



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**HALEX BASTOS OLIVEIRA**

**O TRATAMENTO JURÍDICO DA UBER NO BRASIL**

**FORTALEZA**  
**2016**

HALEX BASTOS OLIVEIRA

O TRATAMENTO JURÍDICO DA UBER NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional e do Consumidor.

Orientador: Prof. Ms. Matias Joaquim Coelho Neto.

FORTALEZA  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- B328t Bastos Oliveira, Halex.  
O tratamento jurídico da UBER no Brasil / Halex Bastos Oliveira. – 2016.  
70 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2016.  
Orientação: Prof. Me. Matias Joaquim Coelho Neto.
1. UBER. 2. Transporte privado individual de passageiros. 3. Livre iniciativa . 4. Livre concorrência.  
I. Título.

CDD 340

---

HALEX BASTOS OLIVEIRA

OS ASPECTOS JURÍDICOS DA UBER NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Área de concentração:  
Direito Constitucional e do Consumidor.

Orientador: Prof. Ms. Matias Joaquim Coelho Neto.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Ms. Matias Joaquim Coelho Neto (Orientador)

Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Maria José Fontenelle Barreira Araújo

Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Universidade Federal do Ceará – UFC

Paloma Costa Andrade

Aos meus amados e incansáveis pais,  
Jerônimo e Luísa, que nunca mediram esforços  
para ofertar o melhor para mim todos os dias  
da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Como sempre há de ser, em primeiro lugar, a Deus, que sempre vela por mim na sua misericórdia infinita e permitiu, mesmo na minha pequenez, que esta graduação fosse realizada segundo a Sua vontade. À Maria, nossa bem-aventurada Mãe, que nunca cessa de interceder por mim a Deus, levando-me ao caminho do seu filho Jesus.

Em segundo, aos meus pais. Minha mãe, fonte primeira de inspiração diária. Ela que, além de mãe batalhadora, é pedagoga e teve a destreza de me educar para enfrentar as adversidades do mundo, mostrando-me os limites que devo ter e me abrindo os olhos para o caminho que vou trilhar. Ao meu pai, símbolo de paciência e fé. Ele, que me passou os valores cristãos e a paixão pelo meu time de coração, Ceará Sporting Club, mostra-me diariamente que muito mais do que ter os maiores bens materiais é preciso ser um homem íntegro.

Aos meus queridos irmãos, Halan e Helano. Meu irmão mais velho, Halan, que em nossa feliz infância e adolescência me mostrou o sentido da palavra fraternidade, pois, mesmo com sua personalidade diferente da minha, pude perceber que sempre permaneceu comigo, desde as pequenas coisas, como os jogos de *video game* e *Lego*, às diversas noites de conversa em nosso quarto. Helano, meu irmão mais novo, o qual sinto-me responsável, assim como os meus pais, por sua formação. Atualmente é ele quem me atura nos dias e nos sequentes pedidos de silêncio para os meus estudos. Orgulho-me pelo o que vocês são.

À minha amada namorada, Lara. Ela que está ao meu lado há mais de 2 anos e, como poucas pessoas, sabe ser companheira, dedicada e atenciosa em todos os momentos. Tenho certeza que o caminho que trilhamos juntos nos proporcionará muitos frutos, e eu farei de tudo para que, assim como esta, novas vitórias venham brevemente, pois, quando eu lembro que tenho esse coração preciosa que eu amo comigo, tenho mais sede de alcançar os meus objetivos. Sou extremamente feliz por tê-la como minha namorada.

Aos meus amigos, “os de sempre”, do Colégio Christus Parquelândia. Tive a felicidade de encontrar, nesse colégio tão marcante, verdadeiros amigos, que, mesmo depois de tanto tempo, mantêm fortes raízes de amizade. Tenho convicção de que nossa rotina na escola nos ajudou a sermos o que somos: homens e mulheres íntegros. Bruno, Cláudio,

Daniel, Dudu, Eduardo, Hugo, Isa, Laís, Letícia, Marcelo, Marília, Samuel, Thaís, Victor, Vítor: cada um desses fez parte desta conquista.

À Obra Lumen de Evangelização. Essa comunidade que veio até mim, por vontade de Deus, ainda nos meus tempos de escola, para me mostrar a vocação a que fui chamado. Agradeço por encontrar, nesse local de irmãos em caminhada, uma segunda casa, onde o mais necessário é servir a Deus, aos nossos irmãos mais carentes e a todos que precisam de amor. Que Maria e nossos santos baluartes, São Francisco, Santo Antônio e São Padre Pio, intercedam por cada um. “O Amor é nossa meta, Cristo é nossa Luz”.

Às minhas amizades feitas ao longo da faculdade, em especial aos meus eternos “bichos soturnos”. Cada dia vivenciado nesses 5 anos de graduação, guardarei com muito cuidado, desde os desesperos de prova, passando pelos aprendizados em sala de aula às mais inusitadas e descontraídas festas e encontros. Torço para que mantenhamos esses anos acadêmicos vivos em nossa mente e que sejamos todos excelentes operadores do direito.

Na faculdade, além de amigos de sala, pude crescer ao participar de dois anos como diretor do Centro Acadêmicos Clóvis Beviláqua (CACB). Ambiente de debates e consolidação dos intentos da Faculdade de Direito, o CACB, nas suas diversas frentes de atuação junto ao corpo discente, mostrou-me a importância de cada anseio dos estudantes, seja com a faculdade ou seja com os professores.

Aos meus estágios e seus servidores. Primeiramente, a Fundação ASTEF, entidade de apoio da UFC, de pude aprimorar meus ensinamentos de Direito Administrativo, juntamente a dra. Socorro Cajaty, a qual me ensinou com destreza. Depois, a Justiça Federal no Ceará, local onde permaneci por um ano e oito meses, os quais foram de suma importância para conhecer o Processo Civil e muitas matérias de direito material envolvidas. Meu muito obrigado aos servidores e juízes da 4ª Vara Cível e da 2ª Turma Recursal.

À Professora Maria José Fontenelle Barreira Araújo e à Mestranda Paloma Costa Andrade, por terem aceitado, prontamente, o convite para participar da minha banca avaliadora.

Por fim, ao Professor Matias Joaquim Coelho Neto, que, desde o momento em que o procurei para solicitar orientação, foi bastante disponível. Embora ocupado, esteve presente em todas as fases da pesquisa. Sua disposição foi essencial para que eu concluísse este trabalho!

## RESUMO

O presente trabalho pretende, diante das controvérsias jurídicas e da tensão social que envolvem a UBER e os taxistas, realizar um estudo detalhado dos aspectos jurídicos dessa empresa norte-americana que oferece o serviço de transporte privado individual de passageiros. O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, incluindo-se, no material de apoio, livros, artigos, trabalhos acadêmicos e consultas a sítios eletrônicos de órgãos públicos do Brasil. No primeiro capítulo, faz-se uma análise dos princípios da Constituição que são relevantes para a definição da UBER, bem como os limites da atuação do estado na atividade econômica. Além disso, faz-se a análise do sistema de economia compartilhada. No segundo, optou-se por estudar a estrutura da federação brasileira, de maneira a tentar compreender a repartição de competências administrativas e legislativas de cada um dos entes federados em relação à matéria que a UBER se relaciona. Destinaram-se ao terceiro capítulos as abordagens dos casos nas grandes capitais brasileiras (São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro), a existência de leis e decretos, com as justificativas, bem como as decisões judiciais para resolver as lides. Além disso, foram analisadas as leis federais que se aplicam ao transporte privado individual de passageiros, modalidade oferecida pela UBER.

**Palavras-chave:** UBER. Transporte privado individual de passageiros. Livre iniciativa. Livre concorrência.

## ABSTRACT

This paper intends to make a detailed study of the legal aspects of this American company that offers private individual passenger transportation service, due to the legal difficulty and social tension involving the UBER and the taxi drivers. The study was developed based on a bibliographical research, including, in the material of support, books, articles, academic works and consultations to electronic sites of public organs of Brazil. In the first chapter, there is an analysis of the principles of the Constitution that are relevant for the definition of UBER, as well as the limits of the state's performance in economic activity. In addition, the analysis of the system of share economy is made. In the second one, the author chose to study the structure of the Brazilian federation, to try to understand the distribution of administrative and legislative powers of each of the federated entities in relation to the matter that the UBER relates. In the third chapter, were the approaches of cases in the great Brazilian capitals (São Paulo, Distrito Federal and Rio de Janeiro), the existence of laws and decrees, with justifications, as well as the judicial decisions to resolve the cases. In addition, we have analyzed the federal laws that apply to private individual passenger transportation, modality offered by UBER.

