudanças geraram uma atmosfera de incertezas quanto à segurança

²²⁵ BREYER apud COUTO, Rainer; NOVAIS, Leandro. Regulação de tecnologias disruptivas: uma análise de sharing economy. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 111/2017, p. 269-292, São Paulo: RT, maio – jun/2017.

²²⁶ ZANATTA (Org.); PAULA (Org.); KIRA (Org.). op. cit., nota 164, p. 11.

²²⁷ BRASIL, op. cit., nota 14.

das novas relações jurídicas criadas com essas novas interações econômicas, ocasionando preocupações legais e regulatórias ao redor do mundo.

Segundo Leonardo Coelho²²⁸, há ao menos dois motivos peculiares por força dos quais inovações disruptivas desafiam o Direito:

[...] (i) elas costumam se pôr em pontos cegos dos regimes jurídicos existentes, incorrendo em menos custos e, dessa forma, potencialmente dispondo de uma vantagem competitiva em relação aos agentes econômicos já estabelecidos no mercado, a fim de alcançarem resultados econômicos positivos mais rápidos e significativos; e (ii) valendo-se principalmente das plataformas digitais e de meios de comunicação como a internet, avançam de maneira a expandir exponencialmente suas atividades com rapidez, a fim de se tornarem “grandes demais para serem banidas” (*too big to ban*).

Sob a tradicional “teoria do interesse público” da regulamentação, busca-se regular para proteger os consumidores de problemas estruturais conhecidos como falhas de mercado. Esses problemas estruturais podem incluir concorrência inadequada, externalidades negativas não compensadas, informações assimétricas e poder de negociação desigual. Quando ocorrem falhas de mercado, a regulamentação pode ser fornecida como uma medida corretiva. Para solucionar as falhas de mercado na nova economia de compartilhamento, os reguladores devem encontrar um caminho coerente entre nenhuma regulamentação e a imposição de normas mal ajustadas do setor de não compartilhamento.

De fato, as peculiaridades do modelo proposto por este novo modelo econômico requerem uma análise pontual de seus elementos e riscos, antes de se partir para uma solução regulatória que, em um futuro breve, pode se mostrar ineficiente.

As novas tecnologias traíram os modelos tradicionais de negócios e regulamentação, passando a exigir um estudo aprofundado de seu *modus operandi*, a fim de se enquadrar em uma legislação efetiva. “A inexistência de legislação específica, ou a utilização dos regramentos concernentes a modelos tradicionais, pode ocasionar situações de patente insegurança jurídica que são prejudiciais aos consumidores, aos prestadores de serviço e – de forma geral – a todo o mercado”²²⁹.

Desta forma, para criar uma resposta regulatória eficiente, o regulador precisa primeiro entender o mercado que está sendo afetado e quais novos mercados estão sendo criados pelas novas plataformas tecnológicas.

²²⁸ RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, op. cit., nota 20, p. 61-82.

²²⁹ MENDES; CERÓY, op. cit., nota 169.

De acordo com os autores Dennis Verbicaro e Nicolas Pedrosa²³⁰:

[...] Neste contexto da economia de compartilhamento, nota-se que os fatores cruciais para seu sucesso são a velocidade que seu modelo de negócio tem em se adaptar e replicar de acordo com a dinâmica do mercado e o feedback oferecido por seus usuários. No entanto, tais características, presentes em todos os modelos de negócio de compartilhamento, acabam se tornando um problema quando o assunto é a regulação dessas atividades, justamente por serem características difíceis de serem acompanhadas e compreendidas pelo olhar regulador do poder público. No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, a regulação da economia de compartilhamento impõe os mesmos desafios enfrentados pelo resto do mundo, sobretudo quanto à falta de familiaridade com o tema e o receio em relação às rápidas mudanças promovidas pela inovação em nosso dia a dia. [...]

Por tal motivo, a regulação desse novo setor deve ser suave e aberta a novas experiências, mantendo a retroalimentação do ciclo das inovações e acompanhando as mudanças tecnológicas e científicas da sociedade contemporânea²³¹. “Cabe, assim, aos sistemas regulatórios proporcionar um ambiente favorável ao aperfeiçoamento e desenvolvimento do processo evolucionário inerente ao capitalismo”²³².

Neste sentido, Sofia Ranchordás²³³ defende que a economia compartilhada precisa ser regulada de uma maneira “favorável à inovação”, o que significa que deve ser regulamentada de maneira transparente, consistente e flexível. Assim, é necessário que os agentes públicos confirmem legitimidade à atuação econômica desses novos *players*, sempre com o objetivo de resguardar as garantias constitucionais do livre exercício da atividade econômica e da ampla concorrência.

Atualmente, não há em nenhum ordenamento jurídico afetado pela economia do compartilhamento um consenso sobre a melhor forma de regulação desse setor. Uma das soluções muito discutidas seria a autorregulação, já que é característica desse modelo econômico a confiança baseada nos sistemas de reputação digitais que garantem a melhor qualidade do serviço e maior simetria da relação de consumo²³⁴.

Entre os defensores dessa ideia, encontra-se o autor Arun Sundararajan²³⁵. Segundo ele, autorregulação não significa ausência de regulação e sim realocação da responsabilidade regulatória do Estado para as partes envolvidas. Para ele, o modelo de autorregulação do setor

²³⁰ VERBICARO; PEDROSA, op. cit., nota 186.

²³¹ Ibid.

²³² Ibid.

²³³ RANCHORDÁS, Sofia. Does sharing mean caring? regulating innovation in the sharing economy. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, Winter, 2015, p. 47. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol16/iss1/9/> Acesso em: 19 mai. 2020.

²³⁴ VERBICARO; PEDROSA, op. cit., nota 186.

²³⁵ SUNDARARAJAN, op. cit., nota 190, p. 215.

funcionaria tendo por base o fato de que as próprias plataformas de compartilhamento já possuem mecanismos autorregulatórios satisfatórios para a redução da assimetria de informação, por meio do sistema de análise de reputação online/digital, e os conflitos regulatórios complexos seriam solucionados por mecanismos privados de regulação empregados pelas próprias plataformas ou por instituições especializadas.

Não obstante a opinião do ilustre autor, é certo que a autorregulação não seria suficiente à correção das falhas de mercado que aparecerão com o aumento de mercados de compartilhamento.

Neste cenário, tem-se que o ideal seja optar por um modelo regulatório que não restrinja excessivamente a inovação tecnológica e permita o seu desenvolvimento e adaptação. Nesta ordem de ideias, Gustavo Binembojm²³⁶ destaca:

Para lidar com as incertezas científicas e de informações quanto aos impactos das novas tecnologias, a regulação deve optar, preferencialmente, por normas regulatórias minimalistas, de caráter experimental e temporário, que permitam adaptações e aprendizado ao longo do tempo. De modo geral, essas normas orientadas pós-inovação costumam resultar em um regime de assimetria regulatória²³⁷ que favoreça o ingresso no mercado dos novos entrantes inovadores, assegurando a proteção mínima aos consumidores em termos de segurança, informação adequada e privacidade, sem a definição apriorística de modelos, tecnologias e objetivos específicos.

Assim, levando-se em conta a análise econômica do direito, “a regulação, uma vez adequada, produzirá efeitos positivos ao fomento econômico e até à arrecadação de receita, repercutindo, por conseguinte, no cumprimento das funções institucionais do Estado, alcançando a eficiência”²³⁸. “A considerar a eficiência, o que se deseja da regulação da atividade econômica é o seu planejamento e execução de modo a não se tornar inviabilizadora da atividade privada, geradora de riqueza para a sociedade”²³⁹.

Desta forma, Patrícia Baptista e Clara Iglesias²⁴⁰ afirmam que “é preciso inovar – também aqui – e combinar os instrumentos tradicionais com lógicas de incentivo, imposição de padrões de desempenho, autorregulação, experimentalismo etc”. Um bom modelo de disciplina

²³⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Inovações disruptivas e a dinâmica das mudanças regulatórias*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inovacoes-disruptivas-e-a-dinamica-das-mudancas-regulatorias-10042019>. Acesso em: 19 mai. 2020.

²³⁷ Entende-se como regulação assimétrica a estratégia capaz de combinar instrumentos de regulação do monopólio natural e da regulação da concorrência.

²³⁸ PAYÃO, Jordana Viana; VITA, Jonathan Barros. Desafios regulatórios do caso Airbnb: a intervenção do Estado no modelo econômico colaborativo. *Justiça do Direito*, v. 32, n. 1, p. 203-230, jan./abr. 2018.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ BAPTISTA, Patrícia. KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e até onde regular as novas tecnologias?: entre inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON (Coord.), op. cit., nota 22, p. 121-150.

da matéria dependerá da combinação de mais de uma estratégia regulatória, fazendo um verdadeiro mix²⁴¹.

Por fim, conforme já examinado anteriormente, também milita em favor das atividades da economia do compartilhamento o dever estatal de promoção e de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e a inovação (art. 218, da CRFB/1988)²⁴². Logo, qualquer regulamentação visando restringir, de forma absoluta e sem critérios, tais indicativos, padecerá de inescapável inconstitucionalidade material²⁴³.

3.4. Efeitos da economia do compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana

No contexto da globalização e disseminação da tecnologia de massa, o cidadão encontra-se cada vez mais amparado em seu cotidiano por aparelhos tecnológicos e aplicativos e, já há alguns anos, vem se presenciando o avanço tecnológico numa direção que favorece fortemente a mobilidade e a portabilidade.

Entre as iniciativas propostas pela economia de compartilhamento implementadas no mercado, o setor de transporte se destaca como o maior beneficiário dessa onda de inovação. Ao relacionar economia compartilhada e mobilidade urbana, temos uma das combinações mais efetivas e populares.

