

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO CONSUMIDOR E DIREITOS
FUNDAMENTAIS

Isabel Maria Scipioni Palma

TRANSPORTE INDIVIDUAL: ANÁLISE DA NATUREZA DO SERVIÇO,
LEGALIDADE E NECESSIDADE REGULATÓRIA SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO DO CONSUMIDOR E DA CONCORRÊNCIA.

Porto Alegre
2016

Isabel Maria Scipioni Palma

TRANSPORTE INDIVIDUAL: ANÁLISE DA NATUREZA DO SERVIÇO,
LEGALIDADE E NECESSIDADE REGULATÓRIA SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO DO CONSUMIDOR E DA CONCORRÊNCIA.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Consumidor pela Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Daniela Copetti Cravo

Porto Alegre
2016

À minha família: mãe e Pedro.
Fontes de incentivo e inspiração.

RESUMO

Este trabalho analisa a legislação pertinente ao transporte individual sob a ótica da livre iniciativa e direito da concorrência. Classifica o transporte individual em público e privado, de acordo com suas características. Estuda os diferentes segmentos do transporte individual privado. Analisa a questão da regulamentação, verificando seus fundamentos e observa o movimento de regulamentação e desregulamentação do transporte individual internacionalmente. Finaliza aplicando, analogicamente, os resultados internacionais ao cenário brasileiro, a fim de verificar a necessidade regulatória que se apresenta.

Palavras-chave: Transporte individual de passageiros. Regulamentação. Transporte individual privado. Consumidor. Concorrência. Uber.

ABSTRACT

This paper analyzes the law related to individual transportation from the free enterprise and competition perspective. It classifies the individual transportation in public or private according their characteristics. Studies the different segments of the private individual transportation. It analyzes the regulation matter, verifying its groundings and observes the regulatory and deregulatory movements on the individual transportation around the world. Ends applying, analogically, the international results to the Brazilian scene, in order to verify the regulatory needs that arise.

Key-words: Individual passenger transportation. Regulation. Private individual transportation. Consumer. Competition. Uber.

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	6
2 MERCADO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS.....	8
2.1 Transporte individual público e privado	8
2.2. Novas modalidades de transporte individual – Compartilhamento e e- <i>hailing</i>	20
3 REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS	29
3.1 A questão da regulamentação – justificativa, sistemas e tipos de regulamentação.....	29
3.2 Perspectivas regulatórias – análise de experiências internacionais	42
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS.....	65

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em maio de 2014 a empresa Uber começou a operar no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, marcando o início das atividades do compartilhamento de veículos com motoristas, ou, como denomina a empresa, as “caronas pagas”.

O sistema de caronas pagas mediadas por aplicativo de celular já está em atividade em diversas cidades do mundo, sendo utilizado também por empresas como Lyft e WillGo.

Esse sistema consiste em um aplicativo de celular que permite ao consumidor buscar motoristas particulares para transporte individual.

Com a entrada da Uber no Brasil iniciou-se grande debate a respeito da legalidade do serviço, bem como da necessidade, ou não, de regulamentação.

Os prestadores de serviço de táxi entendem que se trata de serviço irregular, que aplica concorrência desleal por praticar preços inferiores e não haver previsão de pagamento de qualquer taxa para seu exercício.

As empresas, por sua vez, arguem no sentido da captura regulatória pela frota de táxis das cidades, informando que não há qualquer ilegalidade no exercício do serviço que está pautado na livre iniciativa e concorrência.

Para contextualização, sendo o trabalho realizado na cidade de Porto Alegre, e a legislação a respeito do serviço de táxis, no Brasil, de âmbito municipal, imperioso citar a ação nº 001/1.16.0065894-7 que tramita na 14ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, proposta pelo Sintaxi – Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre, contra a empresa Uber do Brasil.

A ação busca o bloqueio do aplicativo operado pela empresa Uber, bem como indenização pelos prejuízos causados ao serviço de táxis.

A demanda judicial tem por base a Lei Municipal nº 12.041/16, que proíbe o transporte remunerado de passageiros em veículos particulares cadastrados por aplicativos, ou plataformas semelhantes, intermediado por empresas sem regulamentação específica do Executivo Municipal.

A referida lei foi promulgada em 26 de abril de 2016, já no curso desta pesquisa, sendo que não foi considerada no trabalho em decorrência das conclusões já alcançadas no sentido de sua inconstitucionalidade, bem como

em razão de o trabalho se propor a analisar a necessidade ou não de regulamentação do serviço e quais os critérios a serem adotados em razão de sua necessidade, o que torna irrelevante a promulgação de lei que proíba o serviço.

Desta forma, mesmo com os serviços formalmente proibidos na cidade de Porto Alegre, seguiu-se com a pesquisa, bem como a empresa seguiu atuando, agora, supostamente, de forma irregular.

No presente trabalho, portanto, além da análise legislativa acerca do serviço de transporte individual e seus regimes público e privado, sob a ótica da livre iniciativa e da concorrência, verifica-se também as diferenças entre os serviços público e privado.

A segunda parte do trabalho trata sobre a questão da regulamentação, estudando especialmente casos internacionais.

Imperioso, entretanto, esclarecer que a maior parte dos estudos aqui analisados se refere à regulamentação de táxis. Isso se dá, pois o transporte individual de passageiros encontra diversa classificação internacional.

Há países onde todos os serviços de transporte individual são considerados como táxis, como no caso da Holanda, bem como em outros onde há os *private hire vehicle* (PHV), onde teríamos, além de táxis, um serviço de transporte individual privado.

Desta forma, em razão desta diferenciação internacional, o presente estudo se propôs a analisar os diferentes segmentos do serviço de transporte individual e como a questão regulatória trabalha em cada um deles para, analogicamente, verificar a questão da necessidade de regulação no Brasil.

2 MERCADO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

2.1 Transporte individual público e privado

Inicialmente, deve ser esclarecido que no Brasil o transporte individual de passageiros poderá ser público ou privado.

Isso porque a Lei 12.587/12 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e, ao tratar de transportes urbanos, assim os classifica:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 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.¹

O art. 4º, VIII da referida lei define o transporte público individual como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”.

Ainda, o art. 12 determina que tal serviço deverá ser organizado, disciplinado e fiscalizado pelo poder público municipal.²

Embora o art. 4º faça referência expressa apenas ao transporte público de passageiros, isso não significa que o legislador não tenha reconhecido o transporte privado de passageiros. Isso porque o art. 4º traz as definições necessárias para os fins de aplicação da Lei nº 12.587/12 e, não havendo

¹ BRASIL. Lei n.12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

²Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

BRASIL. Lei n.12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016

regulação do transporte individual privado pela referida legislação, não houve a necessidade da definição de tal termo.³

Ainda deve ser salientado que, na referida lei, em seu art. 4º, X, há a definição de transporte motorizado privado como “meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares”.

Neste mesmo sentido, como explicado pela Ministra Fátima Nancy Andrighi, o próprio Código Civil (CC) faz referência ao transporte individual⁴.

Desta forma, imperioso o reconhecimento do serviço de transporte individual privado, referido no art. 730 do CC⁵, sendo o transporte público mencionado no art. 731 do CC⁶.

Assim, partindo-se do reconhecimento da existência dos âmbitos público e privado do serviço de transporte individual, deve ser feita a análise da distinção destes segmentos.

Entretanto, deve ser recordado que a prestação de serviço público também faz parte da atividade econômica. Porém, isso se encontra no chamado sentido amplo da atividade econômica, enquanto seu sentido estrito possui referência com a iniciativa privada.⁷

Conforme Daniel Sarmento:

Existe uma diferença marcante entre os regimes constitucionais da atividade econômica stricto sensu e do serviço público, mesmo quando prestado por entes privados: naquela, a regra é a liberdade

³ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

⁴ ANDRIGHI, Fátima Nancy. **A polêmica atual sobre a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte**. Palestra proferida no II Congresso Brasileiro de Internet (Painel “Internet das Normas”: Quais discussões têm sido objeto de debates jurídicos no Brasil?), promovido pela ABRANET – Associação Brasileira de Internet. Brasília, 24 set. 2015. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150925-01.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2015.

⁵ Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

BRASIL. Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

⁶ Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código.

BRASIL. Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

⁷ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

do particular, e a exceção a sua submissão às escolhas estatais, enquanto nesse último dá-se justamente o inverso – desde que, é claro, as escolhas estatais sejam conformes à ordem jurídica e ao interesse público.⁸

Por essa razão é importante diferenciar se o serviço se caracteriza como público ou se pertence à atividade econômica stricto sensu, caracterizando-se como privado. Entretanto, essa identificação ainda é um tema polêmico no âmbito do Direito Público.⁹

Para alguns casos há determinação constitucional expressa sobre o regime do serviço como público, entretanto, esse não é o caso do serviço de transporte individual de passageiros.

Para a qualificação de um serviço como público há doutrinas que apresentam como características do serviço a sua vinculação a um direito fundamental e sua impossibilidade de realização pela iniciativa privada; a necessidade coletiva atendida pelo serviço; bem como atividade indispensável à realização e desenvolvimento da coesão e interdependência social.¹⁰

Conforme ensina o Ministro Eros Roberto Grau “serviço público é tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público”.¹¹

Imperioso esclarecer que, para diversos autores, o serviço de táxi, em verdade, se trata, portanto, de serviço de utilidade pública, e não propriamente serviço público.

Nesse sentido, nos elucida Daniel Sarmento:

A evolução legislativa evidencia que, ao tratar do transporte **público** individual de passageiros, o legislador mirou os serviços de táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço

⁸ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros**: O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer) p. 17

⁹ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros**: O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

¹⁰ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros**: O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

¹¹ GRAU, Eros Roberto. [Parecer] In: BRASIL. Procedimento Preparatório N° 08700.004530/2015-36. CADE. 11 de dez. 2015. Disponível em <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?1Bg7qnwyP-k66FOD2Lef71K_Z1eJ_6rwY7fLOLi9P8a8y7jOmJKhmNTct-E1uST-ETw9Nvca5XwmtL9sFF6JAg,,>>. Acesso em 04 mai. 2016.

de táxi não configura propriamente serviço público, mas sim de *serviço de utilidade pública*, que são institutos diferentes. O serviço público, como visto, é titularizado pelo Estado, mas pode ser eventualmente prestado por particulares, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. Já o serviço de utilidade pública se enquadra no campo da *atividade econômica*, mas se sujeita a intensa regulação e fiscalização estatal, em razão do interesse público inerente à sua prestação.¹²

Ou seja, o táxi, se trata de atividade da iniciativa privada que é regulada em razão da relação que seu serviço exerce com a sociedade.

Nem o regime jurídico, nem a natureza da atividade, critérios para a caracterização do serviço público, são adequados ao serviço público quando observamos a prestação do serviço de táxi. Ainda, o serviço de táxi não se apresenta como serviço essencial à sociedade, não havendo, por parte do Estado, o dever de prestá-lo.¹³

No mesmo sentido a alteração da Lei 12.587/12, trazida pela Lei 12.865/13, eliminou a qualificação do transporte individual de passageiros como serviço público.¹⁴

Canotilho faz referência à alteração da antiga determinação de permissão para mera outorga de direito à exploração:

A revogação da anterior permissão, que foi substituída, na modalidade de transporte individual público, pela mera outorga de um “direito à exploração de serviços de táxi”. Portanto, por força da alteração legislativa introduzida, a actividade de transporte individual de passageiros é uma actividade económica de (ou do) mercado; uma actividade económica privada.¹⁵

A permissão não pode ser confundida com a outorga, uma vez que aquela possui como objeto um serviço público, mas a outorga referida na lei

¹² SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros:** O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer) p. 27

¹³ SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros:** O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Parecer]. Coimbra, nov. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2016.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Parecer]. Coimbra, nov. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2016. p. 15.

12.587/12 apenas habilita que uma atividade privada seja exercida como serviço de táxi.¹⁶

Em todo o caso, devemos lembrar que há a expressa definição das modalidades pública e privada de transporte individual, na Lei 12.587/12, sendo que, por óbvio, não há determinação legal de que todo o serviço de transporte individual de passageiros seja público.

Nesse sentido é a explicação de Canotilho:

Embora a redação da Lei n.º 12.587, de 3 de Janeiro de 2012, possa permitir ambigüidades interpretativas, ao utilizar a fórmula “direito à exploração de serviços de táxi”, é seguro que, na sua sistemática conceitual e de regime, só um certo modo de exercício daquela actividade é que se encontra sujeita à prévia intervenção autorizativa ou licenciadora do poder público – precisamente, o transporte individual de passageiros na sua modalidade dita pública, o modo de “serviços de táxi”.¹⁷

Dessa forma, resta claro que o serviço de transporte individual de passageiros, tanto na sua modalidade pública quanto privada, se enquadra em atividade econômica stricto sensu, sendo que o transporte individual público se qualifica como atividade econômica de utilidade pública ou de interesse público, sendo, portanto, regulamentado, enquanto o serviço de transporte privado permanece no âmbito da livre concorrência, não se submetendo às determinações da modalidade pública do serviço.

Como já referido, embora não haja regulamentação para a modalidade privada do transporte individual, o exercício do transporte classificado como público é de exclusividade dos serviços de táxi. Desta forma, para fins deste trabalho, trataremos o serviço de táxi como “transporte individual público”.

Por outro lado, não há qualquer previsão legal que restrinja o transporte individual de passageiros em sua modalidade privada, razão pela qual, considerando a garantia constitucional de livre iniciativa, até o presente momento é livre o exercício da modalidade privada de transporte individual.

O transporte individual público, por sua vez, tem seu exercício privado aos taxistas, conforme a Lei nº 12.468/11, que regulamenta a profissão de taxista.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Parecer]. Coimbra, nov. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2016.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Parecer]. Coimbra, nov. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2016. p. 16.