**Keywords:** UBER. Private individual passenger transportation. Freedom of initiative. Freedom of competition.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. A ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A DEFINIÇÃO DA UBER</b> .....	13
<b>2.1 A Ordem Econômica na Constituição de 1988</b> .....	13
<b>2.1.1 A livre iniciativa como fundamento do estado Brasileiro e como princípio da Ordem Econômica</b> .....	13
<b>2.1.2 A valorização do trabalho humano</b> .....	17
<b>2.1.3 A livre concorrência como princípio da ordem econômica</b> .....	17
<b>2.1.4 Defesa e garantia do consumidor</b> .....	19
<b>2.2 Serviço públicos e atividade econômica <i>stricto sensu</i></b> .....	21
<b>2.2.1 A obrigatoriedade da prestação dos serviços públicos</b> .....	25
<b>2.3 O sistema de economia compartilhada</b> .....	27
<b>3. ESTRUTURA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	29
<b>3.1 O Federalismo no Brasil</b> .....	29
<b>3.2 Repartição de competências no Brasil</b> .....	32
<b>3.2.1 Competência Legislativa</b> .....	33
<b>3.2.2 Competência Material</b> .....	36
<b>4. A ANÁLISE DOS CASOS NAS PRINCIPAIS CAPITAIS BRASILEIRAS E A INTERPRETAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS AO TRANSPORTE INDIVIDUAL</b> .....	39
<b>4.1 São Paulo</b> .....	39
<b>4.2 Distrito Federal</b> .....	46
<b>4.3 Rio de Janeiro</b> .....	52
<b>4.4 Da interpretação das Leis Federais ao serviço de transporte individual e passageiros</b> .....	53
<b>4.4.1 A aplicabilidade do Código Civil (Lei n° 10.406/2002)</b> .....	55
<b>4.4.2 A aplicabilidade da Lei n° 12.529/2011</b> .....	55
<b>4.4.3 A aplicabilidade do Marco Civil da Internet (Lei n° 12.965/2014)</b> .....	57
<b>4.4.4 A inaplicabilidade da Lei n° 12.468/2011 à UBER</b> .....	59
<b>4.4.5 A Lei n° 12.587/2012</b> .....	60
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	64
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	66

## 1. INTRODUÇÃO

O aplicativo UBER, plataforma criada nos Estados Unidos no ano de 2010 e presente no Brasil há alguns anos, oferece um método prático de conexão, via aplicativo para *smartphones*, entre motoristas profissionais previamente cadastrados e pessoas interessadas em contratar, por meio de um aplicativo de sistema de posicionamento (GPS), o serviço de transporte individual de passageiros. Essa nova ferramenta tecnológica, que é uma alternativa para os meios tradicionais de locomoção, surge, na sociedade contemporânea, com o duplo objetivo: consecução de lucros pelos particulares, os quais exploram tal atividade econômica, e oferta de nova alternativa facilitadora de transporte aos consumidores que buscam se deslocar de forma mais segura e confortável.

Em contrapartida, apesar da inovação que se aperfeiçoa, a plataforma UBER e seus motoristas colaboradores não foram bem recepcionados pelos taxistas, profissionais que, a partir da legislação comum da União e regulamentação municipal, exercem atividade de interesse local dos municípios. Por decorrência disso, os taxistas e seus sindicatos alegam que a prestação do serviço desenvolvido pela nova tecnologia está em completo desacordo com a legislação vigente. Portanto, para esses profissionais, a UBER deve ser proibida, restando o exercício da atividade econômica ofertada por ambas as classes ser privativa dos profissionais taxistas da localidade da prestação do serviço.

Por conta de os taxistas passarem a conviver com a presença da UBER nas principais capitais brasileiras, a discussão sobre a legalidade ou não do uso desse aplicativo de intermediação, no País, se tornou bastante acirrada, passando-se a observar, nas principais capitais, aprovação de leis pelo Poder Legislativo local que proibiram a operação da plataforma, sob as mais curiosas justificativas, bem como decisões judiciais divergentes nos Tribunais Estaduais. Além de casos extremos de violência envolvendo motoristas, taxistas e passageiros.

O núcleo do presente trabalho surgiu, portanto, em face da tensão social existente entre os profissionais e passageiros-consumidores e, principalmente, da dificuldade com que tem sido tratada a temática, notadamente no que concerne a natureza jurídica da atividade oferecida pela plataforma UBER e a sua compatibilidade com a legislação vigente no Brasil. As discussões são frequentes, mas para que se pudesse compreender com profundidade a juridicidade ou não da UBER, decidiu-se contextualizar a problemática com os aspectos constitucionais, a legislação infraconstitucional e a doutrina, buscando-se, assim, o mais

adequado enquadramento do serviço de transporte individual oferecido na legislação atualmente vigente.

Este trabalho tem por base a pesquisa bibliográfica, envolvendo o conteúdo de artigos científicos, pareceres jurídicos, doutrinas, teses de doutorado, além de consultas a páginas virtuais de órgãos públicos brasileiros. Apoiada em tal acervo, a presente monografia foi dividida em três partes.

Na primeira parte, tentou-se estudar, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os fundamentos republicanos, bem como os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, dentre outros, os quais permeiam o modelo de ordem econômica nacional<sup>1</sup> e influenciam diretamente a contextualização da plataforma UBER e o serviço de transporte prestado por seus motoristas colaboradores. Além disso, abordou-se as diferenças entre serviços públicos e atividades econômicas em sentido estrito, bem como as modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico. Ademais, foi explanado o sistema de economia compartilhada, modalidade econômica nova que é aplicada pela UBER.

Na segunda parte, abordou-se o Federalismo brasileiro, trazendo-se à tona, em virtude das diversas regulamentações legislativas locais e das decisões judiciais até então percebidas, a repartição de competências legislativa e administrativa dos entes federados. Nesse momento do trabalho, percebeu-se a quem compete legislar sobre a atividade desenvolvida pela UBER.

Por fim, abordou-se a legislação infraconstitucional suscitadas pelos defensores e opositores da plataforma, a fim de definir adequadamente a natureza jurídica do serviço prestado pela UBER e demonstrar que não há pertinência jurídica a invocação de determinadas leis federais aplicadas aos taxistas para a proibição dessa plataforma facilitadora de transporte de passageiros. Faz-se uma análise das mais diversas leis locais que foram editadas e também dos mais avançados deslindes judiciais nas principais capitais brasileiras, com São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro.

O presente trabalho conclui sobre a proibição ou não da plataforma do aplicativo UBER, abordando pontos que devem ser considerados pelo poder público ao intervir na relação estabelecida, distanciando-se de decisões exclusivamente voltadas a interesse de certos grupos, do contrário direcionadas aos mais interessados no serviço de transporte em questão: o consumidor.

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

## **2. A ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A DEFINIÇÃO DA UBER**

Inicialmente, pretende-se expor os fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como os princípios constitucionais que norteiam a ordem econômica nacional, postulados que são as ideias centrais de um sistema e que têm caráter estruturante ao ordenamento jurídico pátrio. Em seguida, adentrando na definição da UBER, será pontuada a diferença entre serviços públicos e atividade econômica, bem como apresentado o sistema de economia compartilhada que se insere essa plataforma de aplicativo para *smartphones*.

Essa análise é fundamental para explicar de que maneira deve ser enquadrado o serviço prestado pela UBER.

### **2.1. A Ordem Econômica na Constituição de 1988**

A disciplina de ordem econômica foi abordada na Constituição de 1988, no Título “*Da ordem econômica nacional e financeira*” e de forma esparsa no texto constitucional. O modelo adotado na ordem econômica constitucional é o modelo capitalista, que assegura, desse modo, a propriedade privada, a livre iniciativa, a livre concorrência, ou seja, todo o exercício do ramo empresarial, que deve ser regulado pelas leis de mercado.

O primeiro dos dispositivos de importância da ordem econômica brasileira é o artigo 170 da CRFB/88, que busca sistematizar os dispositivos relacionados à economia de mercado e à função resguardada ao Estado, ao estabelecer os fundamentos, como a valorização do trabalho e a livre iniciativa, e as bases da ordem econômica, como a defesa do consumidor e a livre concorrência<sup>2</sup>.

#### **2.1.1. A livre iniciativa como fundamento do estado Brasileiro e como princípio da Ordem Econômica**

---

<sup>2</sup> POSSAMAI, Giancarlo Bernardi. **Livre iniciativa e limites à regulação estatal na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Puc/sp, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6476/1/GiancarloBernardiPossamai.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

A harmonização dos princípios com as normas do ordenamento jurídico é de suma importância para a ordem constitucional econômica. A livre iniciativa foi prevista na Constituição Federal de 1988 como um fundamento da Ordem Econômica e Financeira (art. 170, caput, CF), além de ser prevista como um princípio fundamental da República, conforme o artigo 1º, IV, da CRFB/88.