Isso porque, dentro desse novo modelo econômico, podem ser percebidas importantes mudanças de comportamento, e até culturais, no que toca aos padrões de consumo e ao uso de automóveis privados. Em razão da baixa eficiência do transporte público nas grandes metrópoles mundiais, o uso de meios de transporte privados, especialmente carros, é intenso e é nesse contexto que os serviços de transportes desenvolvidos por aplicativos representam uma importante solução²⁴⁴, através do que tem se denominado “mobilidade compartilhada”.

Com foco na sustentabilidade e na experiência dos consumidores, esse modelo funciona graças aos avanços tecnológicos, que possibilitam a interação dos usuários. Os principais modos de transporte compartilhado - bicicletas e patinetes elétricos, carros, serviços

²⁴¹ Ibid.

²⁴² BRASIL, op. cit., nota 14.

²⁴³ SAMICO JUNIOR, op. cit. nota 63.

²⁴⁴ O carro é um exemplo interessante. Em média, os veículos particulares são utilizados uma hora por dia, o que significa apenas 4% do seu potencial de transporte. Além disso, como circulam com 1,3 passageiros ainda que tenham espaço para 5, no total estamos utilizando algo como 1% da capacidade desse capital, que permanece parado durante horas, no nosso local do trabalho, ocupando a nossa garagem, entulhando as ruas, ou simplesmente no trânsito. Hoje, temos edifícios residenciais na Suécia, onde alguns carros na garagem fazem parte do condomínio e as pessoas pegam o que estiver disponível. Para que ter a posse – e os custos correspondentes – se podemos simplesmente ter acesso a esses bens? SUNDARARAJAN, op. cit., nota 190, p. 12.

de transporte e serviços de transporte alternativo - estão mudando a maneira como as pessoas viajam e estão tendo um efeito transformador na mobilidade e no planejamento local.

Nesse contexto, o uso compartilhado de um veículo, bicicleta ou outro modo de baixa velocidade é uma importante solução de transporte que permite que os usuários tenham acesso a curto prazo e conforme a sua necessidade, aos meios de transporte.

Assim, percebe-se uma gradual mudança de costume no sentido da dispensa da compra de carros próprios e do aumento na de meios de locomoção compartilhados, o que além de gerar uma redução nos custos ambientais e socioeconômicos, também diminui o número de veículos nas ruas, proporcionando uma maior acessibilidade e maior qualidade de vida.

Acredita-se, também, que a mobilidade compartilhada traga benefícios econômicos na forma de economia de custos, maior atividade econômica perto de estações de transportes públicos e centros multimodais, criando oportunidades para novas viagens não acessíveis anteriormente por transporte público tradicional e ativando novas opções de serviço.

Nesta ordem de ideias tem-se que o futuro de mobilidade urbana deverá ser além de compartilhado, multimodal e integrado, com foco principal em mover pessoas – e não carros, bem como no uso racional do solo e na proteção do meio ambiente.

Constata-se, assim, a importância da economia do compartilhamento no âmbito da mobilidade urbana, principalmente no Brasil, um país cujo os meios de transportes públicos não funcionam, estando em dissonância com a grandeza de suas metrópoles bem como com os anseios da população por transportes confortáveis e seguros²⁴⁵.

²⁴⁵ MENDES; CERROY, op. cit., nota 169.

4. A ATUAÇÃO DO PARTICULAR: A INOVAÇÃO COMO FATOR DE EFICÁCIA NA MOBILIDADE URBANA

A partir das informações veiculadas até o momento, não há dúvidas que é necessário repensar não só as políticas de mobilidade urbana implementadas no país, mas, principalmente, os modos de locomoção utilizados pela população e suas formas de regulação.

Decerto, dentre todos os temas emergentes do século XXI, um dos mais importantes para a promoção da qualidade de vida no planeta é a mobilidade sustentável²⁴⁶. Como planejar os deslocamentos diários das pessoas (especialmente nas cidades) da forma mais inteligente possível a um custo baixo, com agilidade, reduzida emissão de poluentes, gerando saúde e bem estar?²⁴⁷ Não só o crescimento econômico, mas sobretudo a qualidade de vida nas cidades estão indelevelmente ligados a um sistema de transporte limpo e eficiente, que traz benefícios para todos.

Nesse sentido, “enfrentar o desafio da mobilidade urbana exige uma mudança de paradigma do planejamento urbano, promovendo cidades compactas com atividades mais próximas e conectadas, como uma forma de aumentar a acessibilidade das modalidades mais sustentáveis e reduzir a necessidade de transporte motorizado”²⁴⁸. Em termos práticos, deve-se repensar o sistema de transportes, passando a ter como objeto as pessoas e não os veículos. Alinhado a isso, ressalta-se, também, a relevância de se buscar soluções no ambiente construído que proporcione condições de acessibilidade favoráveis às modalidades mais sustentáveis²⁴⁹.

Muito tem se falado sobre os desafios e as soluções para os problemas da mobilidade urbana, especialmente aqueles que incidem negativamente sobre as dimensões social e ambiental da vida urbana. A superação desses graves problemas de mobilidade existentes hoje em nossas cidades passa inevitavelmente pelo transporte ativo – entendido como pedalar e

²⁴⁶ “Conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, desde que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável”. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Novembro de 2004. Disponível em: <http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2020.

²⁴⁷ ANDRADE, Victor (org.); RODRIGUES, Juciano (org.); MARINO, Filipe; LOBO, Zé. *Mobilidade por bicicleta no Brasil*. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 2016.

²⁴⁸ PORTUGAL, op. cit., nota 2, p. 28.

²⁴⁹ Ibid. p. 170.

andar – e por seu papel fundamental na construção de cidades mais socialmente justas e sustentáveis²⁵⁰.

É nesse ponto que a disponibilização de “transportes alternativos” pelo particular, na modalidade de compartilhamento, se apresenta como uma importante ferramenta. O uso de modais alternativos de mobilidade urbana tem crescido rapidamente em todo mundo. A bicicleta, meio conhecido, acessível e limpo, ganha espaço com grande potencial de crescimento. E, mais recentemente, o patinete tem apresentado rápida ascensão e viabilidade. Tais soluções são fundamentais em contextos de escassez de recursos para se investir na ampliação da infraestrutura de transportes, como ocorre nas cidades brasileiras²⁵¹.

Essa onda de compartilhamento, no que se refere aos transportes e a mobilidade, tem o poder de, além de ensejar uma reflexão, mudar o próprio comportamento da sociedade, na medida em que, ao invés de procurar como alternativa a compra de veículos particulares, passa-se a buscar meios compartilhados de locomoção.

Melhorar o trânsito, reduzir a poluição e buscar qualidade de vida depende de ações conjuntas de governo, empresas e cidadãos. Há muitos exemplos que podem ser seguidos, e obviamente, não há uma solução única²⁵², mas sem dúvidas a utilização de veículos alternativos é uma delas.

Entretanto, para que essa evolução ocorra, é necessária a atuação dos municípios na elaboração de medidas para valorizar e fortalecer as atividades de planejamento urbano e de transporte integrado. Além de novas tecnologias, a instituição de legislação regulatória e o estímulo de programas públicos poderão acelerar ainda mais este processo.

Nesta ordem de ideias, o presente capítulo busca dissecar os meios “alternativos de transporte” oferecidos pelo particular, apresentando as suas principais características, bem como a competência e os limites para a sua regulação, trazendo, ao final, exemplos de êxitos e de insucessos no setor.

²⁵⁰ ANDRADE, Victor (org.); RODRIGUES, Juciano (org.); MARINO, Filipe; LOBO, Zé. Produção de conhecimento para a promoção da mobilidade por bicicleta no Brasil: possibilidades e desafios, In: _____ op. cit., nota 246, p. 11-20.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² BICICLETA NA EMPRESA. *Transporte Ativo*. Disponível em: http://www.ta.org.br/educativos/docs/Bicicleta_na_Empresa.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

4.1. O transporte remunerado privado individual de passageiros: bicicletas e patinetes elétricos – mecanismos alternativos e sustentáveis de mobilidade urbana

Antes de se realizar um exame detalhado das bicicletas e patinetes elétricos, é preciso tecer breves comentários sobre o termo micromobilidade.

Em linhas gerais, micromobilidade significa uma série de ações para facilitar o deslocamento de pessoas e bens, com o objetivo de impactar positivamente atividades econômicas e sociais no perímetro urbano de uma cidade.

Esse termo foi utilizado pela primeira vez pelo empresário Horace Dediu, durante o *Tech Festival*, em Copenhagem (2017) e ele o definiu como uma nova categoria onde veículos alternativos são inseridos nas cidades e devem, como premissa, seguir alguns critérios: pesar menos de 500kg, serem acionados por motores elétricos e serem utilizados, primordialmente, como meios de transportes²⁵³. Ademais, os veículos que se encaixam com a micromobilidade urbana podem ser divididos em *last miles* e *door to door*, ou seja, o utilizado apenas no último percurso da pessoa e aquele que o ajuda em diversos deslocamentos ao longo de um dia, respectivamente²⁵⁴.

É neste cenário que se incluem as bicicletas e patinetes elétricos.

As bicicletas, com a imensa quantidade de pessoas que delas se utilizam e sua diversidade de uso, tem presença marcante no mundo.