Em seu parecer, o Ministro Eros Roberto Grau, afirma que o contrato realizado entre o motorista de um veículo particular e um usuário, mediante uso de plataformas de tecnologia se trataria de serviço público, sendo, portanto, também de exercício privativo de taxistas.¹⁸

Entretanto, o Ilustre Ministro, não considera, em seu parecer, que existe previsão para o transporte individual privado, na Lei 12.587/12, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Sendo assim, o serviço por ele analisado se enquadra na modalidade privada do transporte individual, e não em sua modalidade pública, razão pela qual, não há falar em se tratar de serviço público, da necessidade de regulamentação de competência do poder municipal ou mesmo da exclusividade do exercício pelos taxistas.

O art. 4º, X da Lei nº 12.587/12 prevê sobre transporte privado, definindo-o como “meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares”.¹⁹

O transporte privado, como já referido, também se encontra no Código Civil, ao disciplinar o contrato de transporte como aquele onde “alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas”.

Quanto à regulamentação, para o transporte individual público, conforme o art. 12 da Lei 12.587/12, é de competência dos municípios:

Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.²⁰

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. [Parecer]. In: BRASIL. Procedimento Preparatório N° 08700.004530/2015-36. CADE. 11 de dez. 2015. Disponível em <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?1Bg7qnwyP-k66FOD2Lef71K_Z1eJ_6rwY7fLOLi9P8a8y7jOmJKhmNTct-E1uST-ETw9Nvca5XwmtL9sFF6JAg,,>. Acesso em 04 mai. 2016.

¹⁹ BRASIL. Lei n.12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

²⁰ BRASIL. Lei n.12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

Não há, na legislação pátria, qualquer determinação de competência dos municípios para a normatização do transporte individual privado, sendo este, conforme art. 22, XI da Constituição Federal, de competência privativa da União.²¹

Cabe, portanto, esclarecer que eventuais legislações ou regulamentações do transporte individual privado originadas do poder municipal, seriam, basicamente, inconstitucionais.

Por essa razão não será considerada, para este trabalho, a recente lei nº 12.041/16 do município de Porto Alegre, que proíbe o transporte remunerado de passageiros em veículos particulares cadastrados por aplicativos, ou plataformas semelhantes, intermediado por empresas sem regulamentação específica do Executivo Municipal.

Sendo assim, como já referido, não havendo qualquer menção em legislação federal sobre regulação do transporte individual privado de passageiros, temos que atualmente é livre o seu exercício.

Vale reforçar que nossa Constituição prevê, em seu art. 1º²², como fundamento da República, o princípio da livre iniciativa, sobre o qual nos leciona a Ilustre Ministra Fátima Nancy Andrichi:

A livre iniciativa pressupõe que ao particular é assegurada a primazia pela exploração da maioria das atividades econômicas, cabendo ao Estado – por força do art. 173 da Constituição Federal, que prevê o princípio da subsidiariedade – apenas atividades supletivas e condicionadas à presença de “*imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo*”.

Assim, à exceção do que prevê o art. 173 da Constituição, deve ser “assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.²³

²¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²³ ANDRIGHI, Fátima Nancy. **A polêmica atual sobre a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte**. Palestra proferida no II Congresso Brasileiro de Internet (Painel “Internet das Normas”: Quais discussões têm sido objeto de debates jurídicos no Brasil?), promovido pela ABRANET – Associação Brasileira de Internet. Brasília, 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150925-01.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2015. p. 7,8.

Ainda, uma vez que as legislações referentes ao serviço de táxi serão de âmbito municipal, nelas podemos verificar diversos dispositivos que, confrontados com as características do serviço de transporte individual privado, corroboram a tese de que se tratam de segmentos diversos, onde o transporte individual público é serviço organizado e fiscalizado pelo poder público e para o transporte individual privado não há qualquer previsão do tipo.

Como forma de exemplo deste comparativo será verificada a Lei nº 11.582/14, do município de Porto Alegre, que institui o serviço público de transporte individual de táxi.

A referida lei define como táxi:

Veículo automotor de aluguel provido de taxímetro, destinado ao transporte individual de passageiros, com contraprestação paga pelos passageiros, na forma de tarifa fixada pelo Executivo Municipal, segundo as normas e os critérios fixados na legislação vigente, e cuja exploração somente será permitida às pessoas físicas cadastradas na Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) e na Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), vinculadas a um só prefixo e registradas, obrigatoriamente, na função de condutor de táxi.²⁴

Percebemos que há, portanto, a definição de táxi como veículo provido de taxímetro. Vale dizer que taxímetro se trata do instrumento que calculará o valor da corrida, com base em determinação do Poder Executivo Municipal, e que, conforme a própria lei em questão, também deve observar especificações técnicas determinadas pelo órgão gestor.²⁵

Diversamente do táxi, usualmente as plataformas que facilitam a prestação do serviço privado de transporte individual de passageiros realizam o cálculo do valor cobrado pelo serviço diretamente pelo próprio software, com

²⁴ PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

²⁵ Art. 18. O taxímetro utilizado no Serviço Público de Transporte Individual por Táxi deverá observar as especificações técnicas definidas pelo órgão gestor e apresentar impressora, embutida ou avulsa, para a emissão de comprovante do serviço ao passageiro.
§ 1º O comprovante referido neste artigo deverá conter as seguintes informações, dentre outras estabelecidas mediante decreto ou lei:

I – número do prefixo;

II – placa do veículo;

III – nome do permissionário;

IV – data e horário do pagamento da corrida; e

V – número do telefone da EPTC, para apresentação de sugestões ou reclamações referentes ao serviço utilizado.

§ 2º A emissão do comprovante referido neste artigo deverá ser imediata e independente de solicitação do passageiro.

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

meios alternativos ao papel-moeda para cobrança de suas tarifas, tais como cartão de crédito ou sistema PayPal, que possibilitam a cobrança diretamente pela plataforma, dispensando o tratamento com o motorista. Dessa forma, apenas quem possui acesso a tais meios de pagamento pode usufruir do serviço prestado pelo transporte privado.

No transporte público, por sua vez, conforme a legislação municipal aqui analisada, há a obrigatoriedade do permissionário ou condutor do táxi em aceitar o pagamento em moeda nacional, caracterizando o amplo acesso ao serviço. Isto se depreende da previsão do art. 21, VI.²⁶

Vale dizer que também existe, na norma, determinações acerca da tarifa cobrada pelo serviço, a qual será fixada por decreto²⁷, diferentemente da tarifa do transporte privado, que, até então, é definida pelas empresas que atuam no setor.

Com relação ao cálculo da tarifa para o transporte privado individual as plataformas mais conhecidas mundialmente utilizem critérios de tempo e quilômetros rodados.

Por se tratar de serviço de interesse público, a legislação municipal de táxis prevê, entre os deveres dos permissionários e condutores, a obrigatoriedade de prestar o serviço, exceto em casos justificados, bem como a impossibilidade de interrupção do serviço fora das hipóteses legais ou

²⁶ Art. 21. Ficam assegurados os seguintes direitos aos permissionários e aos condutores auxiliares devidamente habilitados:

VI – recusar pagamentos em forma diferente do que em espécie ou em caso de a nota dada pelo passageiro exceder a proporção 10:1 (dez para um) do valor da tarifa;

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

²⁷ Art. 38. A contraprestação pelo Serviço Público de Transporte Individual por Táxi executado consistirá no pagamento de tarifa pelos passageiros, conforme valores indicados no taxímetro.

Art. 42. As tarifas de táxis serão fixadas por decreto, no qual deverão constar:

I – o preço da bandeirada inicial, sendo essa o valor remuneratório correspondente à taxa de ocupação do veículo, a partir do qual se inicia a medição, quando do ingresso do passageiro, equivalente a 2 (duas) vezes o valor do quilômetro rodado I;

II – o preço do quilômetro rodado I, equivalente ao valor a ser pago por 1 (um) quilômetro de corrida;

III – o preço do quilômetro rodado II, acrescido em 30% (trinta por cento) em relação ao preço do quilômetro rodado I, cuja vigência se dará:

a) das 20 (vinte) horas até as 6 (seis) horas do dia seguinte;

b) durante as 24 (vinte e quatro) horas de domingos, feriados e da terça-feira de Carnaval; e

c) a partir das 15 (quinze) horas dos sábados;

IV – o preço da hora-serviço, qual seja, valor a ser pago por hora de espera pelo passageiro, com o motor desligado.

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

injustificadamente. Ainda, também define funções precípua do permissionário, tais como as jornadas mínimas de operação do prefixo,²⁸ bem como determina os documentos e condições obrigatórias para a condução do veículo.²⁹

Obviamente, no caso do setor privado, a continuidade do serviço é de interesse das empresas que atuam no mercado, não dependendo de qualquer definição legal.

²⁸ Art. 6º É função precípua do permissionário a execução direta do serviço, independentemente da existência de condutores auxiliares, autônomos ou empregados.
 § 1º Ficam estabelecidas as seguintes jornadas diárias mínimas de operação do prefixo, caracterizadas pela disponibilidade de transporte aos passageiros:
 I – nos dias úteis, por 12 (doze) horas, consecutivas ou não, dentre as quais o prefixo deverá operar no horário de pico, conforme regulamentação desta Lei;
 II – nos domingos e nos feriados, por 8 (oito) horas, consecutivas ou não; e
 III – nos eventos culturais, esportivos ou de grande demanda dos passageiros, conforme regulamentação desta Lei.
 § 2º Para os prefixos que não possuem condutores auxiliares registrados pelo permissionário, fica dispensado o cumprimento do disposto no inc. II do § 1º deste artigo.
 § 3º Fica estabelecida a jornada mínima de 30 (trinta) horas semanais, em que a execução do serviço se dará diretamente pelo permissionário, correspondente a 6 (seis) horas diárias e a 5 (cinco) dias por semana.
 § 4º Para os prefixos em que inexistirem condutores auxiliares vinculados, fica dispensada a execução da jornada referida no § 3º deste artigo no período de férias do permissionário, correspondente, para os efeitos desta Lei, a 30 (trinta) dias anuais, consecutivos ou não.
 PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

²⁹ Art. 8º A função de condutor de táxi, seja na condição de permissionário, de condutor auxiliar autônomo ou de condutor auxiliar empregado, somente poderá ser exercida mediante a prévia obtenção de ICTP, documento de porte obrigatório para a execução do serviço, que possuirá validade máxima de 12 (doze) meses, condicionada, ainda, à validade da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).²⁹
 § 1º A ICTP somente será emitida ou renovada em favor dos taxistas que apresentarem certidões negativas de registro e distribuição, emitidas pelas Justiças Estadual e Federal, para os crimes contra a vida, contra a fé pública, contra a administração, contra a dignidade sexual, hediondos, de roubo, furto, estelionato, receptação, de quadrilha ou bando, sequestro, extorsão, de trânsito ou aqueles previstos na legislação alusiva à repressão à produção não autorizada ou ao tráfico ilícito de drogas, consumados ou tentados.
 § 2º A ICTP dos condutores auxiliares terá caráter geral, não vinculado aos prefixos em que venham a exercer a função, ficando a efetiva execução do Serviço Público de Transporte Individual por Táxi condicionada:
 I – ao limite de 3 (três) prefixos, aos quais o condutor auxiliar poderá ser concomitantemente vinculado; e
 II – ao cumprimento, pelo permissionário, do dever de manter atualizado, junto à EPTC, o registro dos taxistas que executam o serviço em seu prefixo.
 § 3º É vedada a execução do serviço pelo condutor auxiliar sem a prévia concordância do permissionário e a autorização da EPTC.
 § 4º São obrigações dos permissionários, relativamente aos seus condutores auxiliares:
 I – solicitar à EPTC, previamente, autorização para que o condutor auxiliar passe a executar o serviço de transporte com o prefixo; e
 II – informar à EPTC, imediatamente, os condutores auxiliares que deixaram de exercer a função junto ao prefixo, de modo a ser dada a devida baixa no registro
 PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

No que se refere aos documentos necessários para a realização da atividade de transporte individual privado, até o momento não há regulamentação nesse sentido.

Outra diferença crucial entre os serviços transporte público e privado é a atuação nos segmentos de captação de usuários, que será explicado adiante. Enquanto o serviço de transporte público atende tanto os segmentos de rua como o segmento porta a porta, o transporte privado atende apenas os segmentos porta a porta (*pre-booking*) e contrato de transporte.

Ou seja, não existem pontos de veículos particulares que capturem consumidores para corridas, bem como esses automóveis também não fazem tal captação circulando em vias públicas.

Para o transporte público há determinação, na legislação municipal, acerca dos segmentos de rua. Conforme a lei 11.582/14, “o número de prefixos em operação em Porto Alegre corresponderá àquele adequado para manter o equilíbrio entre a demanda dos passageiros e a oferta de veículos”.³⁰ Ademais, também há regulação sobre o uso dos pontos de táxi.³¹

³⁰ Art. 9º O número de prefixos em operação no Município de Porto Alegre corresponderá àquele adequado para manter o equilíbrio entre a demanda dos passageiros e a oferta de veículos, segundo dimensionamento da frota, que observará, entre outros, os seguintes critérios:

- I – tamanho da frota;
- II – demanda pelo serviço;
- III – número médio de corridas;
- IV – distância média das corridas;
- V – quilometragem ocupada;
- VI – índice de ocupação dos veículos da frota;
- VII – custo operacional dos veículos;
- VIII – valor médio das corridas;
- IX – receita bruta média obtida pelos permissionários; e
- X – reembolso operacional, aferido tomando-se a receita bruta obtida, e subtraindo-se desta o custo operacional

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

³¹ Art. 43. Pontos de estacionamento de táxis são os locais de espera, embarque e desembarque de passageiros exclusivos para uso dos veículos automotores destinados ao Serviço Público de Transporte Individual por Táxi, divididos nas seguintes categorias:

- I – ponto fixo;
- II – ponto livre; e
- III – ponto eventual.