Não obstante o constituinte tenha reunido em um título próprio (Título VII – *Da ordem econômica e financeira*) as normas que formam a ordem econômica brasileira, este dispositivo constitucional guarda íntima relação com outras tantas normas e princípios espalhados pelo texto constitucional, que implicam na seara do campo econômico, como a liberdade profissional, prevista no artigo 5º, inciso XIII, da CRFB/88.

O artigo 170 da CRFB/88 é formado por nove incisos, os quais são normas de observância obrigatória para as constituições estaduais, e que asseguram a todos, de um modo geral, a desnecessidade de autorização para o exercício de atividades econômicas pelo particular:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Portanto, como se percebe pela leitura do parágrafo único, um dos fundamentos da República é a livre iniciativa, a qual aduz que, ao particular, é assegurada a primazia pela exploração da atividade econômica. Nesse sentido, José Afonso da Silva<sup>3</sup>:

(...) a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato.

Consta do artigo 170 [da Constituição Federal], como um dos esteios da ordem econômica, assim como de seu parágrafo único, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgão públicos, salvo casos previstos em lei.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 767.

Ainda sobre o tema, nas palavras de Daniel Sarmiento, a livre iniciativa deve ser analisada sob a perspectiva individual e coletiva<sup>4</sup>:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Na dimensão coletiva, a premissa é de que a sociedade tende a ser mais próspera quando assegura a liberdade aos agentes econômicos, do que quando o Estado se apropria dos meios de produção ou planifica completamente a economia. A garantia da livre iniciativa estimula o empreendedorismo, gerando maior riqueza social.

Além disso, a Constituição de 1988, no intuito de impor a prática do seu conteúdo, assegura, por meio do artigo 5º, XIII, “o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, conferindo liberdade de escolha de acordo com as pretensões de cada pessoa, sendo vedado ao Poder Público constranger a escolher e a exercer outro trabalho, ofício ou profissão que não apetece ao cidadão<sup>5</sup>.

Com isso, denota-se que, em tese, os indivíduos podem realizar todas as ações cuja exclusividade não tenha sido conferida ao Estado<sup>6</sup> e que essa liberdade de atuação dada aos agentes privados para desenvolverem, prioritariamente, atividades econômicas de mercado em detrimento ao Estado é decorrência lógica do modelo econômico capitalista adotado pelo Constituição de 1988, o qual valoriza a ideia de liberdade de escolha e de desnecessidade de permissão para atuar no mercado.

Porém, assim como devem ser todos os preceitos constitucionais, o princípio da livre iniciativa não deve ter valor supremo, sendo obrigatoriamente compatibilizado com os outros fundamentos e princípios previstos no artigo 170 da Constituição Federal, sendo comum que tal compatibilização ocorra com outros princípios e valores sociais:

Cabe, nesse passo, uma breve anotação sobre a teoria dos princípios e como eles se inserem na ordem jurídica como um todo. Como já assinalado, nenhum princípio é absoluto. O princípio da livre iniciativa, portanto, assim como os demais, deve ser ponderado com outros valores e fins públicos previstos no próprio texto da Constituição. Sujeita-se, assim, à atividade reguladora e fiscalizadora do Estado,

<sup>4</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer: Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 257.

<sup>6</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 77.

cujo fundamento é a efetivação das normas constitucionais destinadas a neutralizar ou reduzir as distorções que possam advir do abuso da liberdade de iniciativa e aprimorar-lhe as condições de funcionamento.<sup>7</sup>

Desse modo, percebe-se, também, que um dos marcos da ordem econômica nacional é uma preocupação com o lado social, porque, para além da liberdade comum a uma economia capitalista, esse modelo incorpora preocupações em dispositivos que buscam direcionar a atuação dos agentes econômicos e dos Estados. De outra maneira, mesmo a ordem econômica optando por um livre mercado, o lado social toma um papel relevante no caminho da atividade econômica desenvolvida pelo particular<sup>8</sup>.

Nesse sentido, cumpre destacar a lição de Fábio Konder Comparato<sup>9</sup>:

A supressão da liberdade empresarial, porém, não se confunde, de modo algum com as restrições de natureza pública ao exercício dessa liberdade, as quais visem a realização dos valores ou finalidades superiores, igualmente expressos como mandamentos constitucionais.

A Constituição, com efeito, declara que a ordem econômica deva assentar-se, conjuntamente, na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano. E assinala que o objetivo global e último dessa ordenação consiste em “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça” (art. 170, *caput*).

É em função desse objetivo último de realização da justiça social que devem ser compreendidos e harmonizados os demais princípios expressos no art. 170, a par da livre concorrência, a saber, especificamente, a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Nesse contexto, conforme a leitura do artigo 173 e 174 da Carta Cidadã, fica certo que o princípio da livre iniciativa não ostenta caráter absoluto e incondicional na ordem constitucional brasileira<sup>10</sup>, conjugando ao modelo capitalista vigente a possibilidade do intervencionismo do Estado nas relações econômicas, desde que de forma direta sob o argumento da garantia da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, e de forma indireta, não como um agente econômico, mas sim como um agente normativo regulador da

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240>>. Acesso em: 18 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v226.2001.47240>.

<sup>8</sup> POSSAMAI, Giancarlo Bernardi. **Livre iniciativa e limites à regulação estatal na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Puc/sp, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6476/1/GiancarloBernardiPossamai.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

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

atividade<sup>11</sup>, sempre amparados nas normas constitucionais, sob pena de se tornarem inválidas as limitações.

Desse modo, excetuando-se a previsão dos artigos 173 e 174 da Constituição, que mais adiante serão analisados, e conforme a leitura do artigo 170, parágrafo único, impõe-se que a todos os particulares deve ser assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica – inclusive o transporte privado individual de passageiros, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo os casos previstos expressamente em lei, a qual deve obedecer o sistema de separação de competência legislativa prevista constitucionalmente, bem como os outros valores constitucionais, como por exemplo, a valorização do trabalho humano e o direito do consumidor.

### **2.1.2. A valorização do trabalho humano**

Os artigos 1º, IV, e 170, *caput*, da Constituição estabelecem o trabalho humano como fundamento do estado brasileiro e da ordem econômica.<sup>12</sup> Em decorrência disso o constituinte originário previu no artigo 7º, da CRFB/88, o qual traz um extenso rol de garantia, os direitos dos trabalhadores, devendo apenas o trabalho digno e adequado ser valorizado.

Além disso, em uma outra perspectiva, foi garantida a auto realização por meio de desempenho legítimo e criativo dos particulares, como o trabalho dos autores e inventores, através de garantia dos direitos autorais e de patentes, ambos previstos no artigo 5º, da Constituição, incisos XXVII e XXIX.

### **2.1.3. A livre concorrência como princípio da ordem econômica**

Intrinsecamente ligado ao princípio da livre iniciativa, a livre concorrência, prevista no artigo 170, IV, da Constituição, é pilar essencial da ordem econômica brasileira. A Constituição não trouxe uma definição e os objetivos da livre concorrência, deixando tal atribuição ao intérprete e legislador infraconstitucional.

---

<sup>11</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. p. 1310.

<sup>12</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240>>. Acesso em: 18 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v226.2001.47240>.

Em tese, o princípio da livre concorrência, que predomina em uma ordem econômica de mercado, se volta precipuamente em favor da livre competição entre os agentes econômicos de mercado, favorecendo o consumidor e tendo como ideal um mercado competitivo, no qual haja a denominada “concorrência perfeita”, que pressupunha uma absoluta igualdade de todos os integrantes do mercado.<sup>13</sup>

Na definição dada ao princípio não haveria privilégios ou supremacia jurídico-econômica referendada pelo Estado a determinadas empresas. E, como consequência lógica disso, em linhas gerais, o leque de escolhas possíveis para os consumidores seria mais amplo, pois muitos seriam os fornecedores que, para se manterem em competição no mercado, teriam de diminuir os preços dos produtos e dos serviços, além de elevar a qualidade dos bens oferecidos em proveito da sociedade de consumidores.

Nesse sentido, cumpre destacar a lição de Rachel Sztajn<sup>14</sup>:

Mercados livres, atomizados e concorrenciais, ou de concorrência perfeita, em que a barganha entre ofertantes e adquirentes é comum, são o modelo ideal para troca econômica. Por serem atomizados, dificultam aumentos arbitrários de preços, manipulação da oferta e, segundo a teoria econômica, promovem o bem-estar social.

Entretanto, não é o que se afigura na realidade da sociedade. São poucas as possibilidades de percepção de concorrências perfeitas no mercado, principalmente em decorrência dos oligopólios formados pelas grandes empresas, sendo possível afirmar que a concorrência protegida no Brasil, pela Constituição de 1988, não é o modelo perfeito, ou seja, aquele em que todos disputam em plena igualdade e com preços sendo fixados de acordo com o próprio mercado.