Desde o surgimento das bicicletas, tal qual as conhecemos hoje, que sua utilização é repleta de valores e estigmas assim como geradora de polêmicas e questionamentos sociais. Principal substituta do cavalo enquanto meio de transporte individual, ela permitiu maior autonomia de mobilidade a mulheres e homens, e contribuiu com o sucesso da industrialização tanto como produto quanto como meio de transporte para os operários industriais. Hoje ela é vista como uma das principais bandeiras da sustentabilidade quando o assunto é mobilidade urbana devido ao baixíssimo impacto ambiental que produz.²⁵⁵

Leve, econômica, ágil, saudável, eficiente, socializadora, silenciosa, ela permite maior fluidez do tráfego - favorecendo os transportes coletivos -, maior segurança viária, autonomia,

²⁵³ ARCON, Gabriel. *O que é micromobilidade urbana e como ela impacta o cotidiano das pessoas?* Disponível em: <https://startup.com.br/2019/06/o-que-e-micromobilidade-urbana-e-como-ela-impacta-o-cotidiano-das-pessoas/> Acesso em: 01 jun. 2020.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ BINATTI, Gabriela. *Mobilidade e Cultura de Bicicleta no Rio de Janeiro. Transporte Ativo* Disponível em: http://ta.org.br/educativos/docs/cmb_rio.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

maior eficácia e eficiência em deslocamentos de curtas distâncias, economia de tempo, custos de aquisição e manutenção e emissão zero de poluentes atmosféricos.²⁵⁶

Possui impacto positivo sobre a qualidade de vida, melhoria da saúde de seus usuários e reduzido impacto paisagístico e sobre o território, ocupando um espaço urbano muito menor para deslocamentos e estacionamento. Facilita o contato entre as pessoas e gera um clima de convivência entre cidadãos proporcionando a humanização do trânsito. Com tantos benefícios individuais e coletivos a bicicleta tornou-se uma excelente opção para mobilidade social.²⁵⁷

Trazendo as bicicletas para o objeto do presente trabalho, há de se ressaltar que poucos sistemas de transporte se espalharam tão rapidamente como os de bicicletas compartilhadas. Eles já estão presentes em mais de 600 cidades do mundo, e são elementos cada vez mais importantes nas políticas de mobilidade urbana.²⁵⁸

Os sistemas de mobilidade compartilhada oferecem viagens sob demanda,²⁵⁹ e, sendo assim, o modelo permite melhor eficiência no uso de equipamentos e infraestrutura.

O transporte público individual por meio de sistemas de bicicletas compartilhadas ou públicas já tomou várias formas ao longo da sua história de desenvolvimento, desde a disponibilização de bicicletas nas cidades para a população usar gratuitamente e quando quiser, até os sistemas mais tecnologicamente avançados e seguros. Veja-se:

Ao longo dos últimos 40 anos, a evolução dos sistemas de *bikesharing* seguiu três fases principais, também referidas como três gerações distintas. A primeira teve seu início na década de 60, nos Países Baixos e Escandinávia (o primeiro sistema desse tipo foi lançado em Amsterdã em 1965).

Esta geração é denominada como “*White Bikes*” (ou “*Free Bikes*”) e consiste no oferecimento de bicicletas gratuitamente pela cidade, sem estações fixas, cobrança ou limite de utilização. Os sistemas dessa natureza implementados logo faliram: vandalismo, roubos e falta de manutenção inutilizaram as frotas disponibilizadas.

Lançado em Copenhague em 1995, os sistemas de segunda geração funcionam em estações fixas e através depósitos em moedas para retirar e devolver as bicicletas. Estas melhorias tecnológicas permitiram uma maior popularização do conceito do compartilhamento de bicicletas e o respectivo interesse comercial, através do patrocínio privado a diferentes sistemas. Mas a confiabilidade nos sistemas de *bikesharing* e a perenidade dos mesmos permaneceu duvidosa, pois as bicicletas continuavam vulnerável a roubos, já que os depósitos em baixa quantia e o anonimato dos usuários não garantia ao operador o retorno das bicicletas.

Hoje em dia predominam no mundo os sistemas da terceira geração, conhecidos como sistemas baseados em T.I. A França foi o laboratório para criação desta geração, sendo que o primeiro foi lançado em Rennes em 1998.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS EM BELO HORIZONTE, DISTRITO FEDERAL, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO. Junho 2016. *Transporte Ativo*. Disponível em: <http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/06/2016-ITDP-relatorio-bike-share.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

²⁵⁹ O serviço sob demanda corresponde àquele que está à disposição do consumidor mediante a assinatura ou cadastro por meio de sites ou aplicativos.

Os sistemas de *bikesharing* contemporâneos contam com totens de autoatendimento em cada estação, que permitem ao usuário se registrar no sistema, fazer um depósito, planejar sua rota e checar a disponibilidade de bicicletas e vagas nas estações da rede, assim como permitem aos operadores acessar as demandas do sistema de acordo com os padrões de uso identificados e fazer a redistribuição logística que responda a esta demanda. Estes sistemas também incluem travas com mecanismos seguros de travamento, de interface eletrônica sem fio e móvel para retirada e devolução das bicicletas, que permitem aos usuários retirar e devolver bicicletas em qualquer hora ou lugar.²⁶⁰

Caracterizados pela disponibilização de bicicletas espalhadas pelo território (em geral posicionadas em estações próprias), os sistemas de compartilhamento de bicicletas permitem que um mesmo veículo seja utilizado por mais de uma pessoa ao longo do dia²⁶¹.²⁶²

Seu potencial reside na conveniência ofertada aos usuários, que podem complementar as viagens feitas em modos coletivos (ônibus, metrô ou trem) ou realizá-las exclusivamente por meio destes sistemas²⁶³. A inclusão da bicicleta nos deslocamentos urbanos deve ser abordada como maneira de diminuir o custo da mobilidade das pessoas. Os maiores sistemas se encontram na China, nas cidades de Hangzhou e Xangai. Em Paris, Londres e Washington, D.C., sistemas de grande sucesso ajudaram a promover o ciclismo como opção viável e valiosa de transporte²⁶⁴.

Em relação aos sistemas de compartilhamento de patinetes elétricos, após ser lançado em São Francisco, nos Estados Unidos, em 2017, atualmente está presente em várias cidades pelo mundo. Trata-se de um fenômeno recente que ainda está em desenvolvimento, diferente do já consolidado modelo de compartilhamento de bicicletas.

O patinete foi inventado em 1910, nos Estados Unidos, por californianos que tiveram a ideia de pregar eixos com rodinhas de patins em um caixote de frutas, adaptando também um guidão de madeira, para criar, assim, um modelo de veículo original. Após algumas décadas, uma versão do brinquedo, feita de madeira, virou moda no Brasil. Muito depois surgiram os

²⁶⁰ MONTEIRO, Pedro. *Bikesharing: a bicicleta além do lazer*. Disponível em: <https://caosplanejado.com/bike-sharing-a-bicicleta-alem-do-lazer/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

²⁶¹ SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS EM BELO HORIZONTE, DISTRITO FEDERAL, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO, op. cit., nota 258.

²⁶² O *Bikesharing* fornece aos usuários acesso sob demanda a bicicletas em vários locais de retirada e entrega para viagens de ida (ponto a ponto) ou ida e volta. As frotas de compartilhamento de bicicletas geralmente são implantadas em uma rede dentro de uma região metropolitana, cidade, bairro, centro de emprego e / ou campus universitário.

²⁶³ SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS EM BELO HORIZONTE, DISTRITO FEDERAL, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO, op. cit., nota 258.

²⁶⁴ GUIA DE PLANEJAMENTO DE SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS. *Transporte Ativo*. Disponível em: http://2rps.5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/ITDP-Brasil_Guia-de-Planejamento-de-Sistemas-de-Bicicletas-Compartilhadas_1a-vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

patinetes feitos com metais leves e equipados com freios e até com motor. Atualmente, o patinete é usado como meio de transporte econômico nas grandes cidades.

Quanto aos seus benefícios, pode-se dizer que o uso do patinete elétrico traz os mesmos benefícios das bicicletas, causando impactos diversos, individuais e coletivos. Além de também representar uma forma de diminuição de poluentes químicos, sonoros e visuais, ajuda no descongestionamento do trânsito, trazendo aumento da mobilidade, além de causar benefícios à saúde e maior conscientização ambiental.

O serviço de compartilhamento de patinetes elétricos é fornecido por operadores privados e inclui frotas de patinetes elétricos, de duas rodas e montadas em pé. Esses patinetes geralmente estão disponíveis para os usuários a cada minuto ou hora e geralmente são usados para viagens de mão única.

O compartilhamento de veículos da micromobilidade utiliza-se de diferentes modelos de operação, equipamentos e plataformas tecnológicas. Em comum, utilizam-se de interatividade com o usuário, por meio de aplicativos em dispositivos móveis e o uso de geolocalização, regulando oferta e demanda do sistema.²⁶⁵

Os modelos de operação apresentam especificidades e características que devem ser avaliados pelos agentes envolvidos na implementação de soluções e políticas de mobilidade urbana²⁶⁶. A efetivação e operação destes sistemas ainda demanda um processo de planejamento e gestão complexo para a maioria dos municípios brasileiros e tem um custo relativamente elevado (ainda que baixo se comparado a outros modos de transporte), necessitando certo nível de governança e articulação institucional para garantir a sustentabilidade financeira e operacional em médio e longo prazos. Em linhas gerais, um bom sistema de bicicletas e patinetes compartilhados é aquele que permite o deslocamento do maior número de pessoas com o menor custo possível.

4.2. Análise jurídica das atividades econômicas exercidas pelo particular nas políticas de mobilidade urbana

Debatidas as principais características dos modelos de micromobilidade na modalidade compartilhada, passa-se a uma breve análise jurídica das atividades desenvolvidas

²⁶⁵ PROMOB. *Impactos de sistemas de compartilhamento de bicicletas e patinetes elétricos: caracterização do desafio*. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/http___www.promobe.com.br_wp-content_uploads_2019_05_Relatorio-1-Impacto-de-sistemas-de-compartilhamentoCaracteriza%C3%A7%C3%A3oFinal%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/http___www.promobe.com.br_wp-content_uploads_2019_05_Relatorio-1-Impacto-de-sistemas-de-compartilhamentoCaracteriza%C3%A7%C3%A3oFinal%20(1).pdf). Acesso em: 05 jun. 2020.

²⁶⁶ Ibid.

pelo particular no âmbito da micromobilidade, qual seja, a disponibilização de bicicletas e patinetes elétricos por meio de aplicativos de tecnologia.

Assim, de início, traz-se uma classificação da atividade de locação de patinetes elétricos e bicicletas, com fundamento na Lei de Mobilidade Urbana.