§ 1º A categoria ponto fixo destina-se a ponto de estacionamento de táxis dotado de telefone fixo e representado por meio de supervisor eleito pelos permissionários licenciados pela SMT e pela EPTC para operar no respectivo ponto.

§ 2º A categoria ponto livre destina-se a ponto de estacionamento de táxis definido pela SMT e pela EPTC, devidamente sinalizado, em que todos os veículos que compõem a frota de táxi poderão estacionar, observado o limite de vagas definido.

Portanto, como se verifica da análise da legislação há determinação de que o serviço de transporte público individual de passageiros seja organizado e disciplinado pelo poder público municipal, o qual deve estabelecer requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade, bem como determinar os valores de tarifas, além de ser responsável pela fiscalização do serviço.

Há, na legislação federal, ainda, a restrição para o exercício do serviço de transporte público individual de passageiros para os taxistas, determinando que tal serviço pode ser prestado somente em veículos táxis, conforme a legislação a eles pertinente.

Pela legislação municipal de Porto Alegre, temos a previsão de obrigatoriedade de continuidade na prestação do serviço dos táxis, bem como a obrigatoriedade do aceite de pagamento em moeda nacional.

Sendo assim, percebemos que a atividade prestada pelos táxis, de transporte individual de passageiros, está totalmente sob o controle da administração pública, demonstrando claramente sua característica de serviço público.

Em contrapartida, diferentemente da modalidade de transporte individual público, o transporte individual privado não encontra qualquer determinação, na legislação, sobre como deve ser feita a sua organização, disciplina e

§ 3º A categoria ponto eventual destina-se a ponto de estacionamento de táxis criado especificamente para atender à demanda de eventos com ocorrência eventual, tais como espetáculos culturais, feiras, eventos esportivos etc., desde que assim entendida a conveniência pela SMT e pela EPTC, e devidamente sinalizado para o evento em questão.

§ 4º Os pontos de estacionamento de táxis serão criados, remanejados, modificados ou extintos em função do interesse público, da conveniência técnico-operacional, das modalidades de serviço e de eventuais condições especiais de operação, sem que tais atos administrativos impliquem indenização aos permissionários ou aos condutores auxiliares.

§ 5º Conforme se apresentar necessário, a SMT e a EPTC poderão adotar as medidas cabíveis para a fixação, a alteração ou a extinção de pontos de estacionamento de táxi, bem como para a redistribuição dos veículos lotados.

Art. 45. Serão considerados integrantes de um ponto fixo os prefixos que forem cadastrados pela EPTC e que receberem a respectiva licença especial para estacionamento, emitida por seu diretor-presidente.

Parágrafo único. Ficam assegurados ao permissionário que não possuir a respectiva licença especial para estacionamento:

I – o direito de uso de ponto fixo, na proporção de 1 (um) por ponto, desde que não haja, na área de estacionamento, nenhum veículo licenciado; e

II – encontrando-se na primeira vaga da fila de ponto fixo, o direito de permanência no local até o embarque de passageiro, independentemente da posterior chegada de prefixo licenciado.

Art. 46. Um mesmo permissionário não poderá integrar mais de 1 (um) ponto fixo.

Art. 47. Os pontos de estacionamento de táxis poderão ser livres em período integral ou somente em dias e horários convenientes, conforme definição da SMT e da EPTC.

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

fiscalização, bem como de estabelecimento de padrões mínimos para a execução do serviço privado, sendo evidente a característica privada desta modalidade de transporte.

2.2. Novas modalidades de transporte individual – Compartilhamento e *e-hailing*

Antes de tratarmos das novas modalidades de transporte individual e do recente sistema de captação *e-hailing*, imperioso que se esclareça quais os outros segmentos de captação existentes. Tal esclarecimento é necessário também para o posterior estudo das questões regulatórias ligadas ao transporte individual.

Existem quatro principais tipos de segmentos no mercado de transporte individual, quais sejam: a) o segmento de pontos de táxi (*taxi rank*); b) o segmento de busca em vias públicas (*hailing*); c) o segmento porta a porta (*pre-book*); e por último, o segmento do contrato de transporte (*contract*).³²

Os primeiros segmentos, de pontos de táxi e de busca em vias públicas são chamados de “segmentos de rua”, e são exclusivos do mercado de táxis – transporte individual público. Entretanto, os dois últimos segmentos, porta a porta e contrato de transporte também podem incorporar outros mercados de transporte, inclusive o transporte individual privado, a depender da regulação do mercado.³³

O segmento de busca em vias públicas, também conhecido como *hailing* ou *hail rank*, é mais notável em cidades grandes e consiste, como o nome refere, em o motorista captar o usuário enquanto circula pela via.

Desta forma, uma vez que se trata do segmento onde os veículos circulam nas vias em busca de passageiros, sem permanecer em um ponto

³² AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

³³ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

fixo, para funcionar corretamente exige uma maior densidade de transporte e de usuários.³⁴

Já o segmento de pontos de táxi, ou *taxi rank*, é aquele onde o veículo aguarda o usuário em um ponto fixo ou vice-versa.

Os pontos de táxi geralmente se encontram em locais de maior concentração de pessoas e transportes, como estações rodoviárias, aeroportos, hotéis, etc.

Na maior parte das cidades os pontos funcionam com o sistema *first in first out*³⁵, o que significa que o passageiro deve pegar o primeiro veículo da fila. Assim, o primeiro táxi da fila é o primeiro táxi a sair do ponto. Isso ocorre mesmo quando não há qualquer determinação nesse sentido, pois os usuários possuem a tendência de sempre pegar o primeiro táxi do ponto.

O segmento de ponto de táxi possui características semelhantes ao segmento de rua, entretanto, não necessita de grande densidade de táxis para funcionar. Isso porque os pontos estão localizados em áreas específicas e não circulando pela cidade.

O segmento porta a porta, também conhecido como *pre-booking*, se difere dos segmentos de rua, pois neste caso o usuário solicita o transporte por meio de telefone ou aplicativo de celular, neste caso, utilizando-se, portanto, do sistema chamado *e-hailing*.

No segmento porta a porta o potencial usuário pode facilmente realizar pesquisa de preços e disponibilidade de serviços, além de formar sua opinião sobre determinada empresa.

Neste sentido Baanders e Canoy explicam sobre a importância da reputação nos segmentos de rua, contrato e porta a porta:

In the contract and call markets the operator has an interest to build up a good reputation. In the street taxi market, however, except in small communities, an operator or driver is unlikely to meet the same client a second time, so a good reputation is not important for him.

³⁴ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

³⁵ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

This is the reason why many countries have continued to regulate street taxis and much less the other market segments.³⁶

Da mesma forma, diversamente dos segmentos de rua, onde dificilmente o consumidor encontra novamente o mesmo condutor, no caso do segmento *pre-booking* o usuário identifica a qualidade do serviço prestado por determinada empresa, podendo optar por outra, caso o serviço lhe desagrade.

O segmento de contrato de transporte (*contract segment*) se refere ao serviço de transporte pré-contratado para um serviço habitual.

Em diversos casos as entidades públicas ou mesmo privadas necessitam do serviço de transporte, realizando a contratação prévia para prestação habitual.³⁷

No Brasil estes serviços, quando para entes públicos, são mais frequentemente prestados por transporte coletivo, como vans ou micro-ônibus. Mas também podem ser prestados mediante automóveis de passeio conduzidos por motoristas particulares, sendo, neste caso, mais comum a contratação por empresas privadas, se assemelhando ao serviço de transporte individual privado tratado neste trabalho.

Depois de esclarecidos os tipos de segmentos de captação de clientes, é possível analisar de forma mais clara os novos tipos de transporte individual de passageiros.

Evidente que o transporte de passageiros se trata de necessidade coletiva, sendo importante que, especialmente cidades densamente povoadas, contem com um eficiente sistema de transporte. Isso porque a forma como a população se locomove, dentro da cidade, influencia diretamente em sua qualidade de vida.

³⁶ No segmento de contrato de transporte e no segmento ponto a ponto o operador tem um interesse em construir uma boa reputação. Nos segmentos de rua, entretanto, exceto em pequenas comunidades, dificilmente o motorista irá encontrar o mesmo cliente uma outra vez, então uma boa reputação não é tão importante. Esta é a razão porque muitos países tem continuado a regular os segmentos de rua muito menos do que os outros segmentos. BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015. p. 03 (tradução nossa)

³⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

Nesse sentido, se manifesta a Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana (*Comisión Federal De Competencia Económica*) ao afirmar que:

El transporte de personas en las ciudades constituye una necesidad colectiva y, por tanto, un factor determinante para su crecimiento y desarrollo económico. En las ciudades grandes y densamente pobladas, contar con sistemas de transporte eficientes repercute en la calidad de vida de sus habitantes al permitir la movilidad, comodidad y seguridad. Estos efectos positivos, a su vez, incrementan el tiempo disponible de sus habitantes para realizar actividades productivas y reducen los costos – monetarios y no monetarios – asociados a la congestión vial.³⁸

Em razão disso, é crescente a ideia de compartilhamento de veículos, o que facilita a locomoção e ainda diminui problemas de tráfego, uma vez que reduz a quantidade de veículos nas ruas.

A questão do compartilhamento de veículos já é muito popular nos Estados Unidos e na Europa. No Brasil, a ideia se instalou em 2009, com a empresa Zazcar, que possui veículos espalhados pela cidade de São Paulo, oferecendo aluguel de veículos por hora.

No caso da Zazcar, o veículo é da própria empresa, porém também há, no mercado, empresas que fazem a conexão entre usuário e os proprietários de veículos particulares, como a empresa Fleety e Pegcar, que, portanto, também propagam a ideia de compartilhamento de veículos (*ride sharing*, ou *car sharing*).

Entretanto, o serviço das empresas citadas, embora realizem compartilhamento de veículos, não se tratam do transporte privado de passageiros aqui estudado porquanto o usuário atua como motorista no veículo alugado. Desta forma, tais serviços se tratam simplesmente de aluguel de carros por hora.

³⁸O transporte de pessoas nas cidades constituiu uma necessidade coletiva e, portanto, um fator determinante para o seu crescimento e desenvolvimento econômico. Nas cidades grandes e densamente povoadas, contar com sistemas de transporte eficientes repercute na qualidade de vida de seus habitantes ao permitir a mobilidade, comodidade e segurança. Estes efeitos positivos, por sua vez, acrescentam tempo disponível para seus habitantes realizarem atividades produtivas e reduzem os custos – monetários e não monetários – associados ao congestionamento viário.
PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer) p. 01

O serviço analisado no presente trabalho, de transporte privado de passageiros, comumente se realiza através de aplicativos mediadores, que conectam motoristas de carros particulares a usuários, sendo que este sistema tem sido chamado de *e-hailing*, pois se trata da captação pelo segmento porta a porta mediante aplicativo.

As empresas que trabalham com este tipo de serviço são chamadas pela Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana de ERTs – Empresas de Rede de Transportes e, segundo a Comissão, seu aparecimento está especialmente ligado a três tecnologias chave: a propagação do uso de *smartphones* e o surgimento de sistemas de geolocalização e pagamentos eletrônicos.³⁹

Assim, diante da necessidade de uma melhor locomoção, proporcionada pelo compartilhamento de veículos, as tecnologias acima referidas proporcionam o aparecimento de novos aplicativos para celular, que objetivam fazer a mediação entre prestadores do serviço de transporte individual privado e seus consumidores, realizando, portanto o chamado *e-hailing*. Com estes aplicativos, portanto, o motorista pode oferecer seu serviço de transporte e o usuário pode solicitar a corrida informando a sua localização de partida.

Estes mecanismos seguem em evolução, por exemplo, com o desenvolvimento de sistemas que permitem, em tempo real, compartilhar viagens com usuários que sigam para um mesmo destino, ou entre grupos com rotas semelhantes, potencializado os benefícios do compartilhamento de veículos.

A Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana entende que, em geral, esta evolução tem contribuído com o consumidor, no sentido de poder gerar ofertas de serviços superiores as já existentes ou atender necessidades atualmente ainda não atendidas.⁴⁰

Entretanto, vale salientar que o sistema de *e-hailing* não é utilizado exclusivamente pelos motoristas de transporte privado, mas também

³⁹ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

⁴⁰ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

aproveitado pelo transporte individual público, ao conectarem taxistas cadastrados com os consumidores interessados.

Nesse sentido, a Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana, classificou as plataformas utilizadas pelas ERTs em complementares ou independentes.⁴¹

A plataforma complementar seria aquela que conecta o consumidor ao serviço público de transporte, ou seja, conecta o usuário ao taxista. Como exemplo, no Brasil, temos os aplicativos Easytaxi e 99 táxis.

A plataforma independente é aquela que conecta o usuário ao serviço privado de transporte. Sendo assim, conecta o motorista particular ao consumidor em busca do serviço de transporte privado.

Há diversas empresas multinacionais que trabalham com este tipo de aplicativo, como as famosas Uber e Lyft. No Brasil, atualmente, temos em atividade apenas as empresas Uber e Willgo.

O serviço de transporte individual privado, que se utiliza de plataformas independentes de *e-hailing*, portanto, está recém no início de suas atividades no Brasil.

Sendo assim, o exame das características deste serviço pode chegar a conclusões ainda imprecisa, especialmente, pois estas características podem variar conforme o aplicativo mediador, uma vez que não há qualquer regulamentação a respeito de como deve ser prestado o serviço.