Desse modo, é natural que o artigo 170, por exemplo, preveja distinção em razão do porte das empresas, a fim de que essas atuem em igualdade de competição, já que a detenção do poder econômico é a regra no mercado que se aperfeiçoa.

Portanto, o que o constituinte originário ousou proteger, com a distância que se torna da realidade a concorrência perfeita em nossa economia, foi a busca por uma liberdade de competição entre as empresas, sem que haja favorecimentos por parte do Estado, muito menos a prática de atos ilícitos por parte de concorrentes.

Nesse sentido, vale destacar o que se assevera a seguir:

<sup>13</sup> GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A Livre Concorrência como Garantia do Consumidor**. Belo Horizonte: del Rey, 2003. p. 56.

<sup>14</sup> SZTAIN, Rachel. **Teoria Jurídica da Empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Editora Atlas, 2004. p. 47.

O que se visa evitar, portanto, é que haja privilégios estatais indevidos ou condutas abusivas por parte das empresas que distorçam as condições naturais de concorrência e impeçam, assim, as empresas de competirem com liberdade no mercado. Busca-se, desse modo, garantir as condições para os agentes econômicos angariarem as suas participações de mercado por seus próprios méritos (ou seja, em decorrência de sua eficácia empresarial) e não em razão de práticas ilícitas. Dessa maneira, objetiva-se garantir que as empresas possam efetivamente competir, o que redundará, ao fim e ao cabo, em benefícios ao consumidor e à economia como um todo.<sup>15</sup>

A ordem econômica constitucional brasileira adotou essa proteção da concorrência bem como a promoção das condições para a competição, a fim de garantir a rivalidade entre os agentes econômicos.

Portanto, esse compromisso assumido na Constituição de 1988 implica dizer que o Estado deve combater sim as situações anômalas de concorrência constantemente percebidas de formação de monopólios, oligopólios e qualquer tipo de concentrações econômicas, que se opõem a verificação de homogeneidade entre os produtos e serviços ofertados, que se percebem, dentre outros fatos, por conta de investimentos maciços em publicidades, o grande vulto de capital de empresas e a proteções estatais legalmente previstas, que reforçam a impossibilidade fática de existirem mercado e concorrência “perfeitos”<sup>16</sup>.

Pelo então exposto, torna-se indubitável que a livre concorrência, como princípio constitucional da ordem econômica, no viés de garantir a liberdade de empresa para competir no mercado, representa vetor inafastável para a interpretação das normas que disciplinam o transporte individual de passageiros, como é o caso da plataforma UBER.

#### **2.1.4. Defesa e garantia do consumidor**

O consumidor tem papel de destaque na Constituição de 1988, a qual dispõe, no artigo 5º, XXXII, que o “Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Mais adiante, afirma-se, no artigo 170, V, que a ordem econômica nacional, dentre outros princípios, como a livre concorrência, deve observar o direito do consumidor.

---

<sup>15</sup> PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Defesa da concorrência e bem-estar do consumidor**. 2010. 11 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-104134/en.php>>. Acesso em: 22 set. 2016.

<sup>16</sup> GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A Livre Concorrência como Garantia do Consumidor**. Belo Horizonte: del Rey, 2003. p. 57.

Egon<sup>17</sup>, de forma simplificada, fez uma análise da positivação do direito do consumidor da seguinte maneira:

“Isso significa que a defesa do consumidor há de ser interpretada e aplicada como diretriz incrementadora do princípio da dignidade da pessoa humana. O ser humano a de ser considerado em sua integralidade e com a valoração sobranceira nas relações econômicas”

Desse modo, a defesa do consumidor afigura-se como um direito fundamental, bem como um princípio da ordem econômica.

Enquanto direito fundamental, resta clara, pela leitura do artigo 5º, XXXII, CRFB/88, a imposição ao Estado para a criação de legislação de defesa do consumidor. Nesse sentido, foi editada, no ano de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que, entre outras finalidades e definições, visa a garantir a proteção do lado mais vulnerável da relação consumerista, afim de equilibrar o trato entre este e os fornecedores/produtores.

No entanto, para além do CDC, a competência legislativa em defesa do consumidor não se findou com a referida lei. A evolução das relações econômicas que não foram aparadas pelo CDC clamou pela edição de novas leis. Nesse contexto foi editada, a Lei Federal nº 12.529/2011 (Lei de defesa da concorrência), que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Essas duas leis editadas mostram que o direito do consumidor, enquanto direito fundamental, deve ser observado tanto pelo Poder Público quanto pelo particular, que devem observar as regras de proteção do consumidor.

De outra maneira, o direito do consumidor como princípio da ordem econômica deve ser analisado como a limitação das leis à liberdade de iniciativa com o fito de garantir a defesa do consumidor, bem como a observância necessária na edição das normas que aumentam o desequilíbrio injustificado entre consumidor e produtor/fornecedor.

Portanto, analisadas as linhas gerais, denota-se que a proteção ao consumidor deve ser um princípio básico do direito de concorrência, uma vez que, caso não se perceba a concorrência, não haverá a constatação da defesa do consumidor.

Analisados os princípios que norteiam a atividade econômica, em especial sendo empregados para a atividade de transporte de passageiros oferecida pela plataforma de intermediação UBER, passa-se o próximo tópico à diferenciação entre serviços públicos e

---

<sup>17</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Os princípios constitucionais da atividade econômica**. Curitiba: Revista Faculdade de Direito da UFPR, v. 4, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32325-38779-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

atividade econômica, a fim de definir o regime jurídico a que se submete o transporte realizado pelos taxistas e pelos motoristas da UBER.

## 2.2. Serviço públicos e atividade econômica *stricto sensu*

Um ponto de suma importância para o desenvolvimento do presente trabalho é a diferenciação entre os serviços públicos e a atividade econômica em sentido estrito uma vez que essa análise ajudará a enquadrar corretamente a natureza jurídica do transporte ofertado pelos taxistas e o transporte individual de passageiros prestado pela plataforma de aplicativo UBER.

O enquadramento de uma atividade como serviço público pode variar de um ordenamento jurídico para outro, devendo a definição ser exercida pelo constituinte ou pelo legislador.<sup>18</sup> Desse modo, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, os serviços públicos, que são atividades-fim desenvolvidas pelo Estado, têm sua previsão no artigo 175, incumbindo ao Poder Público a sua prestação:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Na visão tradicional do Direito Administrativo brasileiro, as atividades públicas deveriam apresentar alguns critérios ou elementos para bem defini-los. O primeiro deles seria o critério orgânico, relacionado à pessoa que presta o serviço público, no caso o Estado ou delegatários. O segundo critério usado, chamado material, dá importância à natureza da atividade prestada que deve atender aos interesses coletivos. E por fim, anota-se o critério formal, que dá relevo ao regime jurídico a que se submete a atividade, devendo ser o de direito público<sup>19</sup>.

Entretanto, na visão moderna, tais critérios não podem ser tomados de forma isolada, sob pena de serem insuficientes para a melhor definição, podendo gerar conceitos

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 88.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2015. p. 219.

diferentes de serviços públicos. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho<sup>20</sup>, em uma definição objetiva que tenta simplificar a nova conceituação, afere serviço público como sendo “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

No mesmo sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>21</sup> define serviços públicos como a “atividade prestacional titularizada, com ou sem exclusividade, pelo Estado, criada por lei, com o objetivo de atender as necessidades coletivas, submetida ao regime predominantemente público”.

Portanto, denota-se que, diferentemente da visão tradicional, a titularidade dos serviços públicos pertence ao Poder Público, o qual pode prestar diretamente por meio da Administração Direita e Indireta ou, para melhor atender aos reclames sociais, pode transferir a execução da tarefa a particulares, a partir das concessões e permissões, devendo sempre ser precedida de licitação (art. 175, *caput*, CRFB/88).

Vale pontuar, que, como dito anteriormente, a definição de determinada atividade como serviço público pertence ao legislador, mas a discricionariedade de publicização das atividades, tornando-a pública e retirando dos particulares muitas atividades econômicas, não é livre de amarras. Isso porque a criação de novos serviços públicos deve ser limitada pela essencialidade da atividade, pela sua vinculação com a dignidade da pessoa humana, pelo bem-estar da coletividade<sup>22</sup>, e outros balizamentos trazidos pela Constituição que devem ser observados pelas leis que os criam.

Ademais, extraíndo-se da leitura do artigo 175, *caput*, CRFB/88, percebe-se a possibilidade de concessão e permissão do serviço público pelo Estado, que continua sendo o titular, aos particulares, que ficam ligadas à figura da delegação, que, nas palavras do ilustre Carlos Ari Sundfeld, é:

(...) o ato administrativo pelo qual a Administração transfere transitoriamente a particular o exercício do direito à exploração do serviço público. O Poder Público trespassa apenas o exercício da atividade, mantendo a titularidade. Tal aspecto já renuncia seu regime jurídico. O Estado nunca aliena os interesses públicos: admite-

---

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 329.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2015. p. 219.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Editora Dialética, 2003. p. 163.

se apenas que transfira, temporariamente, o exercício das competências voltadas à sua implementação, sem abrir mão delas<sup>23</sup>.