Segundo o disposto no artigo 3º da Lei nº 12.587/2012²⁶⁷, o serviço desempenhado pelas empresas que alugam patinetes elétricos e bicicletas pode ser classificado como modo motorizado de transporte de passageiro, individual, privado, a ser utilizado em ciclovias.

Art. 3º - (...)

§1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

§3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;

II - estacionamentos;

III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

Fazendo uma análise do artigo acima transcrito, verifica-se que o diploma ora em debate abarcou tanto o serviço de transporte individual de passageiros de natureza pública (art. 3º, §2º, inciso I, “a”, c/c incisos II, “b”, e III, “a”, e art. 4º, inciso VIII)²⁶⁸, quanto o serviço de transporte individual de passageiros de natureza privada (art. 3º, §2º, inciso I, “a”, c/c incisos II, “b”, e III, “b”, e art. 4º, inciso X)²⁶⁹. No que interessa ao caso sub examine, o transporte remunerado privado individual de passageiros foi definido, nos termos do art. 4º, inciso X, da citada Lei nº 12.587/2012²⁷⁰, com redação dada pela Lei nº 13.640/2018²⁷¹, como o “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens

²⁶⁷ BRASIL, op. cit., nota 21.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ BRASIL, op. cit., nota 49.

individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”.

À vista disso, dado o tratamento legal conferido à matéria, conclui-se que a atividade desenvolvida pelas empresas de aluguel de patinetes elétricos e bicicletas deve observar, no que couber, as diretrizes traçadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana e demais normas correlatas, por subsunção direta ao art. 4º, inciso X, da Lei nº 12.587/2012²⁷².

Ressalta-se, ainda, a adequação da atividade as normas contidas na Resolução CONTRAN nº 315/2009²⁷³, bem como o seu fundamento no art. 4º, III, da Lei nº 12.695/2014²⁷⁴ (Marco Civil da Internet) – que estimula a promoção da inovação e o fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso, além de diversos artigos da Constituição Federal que foram tratados ao longo do presente trabalho.

Quanto a natureza jurídica dos serviços de transporte individual por aplicativo, esta foi objeto de uma série de controvérsias nos últimos anos, sobretudo em razão da ausência, até então, de previsão legal de modalidades que abarcassem os serviços²⁷⁵.

Ocorre que, conforme bem explicitado por César André Machado de Moraes²⁷⁶:

[...] essa confusão terminológica foi sanada com o advento da Lei nº 12.865 de 2013, que conferiu nova redação ao artigo 12 da Lei de mobilidade urbana. A partir de tal alteração, “os antigos ‘serviços públicos de transporte individual de passageiros’ transformaram-se em ‘serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros’, passando a constituir ‘atividade econômica privada e não monopolizada’” (MARRARA, 2016, p. 1057). Com efeito, ROSILHO E SUNDFELD (2018, p. 975) entendem que os “serviços privados também podem, sem desnaturar-se, ser reconhecidos por lei como de utilidade pública”. Conforme afirmam os autores, reconhecer a utilidade pública de serviços livres pode ser uma forma de ressaltar a “necessidade de seu caráter privado e de respeito à liberdade em seu funcionamento”, sendo esta, talvez, uma estratégia para impedir a demasiada interferência municipal, e não o contrário.

Assim, verifica-se que a atividade desempenhada pelo particular no tocante aos serviços privados de transporte individual se enquadra como serviço de utilidade pública. Com isso, é possível afirmar que o serviço privado de transporte individual é afeto, em sua totalidade, a atividade econômica em sentido estrito. Tal conclusão não podia ser diferente.

Conforme já amplamente debatido no Capítulo 2, onde se abordou as diferenças entre as atividades típicas de mercado e os serviços públicos, pode-se concluir que há dois critérios para a caracterização do serviço público: o regime jurídico e a natureza da atividade, sendo que

²⁷² BRASIL, op. cit., nota 21.

²⁷³ Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

²⁷⁴ BRASIL, op. cit., nota 205.

²⁷⁵ MORAIS, op. cit., nota 27.

²⁷⁶ Ibid., p. 33.

nenhum dos dois se mostra compatível com o enquadramento da atividade de transporte individual de passageiros como serviço público, afinal²⁷⁷:

[...] 1) a prestação do serviço não é feita pelo Estado direta ou indiretamente; 2) embora o mercado que envolva a mobilidade urbana seja de significativo interesse para a coletividade, se a atividade deixasse de ser oferecida, necessidades coletivas consideradas essenciais não deixariam de ser supridas, uma vez que a população também dispõe de outros meios para a locomoção – ônibus coletivos, metrô, veículos particulares, etc.; 3) a atividade desenvolvida pelo aplicativo não se submete ao regime jurídico de direito público, mas sim ao de direito privado.²⁷⁸

Ademais, cumpre ressaltar que os aplicativos desenvolvidos para a disponibilização de serviços de compartilhamento da micromobilidade são manifestação da autonomia conferida aos particulares para exercerem atividade econômica em sentido estrito, fundada nos preceitos da livre iniciativa e da livre concorrência e com amparo legal no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014²⁷⁹) e na Constituição Federal (art. 218, caput²⁸⁰).

Diante do exposto, constata-se que o transporte remunerado individual de passageiros não é serviço público e sim atividade econômica em sentido estrito e, ainda que eventualmente possa estar sujeita a regulamentação típica, não deixa de ter natureza essencialmente privada visto que é remunerada por preços livres e sua prestação é feita exclusivamente pelo particular, não sendo viabilizada pelo poder público.

Por fim, em apertada síntese, observa-se que o serviço desempenhado pelas empresas que operam os patinetes e as bicicletas, implica na disponibilização onerosa, por meio de aplicativo, de patinetes elétricos e bicicletas para usuários previamente cadastrados em plataforma digital própria. Trata-se de empreendimento operado exclusivamente pela via eletrônica, cujas regras de utilização, direitos e deveres dos usuários são abertas a todos os potenciais interessados.

Desta forma, pode-se dizer que a natureza jurídica do negócio é a de locação de bem móvel – frise-se, independentemente da substituição da avença do meio físico pelo digital.²⁸¹

²⁷⁷ SARMENTO, op. cit., nota 117.

²⁷⁸ VASCONCELLOS, Gabriela da Costa Teixeira Miranda. *Os desafios trazidos pela expansão da economia de compartilhamento no transporte individual de passageiros: Uber, serviço público ou atividade econômica em sentido estrito*. 98f. Monografia (Bacharel em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Distrito Federal, 2018.

²⁷⁹ BRASIL, op. cit., nota 205.

²⁸⁰ BRASIL, op. cit., nota 14.

²⁸¹ Isso porque, conforme definido pelo art. 565, do Código Civil: “Na locação de coisas, uma das partes se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa retribuição”. Nessa ordem de ideias, a locação de bem móvel pode ser conceituada como o contrato pelo qual uma parte (locador) se obriga a ceder o uso e o gozo de coisa não fungível a outra (locatário), temporariamente, mediante promessa de certa remuneração.

4.3. Competência e limites para regulação da micromobilidade

Tendo sido demonstrada a distinção entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito, o que se observa é que não só o regime jurídico de regulação é diferente entre as atividades econômicas, mas também que a Constituição Federal restringe a liberdade do Estado de intervenção no domínio econômico dos particulares quando não se encontram a seu serviço.

Assim, como as atividades desempenhadas pelo particular no que toca o compartilhamento da micromobilidade são classificadas como atividade econômica em sentido estrito, tais atividades estão imunes a forte intervenção estatal, mas estão sujeitas, em alguma medida, a doses de regulação.

Entretanto, antes de discorrer sobre a regulação dessas atividades, cumpre esclarecer a quem compete regulá-las.

Em 2018, a Lei Federal nº. 13.640²⁸² foi sancionada, e alterou alguns artigos da Lei nº. 12.587/2012²⁸³ que instituíra as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em razão da referida alteração, os artigos 11-A e 11-B foram acrescentados à Lei nº 12.587/2012²⁸⁴, estabelecendo regras de competência para regulamentar e fiscalizar a atividade. Conforme ressaltado no Capítulo 1, essas provisões determinam competir exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal a regulamentação e a fiscalização do serviço e estabelecem diretrizes para garantir sua eficiência, eficácia e segurança. Ademais, para os Municípios que optarem pela regulamentação da atividade, a Lei impõe condições a serem observadas pelos motoristas, sob pena de caracterização de transporte ilegal de passageiros.

Durante a votação no Congresso Nacional do ainda Projeto de Lei nº 5.587²⁸⁵, o Senado Federal havia proposto uma emenda que retiraria a competência de regulamentação dos Municípios, sob a justificativa de inconstitucionalidade formal dessa atribuição por afronta ao artigo 22, inciso IX, da Constituição Federal²⁸⁶. Entretanto, a Câmara dos Deputados rejeitou

Segundo Flávio Tartuce, o contrato de locação possui as seguintes características: i) bilateral ou sinalagmático, uma vez que traz obrigações recíprocas; ii) oneroso, pela presença de remuneração; iii) comutativo, pois as partes já sabem quais são as prestações; iv) consensual, eis que se aperfeiçoa com a manifestação de vontades; e v) informal e não solene, pois não é necessária escritura pública ou forma escrita, como regra geral. TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*: volume único. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 829.

²⁸² BRASIL, op. cit., nota 49.

²⁸³ BRASIL, op. cit., nota 21.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ BRASIL, op. cit., nota 14.

²⁸⁶ Ibid.

tal emenda e manteve a possibilidade de regulação municipal sobre o serviço, acrescentando também que os Municípios poderiam limitar o número de veículos em operação.

Diante desse cenário, cumpre tecer algumas observações partindo-se da seguinte premissa: é constitucional a delegação de competência, por lei ordinária, para os municípios regulamentarem os transportes via aplicativos?