Entretanto, mesmo com a dificuldade para determinar, de forma uniforme, quais as características do serviço de transporte individual privado prestado mediante *e-hailing*, diante do recente começo da atividade no Brasil, já podemos verificar similaridades na forma da prestação do serviço entre as empresas aqui já instaladas.

Nesse sentido, como já referido, uma característica padrão do serviço de transporte privado individual é que ele tende a operar exclusivamente no

⁴¹ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

segmento porta a porta, não concorrendo com os segmentos de pontos de táxi ou captação em vias públicas.⁴²

Outra peculiaridade comum é que os aplicativos permitem conhecer, previamente à corrida, os dados básicos do serviço, tais como nome e foto do motorista e modelo e placa do veículo antes do embarque, o que permite ao usuário declinar do serviço caso seja do seu desagrado.

Os aplicativos mediadores também se utilizam de outras tecnologias para traçar previamente as rotas entre o ponto de partida e o destino, mitigando as possibilidades de desvios arbitrários pelos motoristas, em busca de elevação do preço final, pois permitem que o consumidor acompanhe em tempo real se o trajeto realizado pelo motorista é compatível com o apresentado pelo aplicativo.

Através das plataformas de *e-hailing* também é permitido ao usuário avaliar o motorista, o que fornece dados atualizados sobre a qualificação dos condutores, permitindo a manutenção apenas daqueles que se mantêm adequados ao perfil da empresa. É possível, também, que o condutor avalie o usuário, também prevenindo estes contra eventuais abusos dos passageiros.

A avaliação mútua fornece maior sensação de segurança para os usuários quanto ao negócio que será realizado, bem como para os motoristas em potencial que se interessem por ingressar no mercado.

Esse sistema de avaliação concede faz com que as empresas estejam sempre buscando resolver as reclamações como forma de manter a confiança dos usuários.⁴³

Os aplicativos permitem, ainda, que se conheça, em tempo real, a disponibilidade de veículos, bem como se faça uma estimativa de tarifa entre o ponto de partida e chegada, possibilitando um cálculo de tempo de espera e chegada ao destino.

⁴² ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁴³ KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change**. 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

O meio de pagamento não é realizado através de papel-moeda, mas sim de transações mediadas pelo próprio aplicativo, por cartão de crédito, como a exemplo do Uber, ou PayPal como no caso do Willgo.

Ainda sobre os valores, alguns aplicativos, como o Uber, aplicam tarifa dinâmica, que se altera conforme a oferta e demanda. Nestes casos, nos horários mais concorridos, com menor disponibilidade de veículos, as tarifas se elevam, sendo anunciada a variação antes da solicitação do serviço.⁴⁴

Conforme a empresa Uber, a tarifa dinâmica possui o objetivo de efetivar um equilíbrio entre oferta e demanda, para que haja sempre motoristas disponíveis.

O aplicativo Willgo, por sua vez, não aplica tarifa dinâmica, e também se diferencia do Uber ao oferecer ao consumidor a possibilidade de agendar a corrida com até 48 horas de antecedência, além de escolher os motoristas favoritos para requisitar o serviço de um motorista de sua preferência.⁴⁵

Com referência à segurança, as empresas requerem, para o cadastro dos motoristas, apresentação de certidão criminal negativa. Ademais, o sistema de avaliação prestado pelos consumidores também se apresenta como forma de fiscalização realizada pelo próprio usuário, uma vez que, havendo algum problema relativo à segurança, não é de interesse da empresa a manutenção do motorista, que seria, portanto, descadastrado, reduzindo a possibilidade de continuidade do comportamento inadequado na prestação do serviço.

Como podemos perceber, os aplicativos ativos no Brasil possuem algumas pequenas diferenças no modo como realizam a prestação do serviço de transporte individual privado. Entretanto, questões básicas como segmento de captação de usuários, forma de pagamento e requisitos para segurança são iguais ou muito similares.

Diante das características dos serviços prestados pelas chamadas ERTs, a Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana entende que:

⁴⁴ UBER. Disponível em: < https://help.uber.com/pt_BR/h/6c8065cf-5535-4a8b-9940-d292ffdce119> Acessado em 02 abr. 2016.

⁴⁵ WILLGO. Disponível em: < <http://www.willgobrasil.com.br/usuario/>>. Visitado em: 02 abr. 2016.

Estas nuevas plataformas construyen un nuevo producto en el mercado, ya que ofrecen al pasajero, además de movilidad, atributos nuevos y diferenciados en cuanto a: (i) confiabilidad y seguridad personal, (ii) certidumbre en cuanto al cobro que se va a realizar y el método de pago (iii) confort y conveniencia, (iv) búsqueda y tiempos de espera, e (v) información sobre el traslado.⁴⁶

Afirmam, ainda, que além dessas vantagens, o serviço também traz externalidades entre os usuários e os prestadores, uma vez que quanto mais usuários estiverem conectados, mais motoristas estarão dispostos a se conectar, e vice-versa.⁴⁷

Sendo assim, perante as características do serviço de transporte individual privado, nota-se que se trata de serviço que vem, na prática, suprimindo falhas percebidas pelos consumidores no transporte público individual.

Neste sentido, o Economista-Chefe do Cade, Luiz Alberto Esteves, escreveu que:

A auto-regulação imposta aos motoristas de caronas pagas pelas empresas de tecnologia tem garantido credibilidade de bons serviços prestados, de modo que tem criado rivalidade aos mercados de táxis, motivando reações controversas por parte das autoridades e dos legisladores locais, além dos próprios taxistas.⁴⁸

Tal percepção levanta a questão da necessidade, ou não, de regulamentação, pelo Estado, do serviço de transporte individual privado. Questão que será, portanto, tratada no capítulo seguinte.

⁴⁶ As novas plataformas constroem um novo produto no mercado, já que oferecem ao passageiro, além de mobilidade, atributos novos e diferenciados quanto a: (i) confiabilidade e segurança pessoal, (ii) segurança quanto à cobrança a ser realizada e o meio de pagamento, (iii) conforto e conveniência, (iv) busca e tempos de espera, e (v) informação sobre a corrida. PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer) p. 03 (tradução nossa)

⁴⁷ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

⁴⁸ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 45

3 REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

3.1 A questão da regulamentação – justificativa, sistemas e tipos de regulamentação

Diante da necessidade de um transporte individual e das inúmeras falhas do serviço de transporte público, é crescente o pensamento no sentido de buscar uma alternativa para tal necessidade, qual seja, o transporte individual privado.

Contudo, em razão de não ainda haver regulamentação referente a este tipo de serviço, ainda há questionamentos acerca da legalidade desta atividade no mercado, bem como sobre a necessidade de sua regulamentação, seja para dar-lhe legitimidade, seja em razão da proteção do consumidor.

Ainda, há a reclamação de concorrência desleal por parte dos trabalhadores regulamentados (táxis) em razão da influência trazida pela economia de compartilhamento no mercado de transporte.⁴⁹

Conflitando com estes argumentos, entretanto, temos que no presente trabalho já restou demonstrado que, no Brasil, é livre o exercício do serviço de transporte individual privado, uma vez que não há, em nossa legislação, qualquer impedimento a esta atividade e que devem ser considerados os princípios constitucionais da livre iniciativa e do direito da concorrência. Ademais, também não há, em nossa legislação, qualquer imposição de regulamentação para este setor, sendo, portanto, livre seu exercício.

De toda a forma, vale dizer que o fato de um dos fundamentos do Estado ser a livre iniciativa, isto, por si só, não afasta a possibilidade de eventual intervenção na esfera econômica, por meio de regulação. Tal intervenção, entretanto, deverá ocorrer quando houver falhas de mercado.⁵⁰

Analisando o histórico do transporte individual urbano, verificado pela trajetória histórica do serviço de táxi, temos que se trata de serviço que iniciou

⁴⁹ RAUCH, Daniel E. ; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

⁵⁰ PETTER, Lafayette Josué. **Parecer nº 26/2015/LJP/MPF/CADE**. Processo Administrativo nº 08012.005422/2003-03. CADE. Disponível em <
http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?6rFoill7J01fSdhGmxWc23VvOxwn9DJFeX-AxzyDDaC7TKB89Xf-7x7oTWMojWAjdzki5cg0TPp21un1o6WQ,,>. Acesso em 12 jan. 2016.

privado, tornando-se público, sendo regulamentado em razão das imperfeições de mercado, como assimetrias de informação, externalidades, etc. Assim, verificamos que é uma trajetória marcada por *public takeovers* como forma de mitigar as falhas de mercado.⁵¹

As falhas de mercado são verificadas quando o mercado não consegue fornecer determinado bem ou serviço de forma satisfatória econômica ou socialmente, sem qualquer ingerência do Poder Público. Ou seja, as imperfeições aparecem quando o mercado, por si só, é incapaz de apresentar a eficiência econômica ou social desejada.⁵²

A tutela do bem estar do consumidor diante das externalidades negativas de um serviço é uma das principais justificativas para a regulamentação:

Protecting consumer welfare has long been one of the principal rationales for economic regulation. Under the traditional “public interest theory” of regulation, regulation is sought to protect consumers from externalities, inadequate competition, price gouging, asymmetric information, unequal bargaining power, and a host of other perceived “market failures.”⁵³

As falhas de mercado podem ser resultado de regulamentação e/ou política antitruste ruins ou pouca atividade consumerista, sendo que para cada causa deve haver um remédio diverso.⁵⁴

⁵¹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁵² DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

⁵³ A proteção do bem estar do consumidor tem sido uma das principais justificativas para a regulamentação econômica. Sob a tradicional teoria do interesse público, a regulação busca proteger o consumidor das externalidades, da concorrência desleal, da manipulação de preços, das assimetrias de informação, desigual poder de barganha e uma série de outras falhas de mercado.

KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change**. 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016. p. 05. (tradução nossa)

⁵⁴ CSERES, Kati J. **The Impact of consumer protection on competition and competition law: The case of deregulated markets**. Amsterdam Centre for Law and Economics. In: Working Paper No 2006-05. Amsterdam, 2006. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=903284> Acesso em 02 de mar. 2016.

Como exemplo do processo de regulamentação em razão das falhas de mercado, podemos observar a regulação dos táxis na cidade de Nova Iorque, que decorreu do excesso de veículos circulando durante a Grande Depressão. Em razão do excesso a oferta era imensamente maior do que a demanda, fazendo com que os motoristas circulassem pelas ruas por longas horas em busca de passageiros, ocasionando o desgaste dos veículos e condutores e agravando os congestionamentos.⁵⁵

Para ter-se ideia do excedente, naquela época, havia 30.000,00 táxis circulando na cidade. Atualmente a frota de táxis de Nova Iorque gira em torno de pouco mais de 13.000,00 veículos.⁵⁶

Cabe salientar que a história demonstra ainda que o processo de regulamentação do transporte público individual apresentou situação de captura regulatória, que ocorre quando o agente regulador age em benefício do regulado e não conforme o interesse público.⁵⁷

Deve ser observado, ainda, que, atualmente, o transporte público também tem passado, mundialmente, por diversos processos de desregulamentação ou flexibilização de regulamentação, objetivando a criação de mercados mais competitivos e benéficos ao consumidor.

Nesse sentido, temos também que embora o mercado de táxis tenha um histórico marcado pela regulação, o advento de aplicativos para celulares tem reacendido a discussão acerca da desregulamentação, uma vez que tais dispositivos tem conseguido endereçar diversos problemas que usualmente justificariam a regulamentação.⁵⁸

⁵⁵ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁵⁶ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁵⁷ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁵⁸ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em

No presente caso, por se tratar do estudo do serviço de transporte público privado, analisamos não uma situação de desregulamentação, mas sim o oposto: a necessidade ou não de regulamentação de uma atividade ainda não regulamentada.

Já expomos que, historicamente, o mercado de transporte urbano mediante táxi foi levado à regulamentação em razão das imperfeições de mercado constatadas. Faz-se, portanto, necessário analisar quais os principais problemas apresentados no mercado de transporte individual público que levaram à necessidade de regulamentação para, então, verificarmos se tais questões se mostram presentes no atual cenário do transporte individual privado, a fim de que se justifique uma regulamentação e, ainda, qual tipo de regulamentação seria necessário para este segmento de mercado.

Como o serviço de transporte individual privado é muito recente no Brasil, analisamos aqui as problemáticas do transporte individual principalmente com base em seu setor público, táxis, pois as características deste serviço já estão consolidadas no país.

Ademais, há vasta bibliografia sobre a questão da regulamentação de táxis em todo o mundo, nos apresentando suas questões prejudiciais e favoráveis, diante dos direitos do consumidor e da concorrência.

Devemos primeiramente, portanto, entender que a regulação se trata de um conjunto de limitações impostas pelo Estado, diante das imperfeições de mercado, e que estas limitações podem ter aspecto social, quando se relaciona com a saúde, segurança e meio ambiente, ou mesmo econômico, quando se referir ao controle de preços, de quantidade, de entrada e saída, de qualidade, etc.⁵⁹

Como já referido, a regulação de determinado serviço ou atividade se apresenta necessária quando o mercado não consegue, sozinho, manter sua

<<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁵⁹ DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

eficiência econômica e social e, portanto, necessita da intervenção Estatal para restabelecer o equilíbrio do mercado.⁶⁰

A regulamentação no transporte público individual de passageiros se deve, principalmente, a quatro questões, sendo elas a segurança pública, a proteção econômica dos consumidores, do desempenho e ainda a questão dos congestionamentos.⁶¹

A questão da segurança pública se refere à proteção dos usuários e terceiros, envolvendo a proteção física destes, o que leva ao estabelecimento de requisitos mínimos de adequação para os motoristas e veículos.