Portanto, por mais que o particular delegatário detenha o exercício da atividade, podendo tomar os atos de gestão da empresa, o mesmo deve se sujeitar ao regime de direito público, justamente por implementar atividades estatais.

Outro ponto de interessante relevo para a definição de serviços públicos é no que tange à liberdade de atuação normativa do Estado que, nos limites da lei e do interesse social, pode ditar a forma da prestação, bem como fixar as tarifas a serem cobradas, ainda que a atividade esteja sendo desenvolvida pelo particular delegatário indiretamente:

Por ser o titular dos serviços públicos – mesmo quando prestados por particulares – cabe ao Estado discipliná-los em detalhe, dispondo sobre aspectos como os tipos de atividade a serem executadas, os direitos e deveres dos prestadores e usuários, as tarifas etc. Na área dos serviços públicos, portanto, a atuação normativa do Estado, conquanto também sujeita a limites, desfruta de liberdade muito maior do que a existente no âmbito da atividade econômica stricto sensu.<sup>24</sup>

Em outras palavras, nos serviços públicos a regra é a atuação estatal, que deve se submeter aos ditames da ordem jurídica vigente e ao interesse público, tendo como exceção a liberdade do particular.

Por outro lado, em sentido contrário à definição de serviço público, na atividade econômica em sentido estrito prevalece a iniciativa do particular, que deve ter liberdade para atuar no mercado, independentemente de autorização dos órgãos públicos. Nesse sentido, cabe a definição de atividade econômica dada por Carlos Ari Sunfeld:

O conceito jurídico da atividade econômica – cujo desenvolvimento, em princípio, reserva-se aos particulares (CF, art. 170, parágrafo único) – é obtido residualmente. Em termos constitucionais, atividades econômicas são as não reservadas ao Estado. Para identificá-las, mister verificar quais as operações exclusivas do Poder Público.<sup>25</sup>

Desse modo, ficam resguardadas ao particular as atividades que não são exclusivas do Poder Público, bem como todas aquelas operações que a Constituição tenha assegurado aos indivíduos, como é o caso do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5, XIII, CF). O exercício da atividade econômica em sentido estrito resulta da

<sup>23</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 83.

<sup>24</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer: Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”**. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.)

<sup>25</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 78.

própria liberdade econômica fundamental de exercício de ofício ou trabalho ou qualquer outro empreendimento econômico.<sup>26</sup>

Entretanto, excepcionalmente, o Estado pode intervir diretamente na atividade econômica reservada aos particulares. Tal possibilidade está amparada na Constituição de 1988, quando “necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme a lei”, de acordo com a previsão do artigo 173, *caput*.

Essa intervenção na economia se opera, como regra, por meio das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 173, § 1º, CRFB/88), atuando, assim, em regime de direito privado e em concorrência com o particular, sendo vedada a concessão de vantagens e benefícios a esses entes estatais competidores não extensíveis à iniciativa privada, conforme art. 173, § 2º, CRFB/88. Essas determinações têm por finalidade impedir uma posição dominante no mercado derivado de fatores estranhos à livre competição.

Além disso, monopólios estatais, também em situação excepcional, podem ser formados por opção do poder constituinte para exploração direta da atividade econômica, sendo a previsão do artigo 177, CRFB/88, tratada como um rol taxativo, ou seja, limitado, justamente por serem formas de exploração do mercado econômico que se confrontam e restringem os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Ademais, o Estado também pode intervir indiretamente na economia, visto que o artigo 174, da Constituição, prevê a atuação reguladora da atividade econômica para normatizar, exercer o poder de polícia, fiscalizar e fomentar as atuações dos particulares consideradas importantes socialmente.

De fato, por ter a Constituição de 1988 consagrado uma economia de mercado capitalista, a intervenção do Estado no mercado tem que observar os imperativos da livre concorrência e da livre iniciativa e de outras determinações do ordenamento jurídico, como bem asseverou Daniel Sarmiento<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> CLAUDIA LIMA MARQUES & BRUNO MIRAGEM ADVOGADOS ASSOCIADOS (Rio Grande do Sul). **Parecer**. 2015. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c48154b654f95a0e55c966/1455718755647/Doc.+3+-+Parecer+dos+Prof.+Claudia+Lima+Marques+e+Bruno+Miragem,+professore+da+Universidade+Federal+do+Rio+Grande+do+Sul+e+autores+de+obras+clássicas+de+Direito+do+Consumidor.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2016.

<sup>27</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer**: Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.

Evidentemente, a intervenção indireta do Estado sobre a atividade econômica em sentido estrito não está livre de amarras constitucionais. Pelo contrário, além das normas constitucionais que regem a atividade econômica – dentre os quais figuram os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência – o desempenho dessa função estatal tem de observar várias outras limitações importantes, como o respeito aos princípios da proporcionalidade, da legalidade e da igualdade. Nessa área, a regra geral, que tem substrato constitucional – como já se viu nos itens anteriores –, é a liberdade do particular para atuar no mercado, que é nota essencial dos regimes capitalistas, como o consagrado pela Constituição de 88.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a prerrogativa de regulação da economia deve ocorrer em respeito aos fundamentos da Ordem Econômica e Financeira do país:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido.<sup>28</sup>

Portanto, denota-se que, mesmo havendo a possibilidade de intervenção do Estado nas atividades econômicas, o constituinte impôs limites necessários, como os princípios inscritos na Constituição, para que não seja rompido o protagonismo das atividades de iniciativa do particular proposta no modelo econômico nacional.

### **2.2.1. A obrigatoriedade da prestação dos serviços públicos**

Sob o postulado dos princípios que regem a administração pública, constata-se que o Poder Público deve se nortear pelos limites impostos à sua atuação para a fiel consecução da finalidade pública. Esses limites decorrem da lei e devem ser obrigatoriamente observadas por todos que prestam serviços públicos.

Nesse sentido, dentre alguns dos postulados fundamentais destaca-se o princípio da legalidade, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição. Nas palavras de José dos Santos

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 422.941. Relator: Ministro Carlos Velloso. RE 422.941/DF - Distrito Federal. Brasília, 06 dez. 2005.

Carvalho Filho, esse princípio traduz que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei”<sup>29</sup>.

Dessa forma tem sido em relação ao serviço prestado pelos taxistas, que, por previsão constitucional, por exemplo, do artigo 30, V, da CRFB/88, e de algumas legislações infraconstitucionais (Leis nº 12.468/2011 e 12.587/2012), autorizam e disciplinam, em linhas gerais, o transporte público individual.

Ademais, um outro princípio que se mostra relevante ao assunto é o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF) que impõe aos agentes públicos a obrigatoriedade de alcançar a finalidade pública, e não a privada, dispensando distinção entre os administrados, como a concessão de qualquer vantagem indevida.

Além dos princípios gerais da administração pública, os serviços públicos são marcados por princípios específicos que garantem uma identidade própria. Cabendo analisar algum deles para a melhor compreensão do tema.

O primeiro é o princípio da continuidade que pressupõe a prestação ininterrupta do serviço público, de acordo com a necessidade da população, podendo ocorrer diariamente e em período integral.<sup>30</sup> Outro princípio importante é o da generalidade ou da universalidade que exige que a prestação do serviço público beneficie o maior número possível de beneficiários.<sup>31</sup>

Nesse sentido, foi editada a lei federal nº 8.987/95, que dispõe sobre a permissão e concessão dos serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição, em que se enquadra o serviço dos taxistas. A referida norma, além de prevê no artigo 6º todos os princípios comuns aos serviços públicos já asseverados, traz, no artigo seguinte, que os usuários têm direito à prestação do serviço, atendidos os interesses da coletividade e dentro das possibilidades normais.

Portanto, uma vez analisada a importância desses postulados para a atividade administrativa, em especial, nesse caso, para o transporte realizado pelos taxistas, que se caracteriza como transporte público, conclui-se pela obrigatoriedade da prestação desse tipo de serviço. Isso porque não é facultado ao profissional taxista a recusa da realização de uma corrida em decorrência, por exemplo, da longa distância ou do valor irrisório a ser cobrado. Além disso, uma vez que notadamente constitui um serviço público, o táxi pode ser

---

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 19.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2015. p. 223.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

requisitado em uma via pública por qualquer passageiro, que se obriga a remunerar o transporte oferecido.<sup>32</sup>

### 2.3. O sistema de economia compartilhada

É da natureza do ser humano compartilhar bens e serviços que sejam úteis. Tal constatação é retirada de transações cotidianas entre familiares, amigos e vizinhos, que, diuturnamente, emprestam livros, CDs e roupas, por exemplo. Esse compartilhamento nunca teve o condão de movimentar a economia, mas era motivado unicamente por valores sociais e sentimentais.