A resposta mais correta a tal indagação parece ser não. Em uma análise inicial, de maneira simplificada, pode-se afirmar que a delegação de competência realizada por lei ordinária é inconstitucional, por tratar-se de matéria privativa da União.

O artigo 22 da Constituição Federal²⁸⁷ estabelece que é competência privativa da União, sobre a qual os demais entes federativos não podem dispor, legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, bem como matérias de “trânsito e transporte” em geral. A única exceção apresentada pela Constituição Federal²⁸⁸ refere-se a questões específicas destas matérias, que podem ser regulamentadas pelos Estados, por meio de lei complementar exercendo sua competência legislativa suplementar. Todavia, não há qualquer previsão constitucional permitindo que os Municípios legislem sobre matéria de transporte, sobretudo estabelecendo diretrizes gerais – como a lei em comento parece estabelecer – mesmo que a legislação municipal se atenha aos limites deste ente federativo.

Conforme assevera, Daniel Sarmiento²⁸⁹:

As competências legislativas privativas da União – seja mais uma vez escusada a redundância –, exatamente porque privativas, excluem a de todos os demais entes federativos para tratamento das mesmas matérias, ressalvada apenas a possibilidade de delegação aos Estados, por lei complementar, da faculdade de disciplinarem questões específicas dentre as arroladas no art. 22 da Constituição²⁹⁰, nos termos do parágrafo único do mesmo preceito constitucional²⁹¹. Assim, tais competências privativas afastam as competências não enumeradas atribuídas aos municípios e Distrito Federal, para “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I, CF)²⁹², e para “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber” (art. 30, inciso II, CF)²⁹³.

Portanto, a regulamentação desse serviço pelos municípios e Distrito Federal representa clara afronta ao princípio federativo da repartição de competências legislativas. Nem mesmo a competência suplementar conferida aos municípios para legislar sobre assuntos de

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ SARMENTO, op. cit., nota 117.

²⁹⁰ BRASIL, op. cit., nota 14.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Ibid.

interesse local autoriza a criação de normas cuja matéria seja de competência privativa da União.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar ADPF ajuizada em face de lei municipal do Município de Fortaleza – Lei nº 10.553/2016, declarou a inconstitucionalidade do referido diploma normativo, que dispunha sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no citado município. Conforme restou decidido pelo Tribunal:

ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

[...]

A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.

[...]

(STF, Tribunal Pleno, ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, D.J.E 02/09/2019)²⁹⁴

Longe de ser um formalismo jurídico-constitucional, que é importante para estabilidade das relações jurídicas, existe uma razão de ser para essa contenção do papel dos Municípios e do Distrito Federal e a consequente prevalência do papel da União em matéria de trânsito e transporte: a uniformidade na exigência do cumprimento dessas regras.

Nesse sentido, ressaltou o Ministro Luiz Fux, ao julgar a ADPF 449²⁹⁵:

Sabe-se que o artigo 22, incisos IX e XI, da Constituição estabelece a competência privativa da União para legislar, respectivamente, sobre “diretrizes da política nacional de transportes” e sobre “trânsito e transporte”. A *ratio* dessa norma reside na

²⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 449/DF. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750684777> > Acesso em: 13 abr. 2020.

²⁹⁵ Ibid.

necessidade de se estabelecer uniformidade nacional aos modais de mobilidade, impedindo, assim, que a fragmentação da competência regulatória pelos entes federados menores inviabilize a implementação de um sistema de transporte eficiente, integrado e harmônico. Nesse contexto, afigura-se incompatível com a distribuição constitucional de competências a edição de lei municipal que restrinja o exercício de atividade de transporte de natureza estritamente privada, sob pena de transformar-se o modelo federativo em óbice ao pleno desenvolvimento do país, considerada a profusão desordenada de legislações conflitantes.

Assim, não há dúvidas de que a possibilidade de regulamentação municipal do serviço de transporte por aplicativos gera o grave risco de se inviabilizar a atividade. Isso porque para que os aplicativos de transportes funcionem adequadamente, seja do ponto de vista técnico, da qualidade do serviço, ou até mesmo da oferta de um preço competitivo para que a demanda pelo serviço possa ser atendida, deverá haver um parâmetro comum a ser seguido.²⁹⁶

Segundo destacado por Victor Nóbrega Lucas e Daniel Tavela Luís²⁹⁷:

Caso se permita a regulamentação municipal do serviço, a depender do seu teor, a escala pode ser comprometida. Podem ser necessários ajustes nos algoritmos para cada município, a fim de se adequar a legislação, correndo-se o risco de inviabilizar o serviço em alguns – ou, quiçá, todos – os municípios. Ainda que o serviço sobreviva, quanto maior a regulamentação, a tendência é de maiores custos de adaptação, menores possibilidades de inovação, bem como da criação de barreiras à entrada para novos aplicativos.

Desta forma, os efeitos práticos dessa regulamentação podem ser extremamente problemáticos. Considerando que cada município pode regulamentar o transporte por aplicativo de uma maneira diferente, poderia se antever situações estapafúrdias, na qual um motorista que roda no município do Rio de Janeiro poderia não estar apto a dirigir no município de Niterói ou dentro da Baixada Fluminense em razão da legislação local. Essa lógica poderia prejudicar de forma exacerbada a mobilidade em regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, e até inviabilizar a própria atividade em razão do excesso de regulamentação a ser cumprida em cada um dos cerca de 5.500 municípios brasileiros.

Portanto, defende-se que cabe a União disciplinar o tema, de forma que os municípios teriam uma competência para tratar de assuntos de interesse local, quando da elaboração de seu plano diretor ou de seu plano de mobilidade urbana²⁹⁸.

Estabelecidas tais premissas, passa-se a análise dos limites da regulação das atividades de locação de bicicletas e patinetes elétricos por particulares.

²⁹⁶ LUCCAS; LUÍS, op. cit., nota 51.

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ QUEIROZ, Clayton dos Santos. Patinetes elétricos e o direito urbanístico: o uso dos patinetes elétricos como instrumento de mobilidade urbana. *Revista de Educação do Vale do Arinos*, V. 7, n. 1, p. 29-49, jul./dez. 2020.

As atividades do particular no âmbito do serviço de compartilhamento da micromobilidade se sujeita à regulação estatal, como todas as demais atividades econômicas desenvolvidas no país²⁹⁹. “Como já se demonstrou, antes que advenha essa eventual disciplina, o exercício das atividades é plenamente lícito, à luz do princípio da livre empresa (art. 170, parágrafo único)³⁰⁰ e independe de qualquer autorização ou licença estatal”³⁰¹.

Neste sentido, “a ampla aceitação do serviço pelos consumidores legitima o exercício da atividade e da própria prestação do serviço, mas não os torna imunizados à ingerência estatal e nem a uma conformação orientada pela busca do ‘equilíbrio regulatório’ [...]”³⁰². Assim, “os entes públicos não podem proibir, mas devem regular”³⁰³.

Nesta ordem de ideias, algumas questões merecem ser debatidas: o que deve ser regulado? Quais os objetivos da regulação e quais os instrumentos regulatórios que podem ser utilizados?

Primeiramente, em razão da atividade prestada pelo serviço – prestação de atividade econômica em sentido estrito, o Poder Público deve regularizá-lo visando, sempre, a segurança física, econômica e jurídica dos prestadores e dos consumidores. Ademais, eventual restrição regulatória deve se prender em corrigir falhas de mercado, de modo que o interesse público seja garantido³⁰⁴.

Acrescente-se, ainda, que, em matéria de regulação, principalmente quando se está regulando novas tecnologias, há de se ter um cuidado em estudar, previamente, as causas e os efeitos do que se pretende normatizar, o que é chamado pela doutrina de análise de impacto regulatório, sob pena de o impacto da regulação ocasionar a inviabilidade da própria atividade regulada. Desta forma, se faz necessário um prévio gerenciamento normativo da realidade, estabelecendo-se critérios para uma análise de custo-benefício no âmbito da regulação.

Continuando, também se mostra imprescindível nesse cenário que, antes da elaboração das normas de regulação, se ouça o setor a ser regulado, bem como sejam organizadas audiências e consultas públicas para oitiva dos consumidores, usuários das tecnologias, para que as normas elaboradas regulem, ao máximo, os desafios e problemas impostos no dia-a-dia.

De acordo com o exposto, Alexandre dos Santos Aragão³⁰⁵ leciona que:

²⁹⁹ SARMENTO, op. cit., nota 117.

³⁰⁰ BRASIL, op. cit., nota 14.

³⁰¹ SARMENTO, op. cit., nota 117.

³⁰² AMARAL, op. cit., nota 22.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ SAMICO JUNIOR, op. cit., nota 63.

³⁰⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Breves notas pela adoção da Análise de Impacto Regulatório – AIR no direito brasileiro. In: FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON (Coord.), op. cit., nota 20, p. 151-152.

Qualquer restrição à liberdade só pode ser cogitada em função de determinado valor constitucional [...] e diante da demonstração de que não existe outro meio menos restritivo para se alcançar tal valor.

[...]

Para esse objetivo, as audiências e consultas públicas, por exemplo, são instrumentos importantes, mas não suficientes. O ente regulador deve colher as impressões da sociedade, mas não se limitar a elas, devendo também produzir com independência e competência técnica o próprio arcabouço fundamentador da sua pretensão normatizadora, submetendo, sem paixões, esse próprio estudo prévio ao debate.

[...]

O objetivo é avaliar previamente a razoabilidade das decisões regulatórias do Estado, os seus prováveis custos diretos e indiretos, externalidades positivas e negativas, os benefícios esperados e os meios necessários para atingi-los.

Desta forma, se a regulação é necessária ela não pode ser abusiva, tampouco hostil ao mercado, do que decorre o dever de a Administração Pública evitar o excesso de poder regulatório que, no geral, eleva indevidamente os custos de transação sem demonstração dos respectivos benefícios³⁰⁶.