A questão da proteção econômica dos consumidores se refere à possíveis situações de barganha desvantajosa ao usuário. Desta forma, a regulação procura prevenir que o consumidor sofra prejuízos.

A questão do desempenho envolve regulamentar o mercado de forma que se garanta um desempenho desejado. Para tanto, é possível manipular combinações diversas de disponibilidade dos pontos de táxi, das tarifas máximas e até mesmo o número de licenças permitidas em circulação.

Por fim, a questão do congestionamento se refere, obviamente, ao tráfego das cidades. A regulamentação dos táxis também é pensada de forma a evitar o agravamento dos congestionamentos nos centros urbanos.

No mesmo sentido, a regulamentação do transporte individual possui principalmente dois aspectos: um social, que trata dos impactos na sociedade como poluição, burla aos direitos do usuário, qualidade e segurança, e um aspecto econômico, que se refere à tarifa, barreira de entrada, controle de monopólio ou oligopólio.⁶²

As normas estabelecidas pela regulação, bem como sua severidade, devem ser proporcionais às falhas de mercado, sendo apenas suficiente para

⁶⁰ DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

⁶¹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁶² DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

saná-las. Por tal razão são chamadas de “remédios regulatórios”, uma vez que possuem o objetivo de corrigir as imperfeições de mercado.⁶³

Entre as principais falhas do mercado no serviço de transporte individual de passageiros, conforme a Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana, está a questão da assimetria de informação.

A assimetria de informação ocorre, pois ao solicitar o serviço o consumidor não dispõe de diversos aspectos sobre a prestação do serviço, como características do condutor ou do veículo e, em alguns locais, até mesmo preço. Isso pode significar riscos de segurança e abusos por parte do motorista. Ademais, isso desestimula a melhora no serviço, uma vez que os condutores podem se aproveitar da vulnerabilidade do usuário.⁶⁴

Flavio Augusto de Oliveira Passos Dias salienta sobre a questão da eficácia da regulação, bem como eventuais externalidades ao afirmar que:

Para testar a eficácia da regulação, Aragão (2002) sugere verificar a sua capacidade de induzir eficiência produtiva e alocativa (produção de bem-estar da sociedade), de inovar, de controlar o poder monopolista, de desenvolver um ambiente competitivo, além de atender objetivos de política social, industrial e regional. Por outro lado, a regulação deve ser avaliada quanto aos seus efeitos colaterais indesejados, sobretudo a edificação de barreiras à entrada, que desestimula a competição, e segundo Viscusi *et al.* (1995), limita a fonte de inovação na forma de empreendedores.⁶⁵

Sendo assim, reforçamos a idéia da regulamentação como forma de otimização do equilíbrio do mercado, bem como o cuidado necessário para que tais imposições não causem indevidas restrições de entrada ou outros efeitos negativos ao mercado.

A intervenção do Estado deve ser correspondente à falha de mercado verificada, sendo importante que se identifique se a imperfeição se deve a

⁶³ DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

⁶⁴ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

⁶⁵ DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016. p. 35.

comportamento anti-competitivo ou a questões relacionadas ao consumidor como as assimetrias de informação ou falta de confiança no mercado.⁶⁶

Pensando especificamente nas indústrias de processos de inovação, a Comissão Federal de Comércio Americana (*Federal Trade Commission - FTC*), agência antitruste responsável pela proteção do consumidor nos Estados Unidos, emitiu recomendação estabelecendo princípios para se pensar em regulamentação.⁶⁷

Inicialmente, deve se verificar se há justificativa política para a regulação destes novos serviços, seja por uma nova regulamentação ou pela extensão de regulamentação já existente.

Em segundo lugar, sendo necessária a regulamentação, esta deverá ser flexível, de modo a permitir a inovação e a entrada de novos competidores.

Conforme Kati Cseres a regulação deve ser a última opção para o mercado, sendo utilizada somente se outras opções para correção das imperfeições não forem eficientes.⁶⁸

Deve ser lembrado que o objetivo da regulação, no plano das Empresas de Rede de Transportes, deve ser sempre a segurança dos motoristas e usuários e não o favorecimento de um grupo de concorrentes ou a imposição de cargas regulatórias desnecessárias, isso para evitar a captura regulatória.

Para entendermos melhor a regulamentação do transporte individual, se faz necessário esclarecer que o conceito e a regulação dos táxis pode divergir conforme o país que se estuda.

Nesse sentido, apontamos a observação de Baanders e Canoy:

Comparisons with taxi regimes in other countries and cities should be made carefully, as not all of these market segments are called „taxi“ in other countries [Darbéra, 2007]. The contract market e.g. is not considered as part of the taxi market in France or the UK. The call taxi

⁶⁶ CSERES, Kati J. **The Impact of consumer protection on competition and competition law: The case of deregulated markets.** Amsterdam Centre for Law and Economics. In: Working Paper No 2006-05. Amsterdam, 2006. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=903284> Acesso em 02 de mar. 2016.

⁶⁷ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015.** 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

⁶⁸ CSERES, Kati J. **The Impact of consumer protection on competition and competition law: The case of deregulated markets.** Amsterdam Centre for Law and Economics. In: Working Paper No 2006-05. Amsterdam, 2006. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=903284> Acesso em 02 de mar. 2016.

can be compared to the „PHV“ (Public Hire Vehicle) in the UK (called „minicab“ in London) or the „liveries“ in New York City; in those cities the term „taxi“ only refers to the street taxi in our terminology („black cab“ in London, „yellow cab“ in New York). In Paris, the functions of the call and the street taxi are both performed by the „taxi“; the „voiture de petite remise“ (a call taxi comparable to the London minicab) was virtually extinct [Darbéra, 2005a, 2007a], but this is changing [Iverson, 2010]. This shows that the scope of the taxi legislation in the Netherlands is rather wide, as seen from an international perspective, covering services that are not regarded as taxis in many other places.⁶⁹

O texto se refere ao mercado de táxis Holandês, entretanto, nos traz a importância de entender que os tipos de regulamentação aplicados no mundo podem se apresentar de forma diversa para o Brasil, uma vez que o mercado de transporte individual de passageiros (incluindo táxis) se mostra diferente em todo o mundo.

Conforme a citação acima, por exemplo, há países onde o mercado de “tele-táxi” não é prestado por táxis, bem como em outros há os tele-táxis, mas também o PHV, que seriam como o transporte individual privado no Brasil.

Há, ainda, países que considerem tudo como serviço de táxi, como a Holanda, razão pela qual é importante apresentar os dois tipos de regulamentação por segmento, para posteriormente entendermos qual seria a melhor regulação para o transporte individual privado, se esta se mostrar necessária.

⁶⁹ A comparação entre os regimes de táxis em outros países deve ser feita com cuidado, uma vez que nem todos os segmentos de mercado são chamados de “táxi” em outros países. O mercado de contrato de transporte, por exemplo, não é considerado táxi no mercado da França ou do Reino Unido. O segmento de tele-taxi pode ser comparado ao “PHV”, ou seja, aos veículos contratados no Reino Unido (chamados “minicab” em Londres). Ou aos “liveries” em Nova Iorque; nessas cidades o termo “táxi” se refere unicamente aos segmentos de rua em nossa terminologia. Em Paris, as funções de tele-taxi e táxi de rua são ambas chamadas de “táxi”; o “voiture de petite remise” (um tele-táxi comparado ao “minicab” Londrino) foi virtualmente extinto, mas isto está mudando. Isso demonstra que o escopo da legislação de táxis na Holanda é bastante amplo, quando visto de uma perspectiva internacional, cobrindo serviços que não são tratados como táxi em muitos outros países. BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015. p. 03. (tradução nossa)

Existem duas ferramentas para combater as imperfeições de mercado, sendo elas a política antitruste e a regulamentação.⁷⁰

A política antitruste trabalha com a prevenção de atuação de ações que inibam a concorrência, enquanto a regulamentação trabalha com o combate às imperfeições de mercado.

Entretanto, ambas são difíceis de aplicar na prática. Isso porque a informação necessária para uma política antitruste pode ser difícil de alcançar e algumas das suas ferramentas podem ter efeitos dissuasórios diversos. Por sua vez, a regulação também traz diversas externalidades.

Quanto à regulamentação, há basicamente dois tipos de sistemas, definidos com base nos segmentos de mercado do transporte individual, os quais serão vistos a seguir.

O primeiro sistema de regulação é chamado de sistema de segmento único (*single-tier system*), e consiste em uma única regulamentação para todos os segmentos do mercado. Ou seja, o sistema de pontos de táxi (*taxi rank*), o de busca em vias públicas (*hailing*) e o segmento porta a porta (*taxi-booking*) possuem a mesma regulação.⁷¹

Isso significa dizer que essa regulação será muito mais abrangente, visando os problemas de todos os segmentos de mercado.⁷²

Esse é um sistema utilizado em diversos países da Europa, e possui como vantagem ser um sistema de regulamentação relativamente simples e abre maiores possibilidades de economia de escala.⁷³

A desvantagem se encontra na dificuldade de uma única regulamentação se adaptar às falhas de mercado dos diferentes segmentos.⁷⁴

⁷⁰ OWEN, Bruce M. **Net Neutrality: Is Antitrust Law More Effective than Regulation in Protecting Consumers and Innovation?** Washington, DC. jun. 2014. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2463823>> Acesso em 12 jan. 2016.

⁷¹ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments.** In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷² AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments.** In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷³ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments.** In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

Temos, ainda, o sistema de dois segmentos (*two-tier system*), que estabelece regulamentação diferente entre o segmento de rua e o porta-a-porta.

A maior vantagem desse sistema é que é possível endereçar a regulamentação conforme a imperfeição de mercado de cada segmento, atendendo melhor à necessidade específica de cada um deles.⁷⁵

É importante notar que neste tipo de sistema verifica-se, usualmente, uma regulação mais rígida para o segmento de rua do que para o segmento porta-a-porta (*pre-booking*).⁷⁶ Isso ocorre, pois o segmento de rua tende a apresentar maior falha de mercado, especialmente no que se refere a assimetrias de informação.

Um ponto negativo desse sistema é que um veículo que, tecnicamente, poderia atuar em mais de um segmento, quando houvesse demanda, estaria proibido, em razão da regulação específica de seu segmento. Essa limitação criaria uma ineficiência que poderia ser muito significativa em mercados menores como o encontrado em áreas rurais, por exemplo.⁷⁷

Além dos sistemas de regulamentação por segmentos, também é necessário analisar as formas de regulamentação, sendo a regulamentação qualitativa, quantitativa e econômica as mais comuns para o transporte individual de passageiros.

A regulação qualitativa se refere às características do motorista e do veículo. A regulação quantitativa se relaciona com o número de veículos

⁷⁴ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷⁵ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷⁶ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

disponíveis. E, por fim, a regulação econômica diz respeito às tarifas aplicáveis.⁷⁸

Com relação à regulamentação quantitativa e econômica, conforme o Economista-Chefe do Cade, há quatro tipos diferentes de políticas que podem ser aplicadas, sendo elas: “(i) solução de mercado, onde não há qualquer regulação de entrada e preços; (ii) restrições de entrada, sem regulação de preços; (iii) entrada livre, com regulação de preços; e (iv) regulação de entrada e preços”.⁷⁹

Como já referido, a regulamentação qualitativa possui relação com os critérios a serem cumpridos por motoristas e veículos. Sendo assim, esta regulação se justifica como forma de garantir que somente atuem no mercado condutores e veículos devidamente qualificados.⁸⁰

Essa regulação prevê critérios mínimos a serem obedecidos por motoristas e para os veículos, tais como licença especial para conduzir o transporte individual, inexistência de antecedentes criminais, bem como a obrigatoriedade de seguro para os passageiros.

No que se refere à regulação de entrada, podemos encontrar uma série de justificativas, entre elas a de que um mercado de livre entrada causaria um desequilíbrio onde a oferta seria maior do que a procura.

O excesso de oferta levaria a uma grande demanda por espaços em pontos de táxi, além de uma pressão para o aumento de preço para as corridas não atrativas, em especial para os condutores em tempo parcial.⁸¹

⁷⁸ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁷⁹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 21.

⁸⁰ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁸¹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

Ademais, poderia haver desproporcionalidade na entrada de motoristas em tempo parcial, sendo maior no horário de pico ou em locais com corridas atrativas.⁸²

Entretanto, entre os principais argumentos contra a regulação de entrada está que isto poderia ocasionar *economic rents*, bem como que tal restrição não se trata de solução de mercado.⁸³

Temos, também, que a regulação de entrada confere posições de poder e proteção, além de, no caso de táxis, gerar prêmio para os detentores das licenças.⁸⁴

Devemos, ainda, lembrar que a regulação de entrada, assim como de preço, não é aplicada usualmente a mercados similares.

Neste sentido é a afirmação de Aarhaug e Skollerud, quando apontam a falha nas desregulamentações de entrada que trataram todos os segmentos de forma similar:

The UK Law Commission (2012) points at the two different market segments in taxi regulation, the hail and rank, and the pre-book and argue that these segments should be regulated differently. It also points at the lack of success in markets wish have deregulated entry, without treating the different market segments differently, referring to the example of the Netherlands.⁸⁵

⁸² ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁸³ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁸⁴ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁸⁵ A *UK Law Commission* aponta que os segmentos de rua e o segmento porta-a-porta devem ser regulados de forma diferente. Também aponta para o insucesso nos mercados onde foi desregulada a entrada, porém sem tratar os segmentos de forma diferente, referindo ao exemplo da Holanda. AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015. p. 07. (tradução nossa)

Verificamos, novamente, a eventual necessidade de se regular os segmentos de rua de forma diferente do segmento porta-a-porta.