Porém, com o advento da internet, esse contexto de compartilhamento sofreu mudanças, sendo percebido, nos primeiros anos de criação da rede mundial de computadores, pequenos grupos de usuários se aventurando nas transações p2p (pessoa para pessoa), eliminando intermediários e vislumbrando, assim, uma forma de ganhar dinheiro com elas.<sup>33</sup>

Desse modo, com a maior difusão da internet, a economia compartilhada tomou forma, firmando-se como um novo setor da economia e transformando os padrões tradicionais de consumo da sociedade:

A economia compartilhada é colaborativa, participativa e horizontal. Ela representa modelos de negócios e práticas que visam à igualdade e à partilha. Subordinação e exclusividade talvez sejam a antítese ideal de consumo colaborativo. Acesso pela propriedade, circulação de capitais entre as pessoas, conhecimento aberto, educação e informação, estas são as chaves com as quais o fenômeno do consumo colaborativo é normal e positivamente relacionado.<sup>34</sup>

Portanto, fica claro que a economia compartilhada está redesenhando os modelos de negócios da economia tradicional, ao propor a redução dos custos das transações e conectar diretamente consumidores e produtores de bens e serviços.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)> Acesso em 18 de outubro de 2016.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> HANICH, Caroline Meller. Economia Compartilhada e Proteção do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 105, p.19-31, maio 2016.

<sup>35</sup> VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **Modelos De Negócio Na Economia Compartilhada: Uma Investigação Multi-Caso**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Empresarial, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

O primeiro relevante caso de uso compartilhado foi o Napster, plataforma de compartilhamento de músicas na internet. Esse aplicativo de internet, criado em 1999, permitia que usuários tivessem acesso e fizessem o *download* de arquivos a partir dos seus próprios computadores. Em que pese o seu inicial sucesso, o serviço foi proibido em 2001, sob a acusação de pirataria.

Alguns anos depois, novas plataformas semelhantes de compartilhamento entre usuários da internet surgiram, não sendo as decisões judiciais capazes de inibir a revolução da economia compartilhada que se sedimentou, trazendo comodidade e praticidade para os consumidores, que são os maiores beneficiados por essa expansão.<sup>36</sup>

Nesse sentido, em 2010 surgiu a UBER, plataforma que oferece o compartilhamento de caronas pagas, as quais se perfazem por um contrato típico de prestação de serviço transporte entre o motorista e o usuário do aplicativo de internet disponível para *smartphones*.

A grande expansão da economia compartilhada, em especial de transporte, que tem revolucionado os setores econômicos com o novo modo de consumir e empreender, não pode ser confundido com o modelo tradicional de transporte de taxistas, que certamente não tem correspondência com a nova proposta nem pode ser um paradigma para comparação.

Apesar de os taxistas e a UBER prestarem serviços semelhantes (transporte de passageiros), a economia compartilhada de caronas apresenta algumas características próprias: o uso avançado e necessário de internet e de redes móveis para a solicitação da corrida; o compartilhamento de bens e de serviço, que permite aos condutores, proprietários ou não dos veículos, oferecerem as caronas remuneradas; a identificação prévia pelo aplicativo dos motoristas profissionais e dos veículos conduzidos; e um *ranking* avaliativo do motorista a ser contratado, o que permite ao usuário conhecer previamente a qualificação do condutor, dando-lhe maior segurança e credibilidade ao serviço.<sup>37</sup>

Ademais, o modelo de economia compartilhada em matéria de transporte, como será analisado em momento oportuno, não é regulado pelo atual ordenamento jurídico, o qual

---

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15184/VERSÃO\\_FINAL DISSERTAÇÃO - Ana Luisa Villanova.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15184/VERSÃO_FINAL DISSERTAÇÃO - Ana Luisa Villanova.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 19 out. 2016.

<sup>36</sup> MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 18 de outubro de 2016.

<sup>37</sup> MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 18 de outubro de 2016.

fartamente dispõe sobre o modelo tradicional de atividades de transporte, a exemplo dos taxistas. E por serem fenômenos de transporte diferentes, a utilização da legislação aplicada ao modelo tradicional dos taxistas é patentemente inadequado ao sistema de economia compartilhada.

Desse modo, a conclusão a que se chega é que o ordenamento jurídico não está atualizado, não havendo, assim, sintonia legislativa com as inovações trazidas pelo modelo de economia compartilhada, o que gera a necessidade de adequar tal fenômeno em toda a sua complexidade, em benefício da economia e, acima de tudo, dos consumidores.

### **3. ESTRUTURA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

Uma vez analisada as principais diferenças na conceituação prevista constitucionalmente para os serviços públicos e para a atividade econômica *stricto sensu* e sendo possível enquadrar os serviços em um ou noutro campo, o presente trabalho passa a analisar a evolução do federalismo brasileiro e a repartição de competência que o ordenamento jurídico pátrio dispõe na Constituição de 1988. Esse capítulo próximo se afigura com extrema importância em relação ao serviço de transporte de passageiros, atividade tanto exercida por taxistas quanto por motorista da UBER.

#### **3.1. O Federalismo no Brasil**

Como forma de Estado o federalismo surgiu nos Estados Unidos, quando as treze colônias americanas concentraram forças, a fim de que, com isso, possibilitasse, concomitantemente, a manutenção de sua autonomia de cada ente e a coordenação por um governo central que as representasse. Para firmar esse ideal, foi editada a Constituição Americana de 1787, materializando, assim, o federalismo<sup>38</sup>.

Esse modelo estatal apresenta variações em suas características conforme a conjuntura político-econômica da nação que opta por sua adoção. Com a evolução democrática dos mais diversos estados federados, pode-se perceber dois processos inversos de outorga de competência. Denota-se, em alguns estados, uma maior autonomia dos entes que compõem a federação, o que caracteriza o chamado processo de descentralização, como é o

---

<sup>38</sup> ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. 2008. p. 26. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648_arquivo.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

caso dos Estados Unidos da América. Noutra caso, como no Brasil, que, em decorrência do Estado Unitário que se afigurava, percebe-se uma maior centralização de competência para a União, restando mais delimitada a atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Anacleto<sup>39</sup> assevera que nos Estados Unidos da América, quando dos idos do século XVIII, predominava a teoria do Estado mínimo da doutrina liberal, e, como consequência disso, a União, ente federal mais amplo, detinha poderes mais reduzidos em face das autonomias dos Estados. Entretanto, tal panorama mudou no pós-Segunda Guerra Mundial, com o advento do Estado intervencionista, dando-se margem a uma repartição menos concentrada de competências.

Em decorrência das modificações que ficam passíveis de serem percebidas, conforme já mencionado, percebe-se que é impossível uma abordagem única desse fenômeno. Nesse sentido, o federalismo possui algumas classificações doutrinárias<sup>40</sup>, dentre elas, o federalismo por agregação e por desagregação, o federalismo dual, o federalismo cooperativo e o federalismo orgânico. Embora possa assumir facetas um tanto divergentes, essa forma de Estado costuma apresentar elementos comuns. Leia-se a enumeração de Horta<sup>41</sup>:

(...) a composição plural dos entes estatais, a indissolubilidade do vínculo federativo, a repartição de competências, a autonomia do Estado-membro, a intervenção federal, o sistema bicameral, a repartição tributária, a existência de um Supremo Tribunal, dotado de jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição Federal, conforme o modelo federal norte-americano, ou de um tribunal Constitucional Federal, para exercício concentrado da jurisdição constitucional, na mais recente criação do federalismo europeu.

No Brasil, o federalismo veio a firmar bases em 1891, quando promulgada a primeira constituição republicana. O modelo norte-americano motivou os liberais que lutaram, por várias décadas, contra a centralização que se percebia no Império, no qual se vivenciava o unitarismo estatal. Os adeptos do liberalismo encontraram o modelo que lhes permitiu perceber a união de entes federativos para compor o cenário político-administrativo nacional.

Portanto, ao contrário do federalismo norte-americano, o federalismo brasileiro é centrífugo. As províncias tornaram-se Estados; o então Município neutro, que era capital do

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>40</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 821.

<sup>41</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 23-25, p. 37, 1982. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/894/837>>. Acesso em: 25 set. 2016.

País, foi denominado Distrito Federal; optou-se pela forma de governo republicana e pelo regime representativo<sup>42</sup>.