Sobre o tema, também é digno de nota a recente Lei nº. 13.874/2019³⁰⁷. Uma de suas importantes propostas é combater o abuso do poder regulatório (artigo 4º, caput e incisos³⁰⁸), com vistas a destravar a atividade econômica, partindo do pressuposto de que a presença estatal pode se revelar excessiva traduzindo obstáculo a ser transposto sem razão que assim justifique.

Importa ressaltar, ainda, que no caso da micromobilidade compartilhada, como em qualquer cenário de inovação tecnológica, o excesso de normas enseja desestímulo à inovação, já que essa é baseada essencialmente na liberdade e criatividade. Neste diapasão, a regulação excessiva, além de não necessariamente garantir mais segurança às transações, cria empecilhos e entaves ao surgimento de novas plataformas e ao desenvolvimento do mercado como um todo³⁰⁹. Assim, a solução parece estar no meio termo:

Apesar de não ser imprescindível, a criação de normas gerais que levem em consideração as peculiaridades, a constante evolução tecnológica e o potencial de desenvolvimento da inovação parece ser o equilíbrio ideal de interesses para evitar a insegurança jurídica e, ao mesmo tempo, permitir que o setor se desenvolva de forma adequada e segura, gerando benefícios para todos os envolvidos e, sobretudo, para a sociedade.

³⁰⁶Neste cenário, merece destaque a espantosa tentativa de regulação pelos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, aprovando lei exigindo exame, no Detran, para “motoristas” de patinetes. “A exigência, esdrúxula, teria conduzido até mesmo o próprio autor da proposição a peticionar ao governador pedindo seu veto, o que, ao fim e ao cabo, transforma o caso em uma anedota”. OLIVEIRA, Amanda Flávio; SOUZA, Alexandre Antônio Nogueira de. *Regulação da mobilidade urbana e segurança: entre ônibus lotado e patinetes*. Urgência com que a reação estatal se manifestou reitera uma situação de insegurança jurídica. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-da-mobilidade-urbana-e-seguranca-entre-onibuslotado-e-patinetes-20062019>. Acesso em: 04 jun. 2020.

³⁰⁷ BRASIL. *Lei Federal nº 13.874* de 20 de setembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 05 jun. 2020.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ MACHADO; MENEGUETTI, op. cit., nota 170.

Em suma, não obstante o ordenamento jurídico brasileiro já disponha de normas gerais que são aplicáveis às relações jurídicas que se estabelecem por meio da economia do compartilhamento, não se pode negar o benefício gerado pela criação de normas específicas sobre direitos, obrigações e responsabilidades dos envolvidos como forma de gerar mais segurança jurídica.

Tais normas poderiam tratar inclusive de padrões mínimos de segurança e qualidade para a proteção dos direitos dos usuários sem onerar as plataformas em relação a aspectos que não são capazes de controlar ou interferir. Muitas dessas medidas de controle já são adotadas voluntariamente pelas plataformas com base em suas próprias políticas internas – [...].³¹⁰

Assim, partindo-se dos pressupostos aqui abordados, verifica-se não somente a necessidade de adequação das estruturas jurídico-administrativas à nova realidade apontada pelo paradigma da economia do compartilhamento, mas também a necessidade de que todos os princípios constitucionais sejam observados por quem pretende regular referidos serviços, respeitando-se, acima de interesses esparsos, o interesse público, a livre iniciativa e a concorrência³¹¹.

4.4. Acertos e desacertos

A título de exemplos, com o intuito de demonstrar como a micromobilidade funciona no dia-a-dia das grandes cidades mundiais, seguem alguns dados:

No que toca as bicicletas, esse modo de mobilidade tem maior aceitação pela população em geral, e principalmente pelos governos, sendo o seu sistema de regulação mais avançado. Dados demonstram que os centros urbanos europeus apresentam forte incremento no uso de bicicletas, com crescimento de três a quatro vezes entre 1990 e 2015. Copenhagen é a cidade com mais uso de bicicletas, com 33% das viagens, seguida de Amsterdã (32%), Berlin (13%), Sevilha (8%), Viena (6%), Londres e Paris (3%)³¹².

Em Berlin, na Alemanha, já existem inclusive bicicletas de carga, geralmente elétricas, para alugar. A Alemanha é um dos países europeus que mais tem estimulado a produção e aquisição de bicicletas elétricas. A população vem adotando o novo modal como meio de transporte, não só pelos inúmeros benefícios trazidos individualmente, como também

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ PELLEGRINI, Ana; ANDRADE, Gabriela Rodrigues de. Mobilidade urbana e compartilhamento de veículos. In: ZANATTA (Org.); PAULA (Org.); KIRA (Org.), op. cit., nota 163, p. 21-40.

³¹² TRANSPORT AND CLIMATE CHANGE 2018 GLOBAL STATUS REPORT. Ano 2018. Disponível em: http://www.slocat.net/wp-content/uploads/legacy/slocat_transport-and-climate-change-2018-web.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

pela redução de custos e tempos de deslocamentos e pelas vantagens trazidas à sociedade como um todo, como os relacionados aos problemas socioambientais.³¹³

O Vélib' de Paris é um dos sistemas de bicicletas compartilhadas de maior sucesso do mundo. Paris inaugurou o Vélib' em 2007, com 7.000 bicicletas em 750 estações por toda a cidade. Imediatamente, o sistema começou a atrair dezenas de milhares de ciclistas a cada dia e chegou a uma média de 75.000 viagens por dia em seu primeiro ano de existência, sendo que nos dias de pico o número de ciclistas ultrapassava 100.000 (New York City Department of City Planning, 2009)³¹⁴.

A China é um dos líderes na utilização e produção de bicicleta. Somente na cidade de Hangzhou já há uma frota de mercado de 51.500 bicicletas, e em crescente expansão, esperando-se chegar a cerca de 175 mil bicicletas compartilhadas até o final 2020³¹⁵.

Pode-se citar, ainda, como grande caso de sucesso do sistema de compartilhamento de bicicletas o BIXI, lançado na cidade de Montreal, no Canadá, em 2009. O BIXI foi lançado com 3 mil bicicletas com estações localizadas nunca a mais de 300 metros de distância, e já existem mais de 300 estações de autosserviço em toda a cidade, sendo muitas delas do lado de fora de estações de metrô para assegurar que as pessoas possam saltar do trem e completar a “última milha” de bicicleta³¹⁶.

No Brasil, o primeiro sistema de bicicletas compartilhadas de terceira geração foi implementado no Rio de Janeiro, em 2008. Até novembro de 2015, outras 12 cidades brasileiras desenvolveram sistemas semelhantes: Porto Alegre (RS), Fortaleza (CE), Recife (PE), Aracaju (SE), Santos (SP), Sorocaba (SP), Salvador (BA), Petrolina (PE), São Paulo (SP), Brasília (DF), Belo Horizonte (MG) e Bertioga (SP). Outros sistemas de terceira geração também estão em operação, com funcionamento em formatos diferenciados, nas seguintes localidades: Universidade Federal de Juiz de Fora (MG, para uso restrito no interior do campus universitário) e na cidade de Ipaussu (SP, com apenas uma estação)³¹⁷.

Especialmente na capital fluminense, o BikeRio foi o primeiro sistema de terceira geração em funcionamento no Brasil, iniciando suas operações em outubro de 2011 (um sistema anterior, o Pedala Rio, esteve em operação entre 2008 e 2011, mas foi desativado). Em junho

³¹³ PROMOB, op. cit., nota 265.

³¹⁴ Guia de Planejamento de Sistemas de Bicicletas Compartilhadas, op. cit., nota 264.

³¹⁵ PETZHOLD, Guillermo. *A popularização do bike sharing no mundo*. Disponível em: <<https://www.thecityfixbrasil.org/2013/12/20/a-popularizacao-do-bike-sharing-no-mundo/>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

³¹⁶ BOTSMAN; ROGERS, op. cit., nota 192, p. 66.

³¹⁷ SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS EM BELO HORIZONTE, DISTRITO FEDERAL, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO, op. cit., nota 258.

de 2015 o sistema já contava com 260 estações, e dentro do modelo proposto, é o sistema com maior número de viagens por dia³¹⁸.

Quanto aos sistemas de compartilhamento de patinetes elétricos, o cenário atual não parece tão promissor. O avanço do novo meio de mobilidade compartilhada não tem ocorrido sem novos desafios. O baixo nível de regulação e a baixa experiência de agentes envolvidos têm trazido impactos e riscos em relação ao modelo de operação³¹⁹.

Febre nos Estados Unidos, os patinetes já são populares na Europa e na China e chegaram ao Brasil em agosto de 2018, quando desembarcaram na cidade de São Paulo. Com aluguel de baixo custo, conduzido com pouco esforço e, conseqüentemente, menos estresse, a aprovação do público tem sido tamanha, que o patinete mostra que veio para fazer parte da rotina das grandes cidades mundiais.

Entretanto, ao mesmo tempo em que cresce o número de usuários, o novo meio de mobilidade, reclama uma regulamentação específica, seja no Brasil ou em qualquer outro lugar no mundo. Cidades como Madrid, Amsterdã e Copenhague baniram as empresas de compartilhamento de patinetes elétricos, enquanto o Reino Unido não permite o uso de patinetes elétricos em ruas e calçadas públicas³²⁰. Na França, por entender que a evolução dos patinetes foi muito rápida, colocando pedestres em risco, o governo proibiu o uso dos equipamentos na calçada, além de outras regras mais rígidas. Nos Estados Unidos, cidades como Miami, São Francisco, Washington, Denver e distritos de Los Angeles, limitaram o número de patinetes elétricos nas ruas e até mesmo suspenderam os programas por tempo indeterminado, até encontrarem uma maneira de regulamentá-los. Outras cidades, especialmente na Ásia, têm recolhido os veículos, criando verdadeiros pátios de armazenamento.