Além de restrições de entrada objetivas, que limitam o número de licenças em virtude do tráfego, por exemplo, os critérios qualitativos acabam, por muitas vezes, por também regular a entrada, uma vez que restringem o mercado apenas aos fornecedores que cumprem com as determinações de qualidade estabelecidas.

Com referência à regulação de preços, ao contrário do que se imagina, estudos empíricos apontam que a completa desregulamentação de entrada e preços leva a uma elevação da tarifa do transporte individual, e não à sua queda.⁸⁶

Isso ocorre, pois especialmente nos segmentos de rua, como o *hail* e o *ranking* há muitas imperfeições de mercado que resultam em um aumento da tarifa.

Sendo assim, uma regulação de tarifas máximas protege o usuário de aumentos arbitrários, mas permitiria, em um mercado onde é possível definir sua tarifa, que haja preço promocional, inferior ao máximo. Portanto, uma regulação pela tarifa máxima é preferível a uma regulação de tarifa fixa.⁸⁷

Vale lembrar que a regulação de preços é o ponto principal para os dois sistemas de regulação, sendo comum em outros países que esse tipo de regulação seja diferente para os segmentos de rua e o segmento porta-a-porta.

Conforme Aarhaug e Skollerud, no mercado porta-a-porta é difícil achar argumentos econômicos para a regulação de preços, exceto em casos onde há uma organização como monopólio.⁸⁸

⁸⁶ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁸⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁸⁸ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

Entre os argumentos favoráveis à regulação está que algumas regiões da cidade são mais atrativas que outras, bem como que no segmento de pontos de táxi a competição de preços é praticamente inviável.⁸⁹

Em contrapartida, é complicado definir o preço ideal para a regulação, e a tendência é haver distorção na alocação dos recursos. Ademais, a regulação de preços pode levar à captura regulatória.⁹⁰

Deve ser salientado, também, que mercados similares aos táxis não apresentam regulação de preços e talvez o transporte individual privado se mantenha justamente neste setor não regulamentado.

3.2 Perspectivas regulatórias – análise de experiências internacionais

Incontroverso que a regulamentação deve priorizar sempre o interesse dos consumidores do setor a ser regulamentado. No setor de transporte privado, temos a questão da segurança pública, dos congestionamentos, das falhas de mercado que se apresentam nos diferentes segmentos.

Um dos piores efeitos colaterais da regulação é que frequentemente as agências reguladoras preocupam-se mais com o bem estar das empresas reguladas do que com o consumidor dos serviços, sendo que em muitos casos o consumidor estaria melhor em um mercado desregulamentado do que em um mercado com captura regulatória.⁹¹

No que se refere às barreiras de entrada, há relatório da Comissão Federal de Comércio Americana, elaborado na década de 90, apontando que as restrições de entrada não parecem ser sustentadas por argumentos teóricos. Mesmo nas situações onde a abertura de mercado tenha apresentado

⁸⁹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁹⁰ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

⁹¹ OWEN, Bruce M. **Net Neutrality: Is Antitrust Law More Effective than Regulation in Protecting Consumers and Innovation?** Washington, DC. jun. 2014. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2463823>> Acesso em 12 jan. 2016.

problemas, outras respostas regulatórias, como regulação de preços ou regulação de qualidade, se mostraram mais eficientes.⁹²

A Junta de Assuntos Financeiros e Empreendimentos (*Directorate for Financial and Enterprise Affairs*) salienta que houve um estudo teórico, em 1996, que argumenta que a restrição de entrada, junto com tarifas justas, é necessária para a otimização do mercado. Entretanto, a Junta de Assuntos Financeiros e Empreendimentos afirma que nenhuma restrição de entrada seria necessária para se alcançar uma tarifação justa.⁹³

No mesmo sentido do relatório da Comissão Federal de Comércio Americana temos relatório do *Office of Fair Trading* (OFT), do Reino Unido, publicado em novembro de 2003, que, examinando a literatura dos táxis e experiências com regulamentação em sete países e treze áreas do Reino Unido, concluiu que não haveria justificativa econômica para a regulação quantitativa, que foi originalmente instituída em razão dos problemas de tráfego.⁹⁴

Assim, embora a regulação de entrada se justifique na prevenção de congestionamentos, na manutenção da disponibilidade, na proteção dos rendimentos dos motoristas e até mesmo na prevenção de tarifas abusivas, há quem afirme que a regulação de entrada não se trata de solução de mercado e que tal medida pode ocasionar sérios *economic rents*.⁹⁵

⁹²ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em < <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2015.

⁹³ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em < <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2015.

⁹⁴ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em < <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2015.

⁹⁵AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

Entretanto, após a total desregulamentação da Holanda, verificou-se que a ausência de regulação de entrada piorou a qualidade do serviço.⁹⁶

Ainda, em um mercado de transporte individual não regulado, sem barreiras de entrada, tem-se como resultado um grande número de veículos, com baixos lucros e remunerações, e impulso para corte de gastos e qualidade.⁹⁷

Baanders e Canoy informam que com a re-regulamentação, na Holanda, as autoridades podem selecionar os condutores e também impor sanções para eventual mau comportamento, tratando, portanto, da imperfeição de mercado gerada pela ausência de qualquer critério de entrada, que ocasionou a redução da qualidade do serviço⁹⁸.

As determinações na Holanda passaram a ocorrer em nível municipal, assim como é, no Brasil, a regulação do serviço de táxi.

Baanders e Canoy entendem, portanto, que o preço a pagar pela livre entrada pode ser muito alto, já que resulta na entrada de motoristas indisciplinados, especialmente nas grandes cidades, uma vez que não há critérios de qualidade a serem atingidos.⁹⁹

Luiz Alberto Esteves afirma que a restrição de entrada suprime a concorrência de forma a reduzir a preocupação quanto à eficiência do serviço prestado:

O poder de mercado garantido pelo racionamento de licenças comprometeria a qualidade dos serviços prestados pelos taxistas por

⁹⁶ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010.

Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

⁹⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In:

European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

⁹⁸ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010.

Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

⁹⁹ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010.

Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

conta de um mecanismo conhecido na literatura econômica como *ineficiência-X*. Trata-se de um conceito introduzido por Harvey Leibenstein, que sugere que as imperfeições de mercado possibilitam que os ofertantes incumbentes não busquem a maximização de eficiência e lucros, mas que possam acomodar de forma leniente algum grau de ineficiência por conta da ausência de pressões competitivas.¹⁰⁰

O autor conclui que a externalidade causada pela restrição de entrada no mercado de transporte individual é o que fomentaria o argumento de que o serviço de transporte individual privado tem se apresentado em qualidade superior ao serviço de transporte individual público, prestado pelos táxis, que até recentemente era a única opção de transporte individual no mercado.

Como as externalidades citadas acima dizem respeito principalmente aos segmentos de rua, frequentemente esses segmentos são regulados.

As regulamentações típicas dos segmentos de rua incluem, portanto, obrigatoriedade de licenciamento, restrições de entrada, critérios de qualidade de motoristas e veículos, além de regulação ou informação de preços.¹⁰¹

Alguns destes critérios que restringem a entrada podem se confundir com a regulação qualitativa, que trata, além dos critérios básicos de qualidade, especialmente da determinação do cumprimento de critérios de segurança.

Para Luiz Alberto Esteves, com a ausência de regulação de entrada e preços, os critérios de qualidade ganham relevância uma vez que mesmo o mais simples requerimento pode ser capaz de criar uma barreira indireta à entrada¹⁰².

Vale dizer que outras determinações além da segurança podem ser abordadas, como uniformização e tipo de veículo, uma vez que há quem argumente que tais critérios seriam inibidores de prestação do serviço por

¹⁰⁰ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 27,28.

¹⁰¹ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰² ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

fornecedores não qualificados e também permitiriam facilmente a sua identificação.¹⁰³

A regulamentação de segurança mais comum é estabelecida usualmente através da imposição de uma licença para o motorista, prevê a necessidade da licença para dirigir válida, bem como a ausência de ficha criminal.¹⁰⁴

Se tratando da regulação de preços, diversamente do que se poderia pensar, um mercado sem regulação de entrada e preços, tende, na prática, a um aumento de tarifas e não o oposto.¹⁰⁵

Isso ocorre especialmente nos segmentos de rua e é resultado de uma série de imperfeições de mercado.¹⁰⁶

Observando os segmentos de rua, em um mercado não regulado, verificamos que há uma tendência de elevação dos preços diante do monopólio do mercado. Esse monopólio acaba existindo mesmo em locais onde haja diferentes companhias de táxi.¹⁰⁷

O relatório da Comissão Federal de Comércio Americana, elaborado na década de 90, concluiu que pode ser necessária a regulação de tarifas máximas nos segmentos de rua, uma vez que o alto poder de barganha e o sistema *first-in/first-out* podem causar dificuldade na introdução de competição de preços, quando estes segmentos não são regulados.¹⁰⁸

¹⁰³ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi:** Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰⁴ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi:** Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰⁵ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi:** Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰⁶ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi:** Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi:** Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹⁰⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em < <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us->

No mesmo sentido foram os apontamentos de Baanders e Canoy em seu estudo sobre os dez anos da desregulamentação dos táxis na Holanda. Os autores afirmam que o resultado proposto pela desregulamentação não foi o esperado. Ao invés das tarifas diminuírem, no mercado desregulamentado elas aumentaram além da inflação, as corridas, nas principais cidades, diminuíram e agravou-se o problema de comportamento entre os condutores.¹⁰⁹

Em verdade, as tarifas aumentaram logo após o início do processo de desregulamentação, aumentando em média 10% e mantendo-se elevadas nos anos seguintes. Conforme Baanders e Canoy *“the price of an urban reference trip went up by 26% between 1999 and 2003, while inflation rose by 14% over the same period”*.¹¹⁰

Tal reação foi percebida pelo governo, que então estabeleceu tarifas máximas até 2002. Entretanto, o que era para ser uma medida provisória, diante do cenário da elevação dos preços, a regulação de tarifa máxima tornou-se permanente.¹¹¹

Assim, a regulamentação de preços com determinação de tarifa máxima é recomendada especialmente nos segmentos de rua e visa à proteção do consumidor de aumentos arbitrários na tarifa cobrados por motoristas oportunistas que dificilmente encontrarão o mesmo passageiro novamente.¹¹²

submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>. Acesso em 02 dez. 2015.

¹⁰⁹ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹¹⁰ O preço de uma viagem urbana de referência cresceu 26% entre 1999 e 2003, enquanto a inflação cresceu 14% no mesmo período.

BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010.

Disponível em <
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015. p. 06. (tradução nossa)

¹¹¹ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹¹² AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

Mesmo nos locais onde há variação de preços nos segmentos de rua, é quase impossível que o consumidor faça essa comparação neste segmento. O fato de que o passageiro provavelmente jamais encontre o mesmo motorista fomenta a intimidação dos usuários pelos condutores, que não possuem interesse em uma comparação de preços.

Conforme apontam Baanders e Canoy:

The drivers have no interest to allow this, as price competition does not reward an individual street taxi driver; lower prices lead to a lower turnover and not to more trips. Even if fares have to be shown clearly on a card inside and outside the vehicle (this was instituted after a few years), in the main cities groups of drivers standing at the rank are found to be using intimidation to prevent passengers from comparing fares.¹¹³

Os autores explicam que neste segmento não há como os consumidores escolherem a tarifa mais vantajosa, pois os motoristas, especialmente nos pontos de táxi, obrigam os usuários a escolher o primeiro veículo da fila, mantendo o sistema *first-in-first-out*.¹¹⁴

Luiz Alberto Esteves explica que o sistema *first-in-first-out* acaba com qualquer poder de barganha do usuário perante os táxis do ponto, uma vez que mesmo que ali estejam parados três ou trinta veículos, sempre somente o primeiro aceitará a corrida.¹¹⁵

¹¹³ Os motoristas não permitem a comparação, uma vez que a competição de tarifas não recompensa o motorista do segmento de rua; tarifas mais baixas levam a um volume de negócios inferior, e não à mais viagens. Mesmo que as tarifas sejam mostradas claramente dentro e fora dos veículos (como instituído na Holanda após alguns anos), nas cidades principais os motoristas do ponto de táxi utilizam a intimidação para inibir os usuários de comparar os preços.

BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015. p. 07. (tradução nossa)

¹¹⁴ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹¹⁵ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

Ou seja, ainda que, na teoria houvesse a possibilidade de uma pesquisa de preços, como no caso do segmento porta a porta, nos segmentos de rua a atitude dos condutores dos veículos torna esta prática impossível, corroborando a idéia da necessidade da regulação de preços, ao menos neste segmento, uma vez que a prática dos motoristas torna a competição de preços ineficaz.

A regulação do segmento de rua se justifica, como já explicado, em razão dos custos de transação e das assimetrias de informação, que tornam a competição de preços ineficiente.

No caso da regulação de tarifa máxima, se o preço do mercado está inferior ao regulado, o preço de mercado será aplicado. Entretanto, se este seria superior, usa-se a tarifa determinada em regulamentação.¹¹⁶

A regulamentação de tarifa máxima é preferível à determinação de tarifa fixa, pois com regulação de preço máximo é possível a concessão de descontos.¹¹⁷

Entretanto, vale ressaltar que no segmento porta a porta não há uma razão econômica para a regulação de preços, exceto quando há monopólio na prestação do serviço.¹¹⁸

Esse segmento é muito diferente dos segmentos de rua, uma vez que os usuários podem facilmente consultar a disponibilidade e os preços das diferentes empresas que oferecem o serviço.¹¹⁹

Ou seja, a regulação de preços não é necessária no segmento porta a porta uma vez que cada empresa possui a mesma tarifa para todos os seus veículos e tal preço pode ser conhecido previamente ao agendamento da

¹¹⁶ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹¹⁷ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹¹⁸ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹¹⁹ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

viagem, permitindo ao consumidor a pesquisa de preços e escolha de empresa mais adequada. Vale dizer, porém, que para haver competição de preços é necessário que haja várias empresas atuando neste segmento.