Na Constituição de 1891, ainda que tenha sido prevista a autonomia dos municípios, na prática, o que se percebia era uma dependência desse ente em relação à União e aos Estados<sup>43</sup>. E tal panorama se configurou nas constituições seguintes, como na Constituição de 1934, na qual foram ampliadas as matérias de competência da União, enumerando alguns poderes dos Estados e conferindo-lhes os poderes remanescentes<sup>44</sup>.

Mesmo com os amplos poderes conferidos à União, o advento da Constituição de 1988 conferiu uma maior autonomia dos integrantes federados, intensificando-se as relações entre os entes, dando, assim, ênfase a um federalismo cooperativo, que não é antinômico<sup>45</sup> às tendências do denominado “novo federalismo”, classificação na qual se enquadra o País atualmente.

O federalismo cooperativo, que se afigura atualmente no Brasil, requer ações de descentralização e centralização, com o objetivo de ter um estado mais eficiente. As primeiras ações se justificam no sentido de que as autoridades locais, como os Municípios, teriam condições de alcançarem melhores resultados aos seus cidadãos, por estarem mais bem informados das suas necessidades<sup>46</sup>. Por outro lado, a ação de centralização, manifestada pela União, teria por objetivo gerenciar as políticas públicas, a fim de que haja uma indução nas escolhas dos governos locais, considerando que a qualidade das ações desses governos depende do controle a que estão submetidos<sup>47</sup>.

Desse modo, a percepção dos dois movimentos acima descritos é condição para a atuação do Poder Público federal, estadual e municipal, uma vez que ainda se percebe a prevalência de atuação da União em face dos demais entes federados.

---

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 78.

<sup>43</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p 834.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 81.

<sup>45</sup> ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. 2008. 95 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós-graduação Lato Sensu, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2008. p. 29. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648_arquivo.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2016.

<sup>46</sup> DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. **Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro**. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 206, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102011000100023&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000100023&lng=pt&nrm=iso)>.

Acesso em: 29 set. 2016.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Em linhas gerais, essa explicação sobre o federalismo foi realizada para introduzir a forma de repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que se verá no próximo tópico e é de fundamental importância para este trabalho.

### 3.2. Repartição de competências no Brasil

Para José Afonso da Silva, a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa<sup>48</sup>. Essa repartição depende bastante do processo histórico de formação dos estados federativos, sendo o núcleo fundamental para a percepção da noção de federação.

A Constituição de 1988 estruturou um sistema de repartição de competência que é um sistema complexo, tendo em vista que os Entes da Federação (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) desempenham tanto competências enumeradas e remanescente (repartição horizontal) quanto competências concorrentes e comuns (repartição vertical)<sup>49</sup>. Tal técnica tem o objetivo de respeitar o equilíbrio e a indissolubilidade do vínculo federativo (art. 60, § 4º, I, CRFB/88) que foi adotado como forma de estado na atual Constituição.

Além disso, relacionada à repartição de competência, temos um princípio de elevada importância para o federalismo que é o princípio da predominância do interesse<sup>50</sup>, segundo o qual, a cada um dos entes da nossa federação, caberá legislar sobre aquelas matérias e assuntos. Assim, de acordo com o enumerado princípio: a União deve velar pelo interesse geral, nacional e amplo, ficando aos Estados as matérias de interesse menor, mais regional e, por fim, aos Municípios os interesses locais, circunscritos à sua órbita menor<sup>51</sup>.

Interessante anotar que, quanto ao Distrito Federal, tal ente terá interesse regional e também local, como assevera o artigo 32, § 1º, CF. Tal ente, portanto, tem competência para legislar e atuar em assuntos peculiares aos Estados e Municípios.

Tavares<sup>52</sup> assevera que todos os interesses têm certa repercussão nas esferas citadas, sendo quase que impossível a tarefa de afirmar que dada matéria é de exclusividade do âmbito nacional, regional ou local. Desse modo, torna-se prudente falar em predominância de interesses, e não exclusivismo.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 477.

<sup>49</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. p. 745.

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2005. p. 478.

<sup>51</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 873.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Existem espécies de competências, visto que suas matérias podem ser relacionadas em grupos, conforme a natureza, a cumulatividade aos Entes e o vínculo em função do governo<sup>53</sup>. Podendo-se, desse modo, classificar as competências em dois grandes grupos: competência legislativa e competência material, as quais analisaremos no próximo tópico.

### **3.2.1. Competência Legislativa**

Como definido no início deste trabalho, a UBER é, em essência, uma plataforma de intermediação de contrato de transporte privado de passageiro oferecidos pelos motoristas-colaboradores cadastrados no aplicativo. Portanto, tendo em vista a definição jurídica da UBER, passa-se a analisar as competências de cada ente fundamentais para a viabilidade da plataforma.

De início é fundamental empreender esforços para destacar a competência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal quanto à matéria de trânsito e transporte. A primeira pessoa jurídica do direito público interno, como se infere da leitura do artigo 22, XI, CRFB/88, tem competência privativa para legislar sobre as mais relevantes matérias, como é o caso de trânsito e transporte. Designa-se privativa a matéria, que é passível de delegação de competência para os Estados-membros, como se afigura no parágrafo único do artigo 22, CRFB/88.

Nesse sentido, a União pode delegar a competência legislativa sobre matéria específica de trânsito e transporte aos Estados por meio de lei complementar. Resta claro, portanto, que os Estados não podem editar leis com vício de iniciativa sobre a referida matéria, a seu critério, sob pena de ferir o pacto federativo, ao invadir a competência legislativa de outro ente federado.

O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, se manifestou sobre a matéria, declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais que, a despeito da repartição de competência legislativa, adentraram na esfera de atuação da União sem que houvesse autorização legislativa. Como exemplo, temos o decidido na Ação Direita de Inconstitucionalidade 3.055/PR, em que a Suprema Corte se posicionou contra a Lei de nº 11.766/97 do Estado do Paraná que obrigava os veículos a transitarem com os faróis acessos permanentemente nas rodovias, conforme a ementa abaixo:

---

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 480.

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO. VEÍCULOS: LEI 11.766/97 DO ESTADO DO PARANÁ: INCONSTITUCIONALIDADE. CF, ART. 22, XI. I. – Legislação sobre trânsito: competência privativa federal: CF, art. 22, XI. II. – Lei 11.766, de 1997, do Estado do Paraná, que torna obrigatório a qualquer veículo automotor transitar permanentemente com os faróis acesos nas rodovias do Estado do Paraná, impondo pena de multa aos que descumprirem o preceito legal: inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito. III. – ADI julgada procedente. (DJ. 03.02.2006. Rel Min. Carlos Veloso).<sup>54</sup>

Quanto à mesma competência para legislar sobre transporte em relação aos Municípios, o artigo 30 da Constituição, em seus incisos I e V, assevera, em um rol não enumerado, que esses entes podem “*legislar sobre assuntos de interesse local*” bem como “*organizar e prestar os serviços públicos de interesse local*”, incluindo o de transporte público. Dessa previsão infere-se a competência para promulgar leis sobre os serviços de táxis.

Relevante anotar o que bem asseverou Tavares a respeito do interesse local dos Municípios:

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de predominate “interesse local”. Uma correta interpretação constitucional dessa norma há de concluir ser prescindível a exclusividade do interesse local. Basta que predomine o aspecto local do assunto. Nesses casos, a competência é exclusiva do município (não se deve confundir prescindibilidade da exclusividade local do assunto com exclusividade da competência: aquela é, em parte, o fundamento desta).<sup>55</sup>

Nesse sentido, denota-se que os Municípios, exatamente por ser privativa da União, não podem legislar sobre serviço privado de transporte individual por expressa ausência de competência outorgada pelo texto constitucional.

Ademais, no que tange ao Distrito Federal, o artigo 32, § 1º, CRFB/88, aduz que a esse ente são reservadas as competências legislativas atinentes aos Estados e aos Municípios. Desse modo, pode o Distrito Federal organizar e prestar o serviço de transporte coletivo, a exemplo dos Municípios.

Porém, resta vedada a competência do Distrito Federal para legislar sobre matéria de transporte individual, uma vez que, tal competência privativa afasta as competências exemplificativas atribuídas aos municípios e Distrito Federal, para “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I, CF), e para “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber” (art. 30, inciso II, CF). Nessa linha, tem decidido o STF:

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3055. Relator: Ministro Carlos Veloso. **ADI 3055/PR – Paraná**. Brasília, 03 fev. 2006.

<sup>55</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 901.