No Brasil, apesar do boom dos patinetes no ano de 2019, grandes empresas que disponibilizam o serviço, como a Lime e a Grow, decidiram se retirar do país no início de 2020. Dentre os motivos, o principal seria a falta de rentabilidade do modelo proposto, sendo a lucratividade aquém do esperado. Ademais, assim como ocorreu em outros países, o alto número de roubos de patinetes e casos de vandalismo, que impunham uma substituição constante dos veículos, além de regulamentações muito rígidas, em razão de inúmeros acidentes, impuseram a retirada das empresas. Por fim, a falta de infraestrutura das cidades brasileiras também pode ser considerado um fator.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ PROMOBE, op. cit., nota 265.

³²⁰ Ibid.

CONCLUSÃO

Ao longo dessa exposição, buscou-se demonstrar as razões pelas quais os serviços de transporte e o sistema de mobilidade urbana representam fatores fundamentais ao desenvolvimento das cidades.

Viver em uma cidade sem poluição, sem congestionamento e com possibilidade de se deslocar de forma fácil, realizada em tempo adequado, segura e acessível a toda a população, faz parte da qualidade de vida que uma cidade pode oferecer a seus cidadãos.

Porém, com cidades, metrópoles e regiões com sistemas de planejamento desarticulados, é notório que se tem caminhado para situações de crescente imobilidade.

Não se nega que os desafios que o futuro da mobilidade urbana coloca são complexos, nem que os problemas que urge resolver nesse domínio exigem modos de atuar e meios que nem sempre são fáceis de instituir e mobilizar.

Nesta ordem de ideias, não há dúvidas quanto à importância das políticas públicas de mobilidade urbana no desenvolvimento das cidades e no bem-estar da coletividade.

Assim, essa pesquisa constatou que é necessário trazer para o cotidiano das grandes cidades formas “alternativas de transportes”, tais como a bicicleta e o patinete elétrico, bem como incentivar a população a adotar tais meios.

Conforme exposto ao longo do presente trabalho, o modelo de mobilidade atual, baseado principalmente em automóveis, já não se sustenta. É diante desse quadro caótico, ora apresentado, que se defende que é necessário que o poder público atue juntamente com o particular para mudar esse cenário.

Neste sentido, ao invés de restringir a atuação do particular no que toca a disponibilidade à população de meios de transportes alternativos e mais sustentáveis, se mostra imperioso que o poder público não só incentive como trabalhe em conjunto.

Diante da análise legal, passando pelos dispositivos que regem a matéria, verificou-se que já há previsão legal para tais meios de transporte, bem como que é autorizada a atuação do particular nessa seara.

Neste ponto, insta salientar que, conforme restou amplamente demonstrado, o transporte privado individual de passageiros é uma atividade econômica em sentido estrito, e embora possa ser considerado uma atividade econômica de utilidade pública, tem sua origem firmada na livre iniciativa e no direito de empreender.

Por ser uma atividade econômica em sentido estrito, a operação tem aplicação direta dos princípios da ordem econômica e independe de autorização prévia para ser exercida, ou

seja, enquanto não houver regulação, na esfera privada, não se impede o exercício de atividades econômicas.

Desta forma, é difícil aceitar que a legislação impeça ou onere a atuação dos prestadores de serviços privados de transporte ou permitam que autoridades municipais o façam. Não podem ser criadas barreiras burocráticas e artificiais a essa atuação.

Entenda-se: não se está aqui defendendo que tais serviços não devem ser regulados. Ao contrário, as inovações disruptivas recomendam o emprego da regulação para equacioná-las. Entretanto, as restrições devem ser proporcionais, visando sempre o interesse público.

Ademais, não restam dúvidas de que os argumentos a favor da manutenção dos serviços apresentados no presente trabalho passam ainda pelo estímulo da inovação. As novas tecnologias transformam nossa sociedade e são as grandes responsáveis pelo avanço do crescimento naquilo que o Direito entende como estado de Justiça Social.

Modernamente, o advento das plataformas eletrônicas, fruto do avanço nas áreas de inovação e tecnologia, trouxe novas luzes à questão da mobilidade urbana. E juntamente com a inovação tecnológica veio a política de compartilhamento e a preocupação com uma mobilidade mais sustentável e verde.

É neste cenário, de inovação tecnológica e mobilidade sustentável, que entra a atuação do particular como fator de eficácia na mobilidade urbana. Os meios de transportes oferecidos nessa seara, diga-se a bicicleta e o patinete elétrico, trazem uma nova forma de se pensar a mobilidade.

Com efeito, a partir de todas as considerações realizadas, chama-se atenção para a necessidade de se repensar as formas de ordenação urbana, sobretudo no que diz respeito a mobilidade no âmbito das cidades. Nesta perspectiva, o influxo das novas tecnologias e da inovação proporcionada pela livre iniciativa apresentam um interessante e eficaz caminho a ser trilhado pelo poder público para a resolução de demandas urbano-sociais.

REFERÊNCIAS

- 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-XI_De-Baixo-para-Cima_Abramovay_12_2014.pdf. Acesso em: 11 mai. 2020.
- AMARAL, Flavio. Uber x táxi: a solução pela via da regulação. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 329-339.
- ANDRADE, Victor (org.); RODRIGUES, Juciano (org.); MARINO, Filipe; LOBO, Zé. *Mobilidade por bicicleta no Brasil*. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 2016.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- _____. Breves notas pela adoção da Análise de Impacto Regulatório – AIR no direito brasileiro. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 151-152.
- ARCON, Gabriel. *O que é micromobilidade urbana e como ela impacta o cotidiano das pessoas?* Disponível em: <https://startupí.com.br/2019/06/o-que-e-micromobilidade-urbana-e-como-ela-impacta-o-cotidiano-das-pessoas/> Acesso em: 01 jun. 2020.
- BAPTISTA, Patrícia. KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e até onde regular as novas tecnologias?: entre inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 121-150.
- BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e o Limite à Atuação Estatal no Controle de Preços. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, out.-dez. 2001, p. 187-212.
- BARTHASAR, Rafael Martinez. Os limites constitucionais à regulamentação dos aplicativos de transporte individual privado pelos municípios brasileiros. *Revista de Direito e Novas Tecnologias*. v. 5/2019. São Paulo: RT, out.- dez./2019.
- BICILETA NA EMPRESA. *Transporte Ativo*. Disponível em: http://www.ta.org.br/educativos/docs/Bicicleta_na_Empresa.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BINATTI, Gabriela. Mobilidade e Cultura de Bicicleta no Rio de Janeiro. *Transporte Ativo* Disponível em: http://ta.org.br/educativos/docs/cmb_rio.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. *Inovações disruptivas e a dinâmica das mudanças regulatórias*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inovacoes-disruptivas-e-a-dinamica-das-mudancas-regulatorias-10042019>. Acesso em: 19 mai. 2020.

_____. Poder de Polícia, Ordenação e Regulação: *transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP*, ano 25, 3º trimestre, p. 45-56, 2003.

BORTALI, Henrique. Economia compartilhada: impactos do fenômeno e reflexos regulatórios. *Revista de Direito Privado*, v. 102/2019, p. 165-185, São Paulo: RT, nov – Dez/2019.

BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. *O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai mudar o mundo*. Tradução: Rodrigo Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 82*, de 16 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 90*, de 15 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm>. Acesso em 09 out. 2019.

_____. *Decreto Federal nº 4.711/2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4711.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. *Lei Federal nº 8.079*, de 11 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm> Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. *Lei Federal nº 9.503/1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. *Lei Federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei Federal nº 10.973*, de 2 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei nº 12.468*, de 26 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112468.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei Federal nº 12.587*, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei n° 12.865*, de 09 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei Federal n° 12.965* de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/Lei/L12965.html> Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei n° 13.089*, de 15 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei n° 13.640*, de 26 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Lei Federal n° 13.874*, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 05 jun. 2020.

_____. *Resolução CONTRAN n° 315/2009*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111216>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. *Resolução CONTRAN n° 465/2013*. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25174467_RESOLUCAO_N_465_DE_27_DE_NOVEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADPF 449/DF*. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750684777>> Acesso em: 13 abr. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Parecer: A atividade econômica privada de transporte individual de passageiros, na sua modalidade privada e o “sistema Uber”*. Coimbra, 26 de out. de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

CARVALHO, Vinicius Marques; MATTIUZZO, Marcela. Confiança, reputação e redes: uma nova lógica econômica? In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 41-57.

CHAVES, Dagoberto L. M.M. Direito das plataformas: as relações entre múltiplos agentes. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 187-207.

COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. *Revista de Direito Público*, ano 24, n° 97, p. 17-28, janeiro – março 1991.

CORTIZO, Guadiana Lopes. *Análise da implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio dos seus instrumentos*. 123f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2018.

COUTO, Rainer; NOVAIS, Leandro. Regulação de tecnologias disruptivas: uma análise de sharing economy. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 111/2017, p. 269-292, São Paulo: RT, maio – jun/2017.

DIAS, Gabriel. *Economia colaborativa como um passo evolutivo*. Disponível em: <https://www.ideiademarketing.com.br/2015/07/24/economia-colaborativa-como-um-passo-evolutivo-parte-ii/>. Acesso em: 13 mai. 2020.

FARIELLO, Danilo. *Número de automóveis deve quadruplicar até 2050*. Serão 130 milhões de veículos, segundo projeção do Plano Nacional de Energia. O Globo. São Paulo, 26, nov., 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/numero-de-automoveis-no-pais-deve-quadruplicar-ate-2050-14651507>. Acesso em: 26 mai. 2020.

FEIGELSON, Bruno; SILVA, Luiza Caldeira Leite. Regulação 4.0: Sandbox Regulatório e o futuro da regulação. In: BECKER, Daniel (Coord.); FERRARI, Isabel. *Regulação 4.0: novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 75-88.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FORGIONI, Paula Andrea. Princípios constitucionais econômicos e princípios constitucionais sociais: a formação jurídica do mercado brasileiro. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 32, n. 117, p. 165-176, 2012.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, nº 1, p. 310-334.