Baanders e Canoy propõem, então, uma regulação diferente para os diferentes tipos de segmentos, onde sugerem uma regulação de preço e entrada para o segmento de rua e ausência de regulação de preços e entrada para o segmento ponto a ponto. Afirmam, ainda, que para tanto os veículos que atuam nos segmentos de rua não poderiam atuar nos segmentos ponto a ponto.¹²⁰

Isso ocorre, pois os autores fazem distinção para os segmentos, afirmando que no segmento porta a porta poderia haver a continuidade da livre entrada. Inclusive, informam que em países onde há a clara separação dos segmentos, o segmento porta a porta possui restrições muito menores que os segmentos de rua.¹²¹

Sobre a peculiaridade do segmento porta a porta, leciona Luiz Alberto Esteves:

O mercado porta a porta por meio de chamadas telefônicas é menos problemático em vários aspectos, uma vez que as empresas responsáveis pela coordenação da prestação de serviços podem criar mecanismos de autorregulação privada para aumentar a segurança do serviço, obter reputação de bom prestador de serviços, conceder descontos, além de incorrer em maior concorrência com outros prestadores do mesmo segmento.¹²²

Por tal razão o segmento porta a porta funciona muito melhor com menos regulação do que os segmentos de rua. Entretanto, conforme Aarhaug e Skollerud, alguma regulação como critérios de qualidade, para garantir a

¹²⁰ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹²¹ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹²² ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 23.

segurança dos usuários e critérios de disponibilidade também podem ser necessários¹²³.

Assim, verificamos que a total ausência regulamentação do mercado pode gerar uma série de externalidades que prejudicam os consumidores, mas, em sentido contrário, uma regulamentação excessiva, pode engessar o mercado e fomentar a captura regulatória, invertendo-se as razões que justificam a regulamentação.

Baanders e Canoy apontam que, nos anos 80, muitas cidades dos Estados Unidos desregulamentaram seus mercados, porém não alcançaram os efeitos desejados, voltando para a regulamentação anos depois.¹²⁴

Também diversos países da Europa tem iniciado processo de desregulamentação do transporte individual, entretanto em todos os casos isso leva a uma grande entrada de novos condutores e também a um aumento nas tarifas.¹²⁵

Os resultados da recente desregulamentação na Europa foram discutidos por uma mesa redonda organizada pela Conferência dos Ministros dos Transportes da Europa (*European Conference of Ministers of Transport – ECMT*).

Nessa mesa redonda se concluiu que, embora tenha havido exagero na regulamentação de entrada no passado, a regulação de preços ainda se mostra necessária para proteger os consumidores, em razão de seu fraco poder de barganha.¹²⁶

¹²³ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi**: Different Solutions in Different Segments. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹²⁴ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹²⁵ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹²⁶ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

Tal conclusão corrobora a idéia de que a desregulamentação total dos preços também não funciona, na prática, como na teoria, uma vez que é quase impossível de se atingir um nível de perfeição de concorrência e informação que leve a ausência de imperfeições de mercado.

Outro ponto destacado por Baanders e Canoy é que nos processos de desregulamentação verificados, a maioria não fazia distinção entre o poder de barganha dos usuários nos diferentes segmentos de transporte individual.¹²⁷

Afirmam, ainda, que *“It took a long time for the government to realise that different segments of the taxi market function differently, and that the local authorities need to have a say in their taxi market”*.¹²⁸

A Comissão de Direito do Reino Unido (*Law Commission*) aponta no mesmo sentido, de que o segmento porta a porta deve ser regulado de forma diversa dos segmentos de rua e que a desregulamentação sem diferenciação dos segmentos leva ao fadado insucesso.¹²⁹

O relatório do OFT, de 2003, também recomenda uma política de abertura de mercado, com regulação de preços máximos e regulação qualitativa dos serviços.¹³⁰

Vale dizer que Baanders e Canoy explicam que na Holanda os segmentos podem se confundir uma vez que os táxis que operam em um sistema também operam em outro – como é o caso do Brasil. Sendo assim, eles devem oferecer a mesma tarifa em ambos os segmentos e a distinção de

¹²⁷ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹²⁸ Levou muito tempo para que o governo percebesse que os segmentos do mercado de táxis funcionam de forma diferente, e que as autoridades locais precisam intervir neste mercado. BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015. p. 18. (tradução nossa)

¹²⁹ AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

¹³⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em < <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2015.

regulação somente poderia ocorrer caso os segmentos fossem claramente distintos, o que se verifica na questão do transporte individual privado, que não atua nos segmentos de rua.¹³¹

A Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana, por sua vez, admite que há problemas de coordenação e assimetria de informação também no segmento ponto a ponto. Entretanto, afirmam que as ERTs, mediante a utilização de seus aplicativos, consegue mitigar tais problemas, razão pela qual a autorregulação funciona neste segmento, uma vez que dependem de sua reputação e da confiança do consumidor nas empresas para se manterem no mercado.¹³²

No mesmo sentido é a posição de Luiz Alberto Esteves, ao afirmar que não há sentido para a restrição de entrada para o transporte individual privado, em razão da auto regulação aplicada a este mercado:

Não faria sentido restringir a entrada de caronas pagas mediadas pelos aplicativos, uma vez que tais serviços de fato providenciam um mecanismo de auto regulação bastante satisfatório, além de atender um mercado até então não abrangido (ou abrangido de forma insatisfatória) pelos táxis, e também providenciando rivalidade adicional ao mercado de transporte individual de passageiros.¹³³

Baanders e Canoy sugerem que se determine um número limitado de licenças para os veículos de rua, com determinadas especificidades como a validade anual. Para o segmento porta a porta, recomendam não haver limitação de licenças, mas estas devem ser exigidas para cada condutor.¹³⁴

¹³¹ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

¹³² PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹³³ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 08.

¹³⁴ BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

No tocante à polêmica sobre concorrência desleal, trazida pelos taxistas, Rauch e Schleicher afirmam que tais afirmações têm sido combatidas de diversas formas:

So far, this conflict over unfair competition has been resolved in several ways. Some cities strike deals with sharing firms, such as requiring tax payment in return for allowing operations. Others try to level the regulatory playing field, as when Colorado and Washington D.C. required Uber conduct more extensive driver background checks and buy more extensive insurance, or as New Orleans might do through a standardized limousine tax on both Uber and non-Uber cars.¹³⁵

Desta forma percebemos que algum tipo de regulamentação de padrões mínimos já seria uma forma de equalizar a concorrência no mercado.

Ademais, o preço usualmente reduzido do serviço de transporte individual privado decorre do tipo de plataforma *two-sided markets*: o preço é inferior para atrair usuários que atrairão condutores.¹³⁶

A Comissão Federal de Competência Econômica Mexicana recomenda que se reconheça o transporte individual privado, realizado por meio de ERTs, uma vez que se apresenta como serviço inovador, que mitiga as assimetrias de informação e os problemas de coordenação entre condutor e passageiro, contribui para a mobilidade urbana, gerando um impacto positivo no bem estar da sociedade.¹³⁷

Como exemplo de tal reconhecimento a Comissão cita a cidade de Houston que, em agosto de 2014, incorporou a seu Código Municipal as

¹³⁵ Até então o conflito a respeito da concorrência desleal tem sido resolvido de diversas formas. Algumas cidades acordam com as empresas de compartilhamento requisições como o pagamento de taxas para permitir as operações. Outras tentam pelas vias regulatórias como quando Colorado e Washington D.C. exigiram que os condutores de Uber tivessem uma verificação mais extensa de seus antecedentes, bem como seguros mais altos, ou ainda Nova Orleans que pode determinar uma taxa de padronização para Ubers e não Ubers. RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy**: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016. p. 21. (tradução nossa)

¹³⁶ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy**: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹³⁷ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

definições de “compartilhamento de viagens” (*ridesharing*), “serviço de redes de transporte” (*transportation network service*) e “condutor de rede de transportes” (*transportation network driver*).¹³⁸

Citam, ainda, a cidade de Chicago, que adotou, em setembro de 2014, sistema regulatório que reconhece o modelo de “serviço de redes de transporte” (*transportation network service*), bem como a figura do “condutor de redes de transporte” (*transportation network driver*), classificando os tipos de licenças necessárias para os operadores e condutores, por classes, conforme o número de horas que pretendem utilizar as plataformas, impondo requisitos conforme a classe de licença que desejam operar.¹³⁹

Desta forma, conclui que a tendência regulatória nos Estados Unidos vem buscando reconhecer o serviço mediado por softwares que conectam motoristas e passageiros, tutelando também os interesses públicos.¹⁴⁰

Referem, também, que as cidades de San Antonio, Washington DC e Seattle, bem como o estado da Califórnia também têm adaptado suas regulamentações de forma a reconhecer o novo tipo de serviço, não interferindo em seu desenvolvimento.¹⁴¹

Na Califórnia, portanto, o serviço está apto a operar, desde que haja verificação de antecedentes e determinada quantia coberta por seguro.¹⁴²

Da mesma forma, como já exemplificado, diversas cidades americanas passaram a expressamente permitir serviços de transporte individual como o

¹³⁸ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹³⁹ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹⁴⁰ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹⁴¹ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹⁴² RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

Uber, com regulamentação limitada aos preços, necessidade de seguro e algumas taxas.¹⁴³

Entretanto, a ascensão de serviços como o Uber não está sendo simples em todas as cidades americanas. Em Nova Iorque a empresa teve que se adaptar às exigências de que os motoristas fossem condutores municipais licenciados.¹⁴⁴

Na Pensilvânia o serviço está permitido condicionalmente na maior parte do estado, embora tenha havido movimento no sentido da proibição total desse tipo de transporte. No mesmo sentido atua Maryland.¹⁴⁵

Há, ainda, cidades que determinaram a ilegalidade do serviço, tais como Little Rock, Las Vegas e Miami.

De qualquer forma, a Comissão recomenda que as empresas de transporte individual privado façam públicas suas condições de uso, como forma de mitigar as assimetrias de informação sofridas pelos usuários.¹⁴⁶

Diante do cenário que pode ser observado nos Estados Unidos, com diferentes tratamentos regulatórios, cabe recordar que embora o parecer da Comissão Mexicana recomende regulação que reconheça o novo tipo de serviço, a Comissão afirma que a legislação relativa a estes serviços deve se limitar a tutelar bens de interesse público como a segurança e proteção do consumidor, privilegiando a livre concorrência e não a captura regulatória.¹⁴⁷

O serviço baseado na economia de compartilhamento aumenta as opções e a disponibilidade de informação ao consumidor, reduzindo as

¹⁴³ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁴⁴ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁴⁵ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁴⁶ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

¹⁴⁷ PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

imperfeições de mercado que justificam as intervenções regulatórias de tal forma que uma regulação inadequada causaria mais prejuízos ao consumidor.¹⁴⁸

A regulação se justifica em razão as imperfeições de mercado, especialmente diante da assimetria de informação. Entretanto, não havendo a correção de tais imperfeições, nas palavras de Luiz Alberto Esteves: “a regulação perde sentido e o movimento refratário dos reguladores seria basicamente motivado pela captura regulatória”.¹⁴⁹

Deve se alertar para a questão da captura regulatória ao afirmarem que historicamente se verifica que há interesse das empresas reguladas em capturarem o sistema regulatório que deveria regulá-las. Isso porque regulamentações como a limitação de entrada ou o aumento de preços da empresa ou serviço rival pode ser benéfico para quem já é regulado.¹⁵⁰

Referem, ainda, que os agentes reguladores também tendem à captura regulatória uma vez que as empresas reguladas usualmente estão em posição de difamar seus reguladores ou dificultar suas ações. Desta forma, os reguladores agem de forma a manter o mercado calmo e não necessariamente mitigar as imperfeições de mercado que se apresentem.¹⁵¹

Salientam, também, que diversamente das soluções regulatórias esses novos sistemas de mercado, como *e-commerce* e economias de compartilhamento, não podem ser capturados.¹⁵²

Luiz Alberto Esteves aduz que não há razões econômicas para a proibição de serviços de transporte individual privados, aos quais chama de “caronas pagas”, uma vez que é possível, através da ciência econômica,

¹⁴⁸ KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change.** 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁴⁹ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano.** Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 45.

¹⁵⁰ KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change.** 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁵¹ KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change.** 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁵² KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change.** 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

verificar os potenciais efeitos das externalidades de consumo e as políticas públicas necessárias para mitigar tais efeitos, de tal forma que, conforme Esteves “a proibição ou banimento de qualquer solução que traga aumento de bem-estar a um grupo de consumidores seria desnecessária e contraproducente”.¹⁵³

No mesmo sentido é o entendimento de Rauch e Schleicher ao afirmarem que não há argumentos para a limitação de empresas de *ride-sharing*, como Uber e Willgo. Isso porque o mercado de transporte individual de passageiros tende à captura regulatória, onde os detentores das licenças ganham lucros expressivos à custa das externalidades negativas causadas aos usuários.¹⁵⁴

Para os autores sendo introduzida a competitividade no mercado, por meio de redução de preços, aumentando a disponibilidade do serviço e promovendo um método melhor de captação do que os táxis, teremos maior benefício do consumidor. Afirmam, ainda, que o pensamento de que a entrada deste tipo de serviço no mercado de transporte individual acresce ao bem estar do usuário é senso comum entre os economistas.¹⁵⁵

Koopman, Mitchell e Thierer entendem que os mercados de tecnologia possibilitam um bem estar ao consumidor que é melhor garantido pela inovação, pela concorrência e por um sistema de avaliação do que pela regulamentação. Afirmam que a facilidade de entrada e inovações tecnológicas oferecem melhores opções e endereçam problemas que anteriormente não poderiam ser resolvidos sem a interferência regulatória.¹⁵⁶

¹⁵³ ESTEVES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015. p. 14.