GOMIDE, Alexandre Ávila. *Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas*. Texto para discussão nº 960. Brasília: IPEA, 2003.

GONÇALVES, Vilmar. Direito Administrativo e avanços tecnológicos: desafios e conquistas. In: BECKER, Daniel (Coord.); FERRARI, Isabel. *Regulação 4.0: novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 35-54.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. Serviço Público de Transporte Individual Privado: Análise Acerca do Uber no Brasil, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 36, n. 1, p. 25-46, Belo Horizonte, jan./jun. 2018.

GUERRA, Sérgio. Riscos, assimetria regulatória e o desafio das inovações tecnológicas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 83-98.

_____. Regulação estatal e novas tecnologias. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, p. 201-214, nov./dez. 2016.

GUIA DE PLANEJAMENTO DE SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS. Disponível em: http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/ITDP-Brasil_Guia-de-Planejamento-de-Sistemas-de-BicicletasCompartilhadas_1a-vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, Leonardo Barém; BRANDÃO, Felipe Montalvão. Regulação moderna e sustentável. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 165-186.

LUCCAS, Victor Nóbrega. LUÍS, Daniel Tavela. *A Regulamentação Municipal dos Serviços de Transporte por Aplicativo e o Risco da Jaboticaba*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI280272,21048A+regulamentacao+municipal+do+s+servicos+de+transporte+por+aplicativo>>. Acesso em: 09 out. 2019.

MACHADO, José Mauro Decossau; MENEGUETTI, Pamela Gabrielle. A responsabilidade civil dos intermediários na economia do compartilhamento. In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 21-40.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, nº 1, p. 120-136, 2015.

MARQUES, Cláudia Lima. A nova noção de fornecedor no consumo compartilhado: um estudo sobre as correlações do pluralismo contratual e o acesso ao consumo. *Revista de Direito do Consumidor*. v. 111, ano 26, p. 247-268. São Paulo: RT, maio-jun. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 4, novembro/dezembro de 2005/ janeiro de 2006.

_____.; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-48.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2.ed. São Paulo: RT, 1998.

MENDES, Francisco Schertel; CEROY, Frederico Meinberg. *Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Novembro/2015 (texto para discussão n. 185).

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td185>. Acesso em: 11 mai. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Novembro de 2004. Disponível em: <http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2020.

MONTEIRO, Pedro. *Bikesharing: a bicicleta além do lazer*. Disponível em: <https://caosplanejado.com/bike-sharing-a-bicicleta-alem-do-lazer/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MORAIS, Cesar André Machado de. Experiências municipais de regulação do transporte por aplicativo: considerações a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 6, nº 1, 2019.

MOREIRA, Egon Bockman. Os princípios constitucionais da atividade econômica. *Revista da Faculdade de Direito do UFPR*, n. 45, p. 103–11, 2006.

_____. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, nº 44, out./dez. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NORONHA, Mariana Azevedo. *Economia compartilhada e desafios de regulação: uma tipologia para regulações de plataformas de tecnologia de transporte individual*. 93f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Economia colaborativa e desafios ao ordenamento jurídico brasileiro: primeiras reflexões. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 115/2018, p. 479-495, São Paulo: RT, jan – fev/2018.

_____; SOUZA, Alexandre Antônio Nogueira de. *Regulação da mobilidade urbana e segurança: entre ônibus lotado e patinetes*. Urgência com que a reação estatal se manifestou reitera uma situação de insegurança jurídica. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-da-mobilidade-urbana-e-seguranca-entre-onibus-lotado-e-patinetes-20062019>. Acesso em: 04 jun. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____; FIGUEIROA, Caio Cesar. Desafios das reformas institucionais a partir de novas tecnologias: uma abordagem pragmática do direito público a partir do caso Uber. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 341-369.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Princípios de Derecho Público Económico*. Granada: Comares e Fundación de Estudios de Regulación, 1999.

PAYÃO, Jordana Viana; VITA, Jonathan Barros. Desafios regulatórios do caso Airbnb: a intervenção do Estado no modelo econômico colaborativo. *Justiça do Direito*, v. 32, n. 1, p. 203-230, jan./abr. 2018.

PELLEGRINI, Ana; ANDRADE, Gabriela Rodrigues de. Mobilidade urbana e compartilhamento de veículos. In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 179-198.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana Desafios e Sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

PETTER, Lafayette Josué. *Constituição econômica e concorrência*. Disponível em: <<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/02/constituic3a7c3a3oeconc3b4mica-e-concorrc3aancia.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2020.

PETZOLD, Guillermo. *A popularização do bike sharing no mundo*. Disponível em: <https://www.thecityfixbrasil.org/2013/12/20/a-popularizacao-do-bike-sharing-nomundo>. Acesso em: 02 jun. 2020.

PLANMOB. *Construindo a cidade sustentável*. Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, 2007. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/estudos/79/planmob--construindo-a-cidade-sustentavel.html>>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. *Impactos de sistemas de compartilhamento de bicicletas e patinetes elétricos: caracterização do desafio*. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/http___www.promobe.com.br_wpcontent_uploads_2019_05_Relatorio-1-Impacto-desistemasdecompartilhamentoCaracteriza%C3%A7%C3%A3oFinal%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/http___www.promobe.com.br_wpcontent_uploads_2019_05_Relatorio-1-Impacto-desistemasdecompartilhamentoCaracteriza%C3%A7%C3%A3oFinal%20(1).pdf). Acesso em: 05 jun. 2020.

PINHEIRO, Armando Castelar [et al.]; organização Amando Castelar Pinheiro, Cláudio Frischtak. *Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras*. Elsevier: FGV/IBRE, Rio de Janeiro, 2015.

PORTUGAL, Licínio da Silva [et al.]; organização Licínio da Silva Portugal. *Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2017.

QUEIROZ, Clayton dos Santos. Patinetes elétricos e o direito urbanístico: o uso dos patinetes elétricos como instrumento de mobilidade urbana. *Revista de Educação do Vale do Arinos*, v. 7, n. 1, p. 29-49, jul./dez. 2020.

RANCHORDÁS, Sofia. Does sharing mean caring? regulating innovation in the sharing economy. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, Winter, 2015, p. 47. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol16/iss1/9/> Acesso em: 19 mai. 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O que UBER, AIRBNB e outros negócios da economia compartilhada ensinam ao direito administrativo*. Disponível em: <http://www.direitodoestado>

.com.br/colunistas/leonardo-coelho-ribeiro/o-que-uber-airbnb-e-outros-negocios-daeconomia-compartilhada-ensinam-ao-direito-administrativo. Acesso em: 13 mai. 2020.

_____. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 61-82.

ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços Privados de Transporte Individual na Lei Nacional De Mobilidade Urbana. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, nº 2, p. 971-987, 2018.

SAMICO JUNIOR, Paulo. O Aplicativo Uber: Um Estudo de Caso Baseado nos Princípios e Fundamentos da Ordem Econômica na Constituição Federal de 88. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, nº 2. Jun/dez 2016, p. 140.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; PEIXOTO, Leonardo de Carvalho. A mobilidade urbana solidária no estatuto da cidade e sua concretização pela via da economia colaborativa. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, nº 2, p. 125-142.

SARMENTO, Daniel. Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: o “caso Uber”. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 299-327.

SCHOR, Juliet. Debatendo a economia do compartilhamento. In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 21-40.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVEIRA, Alexandre Borba da. Economia colaborativa: reflexões a partir da literatura. *Revista de Gestão do Unilasalle*. Canoas, v. 6, n. 2, 2017.

SISTEMAS DE BICICLETAS COMPARTILHADAS EM BELO HORIZONTE, DISTRITO FEDERAL, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO. Junho 2016. *Transporte Ativo*. Disponível em: <http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/06/2016-ITDP-relatorio-bike-share.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

SOUZA, Carlos Affoso Pereira de; LEMOS, Ronaldo. Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança. In: ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 21-40.

SUNDARARAJAN, Arun. *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*. Tradução: André Botelho. São Paulo: Senac, 2018.

SXHWARTZ, Fábio. A economia compartilhada e a responsabilidade do fornecedor fiduciário. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 111/2017, p. 221-246, São Paulo: RT, maio – Jun/2017.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: *volume único*. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Marco civil da internet: considerações sobre a proteção da liberdade de expressão, neutralidade da rede e privacidade. In: BECKER, Daniel (Coord.); FERRARI, Isabel. *Regulação 4.0: novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 75-88.

TOSTA, André Ribeiro. O congelamento do Direito Administrativo: o judicialismo e a ausência de responsividade da Administração Pública. In: BECKER, Daniel (Coord.); FERRARI, Isabel. *Regulação 4.0: novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 56-73.

TRANSPORT AND CLIMATE CHANGE 2018 GLOBAL STATUS REPORT. Ano 2018. Disponível em: http://www.slocat.net/wp-content/uploads/legacy/slocat_transport-andclimate-change-2018-web.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

VASCONCELLOS, Gabriela da Costa Teixeira Miranda. *Os desafios trazidos pela expansão da economia de compartilhamento no transporte individual de passageiros: Uber, serviço público ou atividade econômica em sentido estrito*. 98f. Monografia (Bacharel em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Distrito Federal, 2018.

VERBICARO, Dennis. PEDROSA, Nicolas Malcher. O impacto da economia de compartilhamento na sociedade de consumo e seus destaques regulatórios. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 113/2017, p. 457-482, São Paulo: RT, set – out./2017.

XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; ALVES, Fabrício Germano; SANTOS, Kleber Soares de Oliveira. Economia compartilhada: compreendendo os principais aspectos desse modelo disruptivo e os seus reflexos na relação de consumo e no mercado econômico. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 128/2020, p. 163-203, São Paulo: RT, mar – abr/2020.

ZANATTA, Rafael A. F. (Org.); PAULA, Pedro C. B. (Org.); KIRA, Beatriz (Org.). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017.