¹⁵⁴ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁵⁵ RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”**. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

¹⁵⁶ KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change**. 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

Por fim, deve ser recordado que enquanto não houver qualquer definição legal a respeito da prestação do serviço de transporte individual privado, este deve ter seu exercício sempre pensado em favor do interesse público, sendo permitidas as atividades que beneficiem o consumidor, recordando os princípios já tratados de livre iniciativa e direito da concorrência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, imperioso aceitar que a legislação pátria reconhece a existência da modalidade privada do serviço de transporte individual público, tanto pelo art. 3º, §2º, II, b) e III, b) da Lei 12.587/2012 como pelo art. 4º, X da mesma legislação e art. 730 do Código Civil.

Diversamente de outros serviços, onde há determinação constitucional expressa a respeito de regime público, para o transporte individual de passageiros não há qualquer referência, razão pela qual deve ser analisada a natureza do serviço.

Vimos que para a qualificação de um serviço como público há doutrinas que apresentam como características do serviço a sua vinculação a um direito fundamental e sua impossibilidade de realização pela iniciativa privada; a necessidade coletiva atendida pelo serviço; bem como atividade indispensável à realização e desenvolvimento da coesão e interdependência social.

Embora, conforme estudo realizado no presente trabalho, o serviço de transporte individual de passageiros, tanto na sua modalidade pública quanto privada se enquadre em atividade econômica *stricto sensu*, temos que o transporte individual público se qualifica como atividade econômica de utilidade pública ou de interesse público, enquanto o serviço de transporte privado não possui tal característica.

Da análise das diversas características do serviço de transporte individual prestado pelas Empresas de Redes de Transporte, ou seja, que prestam serviço de transporte individual mediante aplicativos para *smartphones*, temos que tal serviço se enquadra em modalidade privada.

Tratando-se de serviço privado de transporte individual de passageiros, a atividade permanece no âmbito da livre concorrência, não se submetendo às determinações da modalidade pública do serviço.

Dessa forma, não há qualquer previsão legal constitucional que restrinja o transporte individual de passageiros em sua modalidade privada, até o presente momento é livre o exercício da atividade, especialmente considerando os princípios constitucionais da livre iniciativa e da concorrência.

Partindo, portanto, da premissa de que é livre e legal o exercício do transporte individual privado enquanto não houver qualquer determinação

regulamentar ou legislativa a respeito, faz-se a análise do serviço de transporte individual e, posteriormente, da questão da regulamentação da atividade.

Quando da análise do serviço de transporte individual restou claro a diferenciação dos segmentos de captação de rua e ponto a ponto, sendo os segmentos de rua usualmente controlados pelos condutores que, em um mercado não regulado, impõem seus termos diante da perspectiva de não haver reputação a zelar com os usuários.

Embora atualmente seja livre o exercício da atividade de transporte individual privado, vale dizer que o fato de um dos fundamentos do Estado ser a livre iniciativa, isto, por si só, não afasta a possibilidade de eventual intervenção na esfera econômica, por meio de regulação. Tal intervenção, entretanto, deverá ocorrer quando houver falhas de mercado.

Percebemos que a regulamentação do transporte individual possui principalmente dois aspectos: um social, que trata dos impactos na sociedade como poluição, burla aos direitos do usuário, qualidade e segurança, e um aspecto econômico, que se refere à tarifa, barreira de entrada, controle de monopólio ou oligopólio.

As normas estabelecidas pela regulação, bem como sua severidade, devem ser proporcionais às falhas de mercado, sendo apenas suficiente para saná-las.

Ademais, a tutela do bem estar do consumidor diante das externalidades negativas de um serviço é uma das principais justificativas para a regulamentação.

A intervenção do Estado, portanto, deve ser correspondente à falha de mercado verificada, sendo importante que se identifique se a imperfeição se deve a comportamento anti-competitivo ou a questões relacionadas ao consumidor como as assimetrias de informação ou falta de confiança no mercado.

Por se tratar de nova modalidade de serviço no país, ainda não estão claras as imperfeições do mercado de transporte individual privado, de forma que não há segurança para afirmar qual tipo de regulamentação, de fato, é necessária no Brasil.

De toda a forma, a regulamentação não poderá ser inflexível, de modo a permitir a inovação e a entrada de novos competidores.

Devendo ser lembrado que o objetivo da regulação, no plano das Empresas de Rede de Transportes, deve ser sempre a segurança dos motoristas e usuários e não o favorecimento de um grupo de concorrentes ou a imposição de cargas regulatórias desnecessárias, isso para evitar a captura regulatória.

Uma vez reconhecido que, no Brasil, temos clara distinção entre as modalidades pública e privada do transporte individual, temos que o sistema de regulamentação mais adequado à realidade brasileira é o *two-tier system*, ou seja, um sistema onde a regulamentação dos segmentos de rua é diferente do segmento porta a porta. É possível a aplicação de regulamentações diferentes para cada modalidade, uma vez que não se sobrepõem uma à outra.

Isso porque, no Brasil, o transporte individual privado não atua nos segmentos de rua, sendo estes atendidos pelos táxis, já regulados, de tal forma que não há qualquer prejuízo em haver a diferença na regulação, muito pelo contrário: com regulações diferentes, cada uma delas pode abranger as falhas de mercado de cada segmento.

No que se refere às barreiras de entrada, verificamos que tais restrições não parecem ser sustentadas por argumentos teóricos. Mesmo nas situações onde a abertura de mercado possa apresentar problemas, temos que outras respostas regulatórias, como regulação de preços ou regulação de qualidade, se mostram mais eficientes.

Nesse sentido, portanto, os estudos analisados, em sua maioria, apresentaram que atualmente não há razões para se estabelecer tais restrições, ainda que originalmente se baseassem principalmente em questões de tráfego.

Ademais, não há qualquer verificação de que a livre entrada no serviço de transporte individual privado tenha causado quaisquer problemas de trânsito. Inclusive, se pensarmos que as pessoas podem estar substituindo seus veículos particulares por esse novo transporte teremos um efeito positivo nos estacionamentos.

Sendo assim, no tocante à regulamentação de entrada, ainda que futuramente possa haver estudo que aponte neste sentido, atualmente não há razões para tanto, diante da necessidade apontada pelo mercado.

Entretanto, do observado no trabalho, entendemos que deve haver a determinação de critérios de qualidade que, indiretamente, causariam certa restrição de entrada.

Isso porque a ausência de qualquer critério pode levar a uma baixa qualidade na prestação do serviço e até mesmo para questões sérias de segurança.

A questão da segurança, em um país como o Brasil, se mostra especialmente relevante, sendo a regulação de critérios de segurança algo essencial.

Verificamos que a regulamentação de segurança mais comum é a imposição de uma licença para o motorista, bem como a ausência de ficha criminal.

Uma vez que esse tipo regulamentação já é prevista para o serviço de transporte individual público, pode ser sugerido que tal controle ocorra de forma ampla e generalizada, para todos os motoristas profissionais, uma vez que situação atinente à realidade do país e não propriamente da categoria do mercado.

Tal exigência qualitativa poderia ser controlada pelo próprio Detran, em conjunto com os órgãos regionais responsáveis, com investigação de antecedentes criminais e exigência de cursos de segurança para todos aqueles que desejam atuar como motoristas profissionais, não havendo distinção de categoria. De tal forma que todos os serviços de transporte de passageiros seriam equalizados no quesito de segurança.

Tratando-se, entretanto, da regulamentação de preços, embora seja recomendável para os segmentos de rua, não há uma razão econômica para tal regulação, no segmento porta a porta, exceto quando há monopólio na prestação do serviço.

A regulação de preços não é necessária no segmento porta a porta, uma vez que cada empresa possui a mesma tarifa para todos os seus veículos e tal preço pode ser conhecido previamente ao agendamento da viagem, permitindo ao consumidor a pesquisa de tarifas e escolha de empresa mais adequada.

Pode-se até mesmo dizer que, havendo a regulação de preços na modalidade pública da prestação dos serviços, para haver a concorrência o

transporte individual privado não fugiria daquela média, trabalhando com tarifas próximas ao estabelecido para a modalidade pública.

De qualquer forma, como a total ausência de regulamentação dos preços não funciona, na prática, como na teoria, uma vez que é quase impossível de se atingir um nível de perfeição de concorrência e informação que leve a ausência de imperfeições de mercado, pode ser que, futuramente, se verifique a necessidade de haver a regulação de preços também na modalidade privada do transporte individual de passageiros.

Entretanto, conforme o presente estudo, tal regulamentação deve ser apenas de preço máximo, cabendo ao mercado trabalhar com as variações mediante a concorrência.

De qualquer forma, é importante que as Empresas de Rede de Transporte façam públicas suas condições de uso, de forma acessível, como meio de mitigar as assimetrias de informação sofridas pelos usuários.

Deve ser recordado, por fim, que conforme o Economista Chefe do Cade, Luiz Alberto Esteves, não há razões econômicas para a proibição do serviço de transporte individual privado, uma vez que é possível, através da ciência econômica, verificar os potenciais efeitos das externalidades de consumo e as políticas públicas necessárias para mitigar tais efeitos, de tal forma que, conforme Esteves, “a proibição ou banimento de qualquer solução que traga aumento de bem-estar a um grupo de consumidores seria desnecessária e contraproducente”.

Sendo assim, o serviço baseado na economia de compartilhamento aumenta as opções e a disponibilidade de informação ao consumidor, reduzindo as imperfeições de mercado que justificam as intervenções regulatórias de tal forma que uma regulação inadequada causaria mais prejuízos ao consumidor.

Em razão do exposto deve ser reforçada a ideia de que qualquer regulamentação deve servir para mitigar as falhas de mercado apresentadas na prestação do serviço, objetivando a proteção do consumidor e da concorrência, devendo, portanto, sempre se limitar a tutelar os bens de interesse público como a segurança e proteção do consumidor, privilegiando a livre concorrência e não a captura regulatória.

REFERÊNCIAS

AARHAUG, J.; SKOLLERUD, K. **Táxi: Different Solutions in Different Segments**. In: European Transport Conference. Frankfurt, Alemanha, 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146514000283>>. Acesso em 1º out. 2015.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **A polêmica atual sobre a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte**. Palestra proferida no II Congresso Brasileiro de Internet (Painel “Internet das Normas”: Quais discussões têm sido objeto de debates jurídicos no Brasil?), promovido pela ABRANET – Associação Brasileira de Internet. Brasília, 24 set. 2015. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150925-01.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2015.

BAANDERS, B.; CANOY, M.. **Ten years of taxi deregulation in the Netherlands** – the case for re-regulation and decentralization. In: European Transport Conference, Glasgow, 2010. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E4EB9245A6AAD9AAB767BCB15FA752EC?doi=10.1.1.682.6182&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 02 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. Lei n.12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Parecer]. Coimbra, nov. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2016.

CSERES, Kati J. **The Impact of consumer protection on competition and competition law: The case of deregulated markets**. Amsterdam Centre for Law and Economics. In: Working Paper No 2006-05. Amsterdam, 2006. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=903284> Acesso em 02 de mar. 2016.

DIAS, Flavio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório**. Brasília, 2007. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf>. Acesso em 26 abr. 2016.

ESTEVEES, Luiz Alberto. **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Documento de Trabalho do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2015.

GRAU, Eros Roberto. [Parecer]. In: BRASIL. Procedimento Preparatório N° 08700.004530/2015-36. CADE. 11 de dez. 2015. Disponível em <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?1Bg7qnwyP-k66FOD2Lef71K_Z1eJ_6rwY7fLOLi9P8a8y7jOmJKhmNTct-E1uST-ETw9Nvca5XwmtL9sFF6JAg,,>>. Acesso em 04 mai. 2016.

KOOPMAN, Christopher; MITCHELL, Matthew; THIERER, Adam. **The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change**. 2014. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535345> Acesso em 06 jun. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi Services Regulation and Competition. Estados Unidos, 15 out. 2007. Disponível em <<https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2015.

OWEN, Bruce M. **Net Neutrality: Is Antitrust Law More Effective than Regulation in Protecting Consumers and Innovation?** Washington, DC. jun. 2014. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2463823>> Acesso em 12 jan. 2016.

PETTER, Lafayette Josué. **Parecer nº 26/2015/LJP/MPF/CADE**. Processo Administrativo nº 08012.005422/2003-03. CADE. Disponível em <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?6rFoill7J01fSdhGmxWc23VvOxwn9DJFeX-AxzyyDDaC7TKB89Xf-7x7oTWMojWAjdkzzi5cg0TPp21un1o6WQ,,>>. Acesso em 12 jan. 2016.

PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. **Opinión OPN-008-2015**. 2015. Disponível em <<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>> Acesso em 06 nov. 2015. (parecer)

PORTO ALEGRE. Lei n. 11.582, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sintaxi.com.br/bancoimg/c140319184354Lei11582.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

RAUCH, Daniel; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But For Local Governmental Policy**: The Future Of Local Regulation Of The “Sharing Economy”. George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 2015. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919> Acesso em 06 jun. 2016.

SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros**: O “caso Uber”. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2016. (parecer)

UBER. Disponível em: <https://help.uber.com/pt_BR/h/6c8065cf-5535-4a8b-9940-d292ffdce119> Acessado em 02 abr. 2016.

WILLGO. Disponível em: <<http://www.willgobrasil.com.br/usuario/>>. Visitado em: 02 abr. 2016.