A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar – que não existe – que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (art. 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios, prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante ‘no que couber’, se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União.”<sup>56</sup>

Ademais, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei de nº 3.425 do Distrito Federal que regulamentava a periodicidade das vistorias obrigatórias em veículos automotores que possuíam mais de 15 (quinze) anos de uso, sobre inspeção e vistoria de veículos:

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VISTORIA DE VEÍCULOS. MATÉRIA RELATIVA A TRÂNSITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Viola a competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CF/1988) lei distrital que torna obrigatória a vistoria prévia anual de veículos com tempo de uso superior a quinze anos. Precedentes. Pedido julgado procedente. (DJ 23.09.2005. Rel. Min. Joaquim Barbosa).<sup>57</sup>

Portanto, como é de se notar, em matéria de transporte, aos Municípios e ao Distrito Federal competem apenas, por força do princípio da legalidade a que a Administração Pública deve estar submetida, legislarem sobre transporte coletivo, como taxativamente expresso nos artigos supramencionados. Pois, em se tratando de transporte privado individual, compete privativamente à União legislar<sup>58</sup>, até que advenha lei complementar (art. 22, parágrafo único, CF) autorizando tais entes.

Ainda quanto à repartição de competências legislativas atinente às matérias de relevo para presente trabalho, à União foi reservada a competência para legislar privativamente sobre direito civil (art. 22, I, CF), bem como sobre outras matérias de direito material e processual. Tal atribuição foi conferida privativamente à União por se tratar de matéria de interesse nacional, mais amplo.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 227.384-8. Relator: Ministro Moreira Alves. **RE 227.384-8/SP – São Paulo**. Brasília, 09 ago. 2002.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3323. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **ADI 3323/DF - Distrito Federal**. Brasília, 23 set. 2005.

<sup>58</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 409-416, abr. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>>. Acesso em: 06 Out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60773>.

Em decorrência dessa competência elencada na Constituição, foram promulgadas leis federais que ajudarão a enquadrar o transporte individual de passageiros, a relação contratual de prestação de serviços, a proteção aos modelos de negócios promovidos na internet, como é o caso das Leis Federais nº 10.406/2002, 12.965/2014 e 12.529/2011, as quais serão analisadas no presente trabalho.

Passa-se a analisar os aspectos relevante da competência material dos entes federados na matéria sob análise, que, apesar de tratadas em separado neste trabalho, essas competências mantêm estreita relação, não podendo desconsiderar-se sua conexão, sob pena de se tornar ilógico legislar sobre determinada matéria, mas não poder administrar a mesma e vice-versa<sup>59</sup>.

### 3.2.2. Competência Material

No tocante à competência material, a qual é a aptidão que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm para realizar atividades administrativas, relativas a algumas matérias, pode-se perceber a existência de competências exclusivas ou comuns dos entes federados. Passa-se a analisar tais competências no que se refere à matéria de transporte e de direito civil, as quais são inerentes à plataforma UBER.

Dentre as competências exclusivas da União, enumeradas expressamente na Lei Maior, encontra-se, dentre outras, a atribuição administrativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos, bem como elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico, ambos previstos no artigo 21, incisos IX e XX, da Constituição Federal. Desse modo, a União tem competência para regular os requisitos gerais que devem funcionar como balizas para as leis municipais.<sup>60</sup>

Quanto às competências exclusivas dos Estados-membros, percebe-se que o legislador conferiu eminentemente competências remanescentes. Em outros termos, significa dizer que, apenas após debruçar-se sobre as demais competências atribuídas aos outros entes

---

<sup>59</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. p. 751.

<sup>60</sup> MIGALHAS. São Paulo, 26 mar. 2015. São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI223011,41046-Proibicao+da+Uber+a+inconstitucionalidade+do+PL+3492014+do+Municipio>>. Acesso em: 06 out. 2016.

federados, é que deve se chegar à conclusão de que tudo que não for nem da União nem dos Municípios é de competência exclusiva dos Estados, conforme aduz o artigo 25, § 1º, CRFB/88.<sup>61</sup>

Nesse sentido, no que se refere à matéria de transporte e de direito civil, não resta dúvidas de que, aos Estados, não foi conferida competência administrativa para tais matérias, uma vez que não houve expressa previsão para tais entes. Restando, assim, vedada a competência dos Estados, ao menos que, por força do parágrafo único do artigo 21, da Constituição, seja delegada a atribuição, como exposto anteriormente.

No que tange aos Municípios, o legislador conferiu poderes indicativamente estabelecidos, quando da presença obrigatória do interesse local, tanto para legislar como para administrar, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Ademais, foi conferido, também, aos Municípios a capacidade de organizar e de prestar os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo. Portanto, a previsão do artigo 30, da Constituição, que contempla, conjuntamente, competências de índole material e competências de natureza legislativa dos Municípios<sup>62</sup>, permitiu aos Municípios legislar e atuarem em relação aos transportes públicos como os táxis, tendo em vista que tais são de interesse da municipalidade local.

Por sua vez, o Distrito Federal, assim como os Municípios, não teve a competências administrativa ou material expressamente definida na Constituição. Assim, é de admitir, como viável, que a consagração do artigo 32, § 1º, CRFB/88, valha tanto para a competência legislativa quanto para a competência material. Isso significa, na prática, que o Distrito Federal tem a viabilidade de delegação da competência em matéria de direito civil e transporte atribuída aos Estados (art. 22, I e XI, CRFB/88), bem como a competência municipal para assuntos locais (art. 30, I e V, CRFB/88).

Por derradeiro, a competência comum, também denominada cumulativa ou paralela, prevista no artigo 23 da Constituição, é a competência exercida por todos os entes federados, de forma igualitária, sem que haja exclusão de nenhum.

Essa competência material é atribuída de maneira paralela à União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação àquelas matérias que interessam a toda a nação, não sendo lógico delegar o dever de implementar políticas públicas a apenas um nível federal, quando o interesse é de toda a coletividade.

---

<sup>61</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p.874.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

Nesse sentido, foram enumeradas algumas matérias para que todos os entes atuem cumulativamente, dentre elas a de proporcionar o acesso à inovação, previsto no inciso V do artigo 23 da CF, podendo a lei complementar federal harmonizar a atuação de cada um dos entes estatais (art. 23, *parágrafo único*, CRFB/88), bem como, em matéria de trânsito, limitarem-se ao estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, CRFB/88).

Portanto, de todo o exposto, no que se refere às matérias que são de relevo para o estudo do contrato típico de prestação de serviço de transporte oferecido por intermédio do aplicativo UBER, denota-se que o constituinte previu a atuação dos entes federados para o incentivo ao acesso às tecnologias. Nesse sentido foi editado o Marco Civil da Internet (lei federal 12.529/2011).

#### 4. A ANÁLISE DOS CASOS NAS PRINCIPAIS CAPITAIS BRASILEIRAS E A INTERPRETAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS AO TRANSPORTE INDIVIDUAL

Como dito no início do presente trabalho, a atividade desenvolvida pela plataforma de aplicativo UBER e seus motoristas credenciados, apesar da utilidade incontestável aos usuários, não foi aceita de forma unânime na sociedade, em especial pelos profissionais taxistas, que sempre detiveram o privilégio de explorar com exclusividade o transporte individual de passageiros. Albergados pela legislação vigente nos municípios, os taxistas e os respectivos sindicatos se socorreram dos poderes legislativo e judiciário alegando, dentre outros motivos, que a atividade desenvolvida é privativa da classe e que os motoristas da UBER exercem a atividade clandestinamente.

Nesse sentido, este trabalho passa a analisar as leis municipais e distritais que foram criadas visando à regulamentação ou à proibição da UBER. Além disso, serão expostos alguns processos deflagrados nos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, localidades em que o trâmite judicial se encontra avançado, a fim de que se tenha um panorama dos argumentos utilizados pelas partes litigantes e as conseqüentes decisões tomadas.

##### 4.1. São Paulo

Em meio aos protestos realizados pelos taxistas que clamavam pela proibição da atividade na capital paulista, onde os motoristas profissionais da UBER haviam iniciado a operacionalizar no ano de 2014 com o anúncio da empresa norte-americana, foi aprovada, no ano seguinte, a Lei Municipal nº 16.279/2015<sup>63</sup> que dispõe, em alguns dos seus artigos, o seguinte:

Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos.

Art. 2º Para efeitos desta lei, fica também proibida a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais para o transporte remunerado de passageiros em veículos que não atendam às exigências da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, que estabelece normas para execução do serviço na Cidade de São Paulo.

Art. 3º A infração ao disposto nesta lei acarretará ao condutor e aos estabelecimentos multa no valor de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), apreensão

---

<sup>63</sup> SÃO PAULO (Município). **Lei Nº 16.279, de 8 de outubro de 2015**. São Paulo, SP, 08 out. 2015. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16279.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2016.

de veículo e demais sanções cabíveis. Parágrafo único. O valor da multa de que trata o “caput” deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Como se depreende, restou proibido o transporte privado individual oferecido pela UBER, que, além da previsão de vultoso valor da multa de trânsito, a lei previu a apreensão do veículo daqueles que desrespeitassem a lei.

A justificativa do vereador que propôs o Projeto de Lei nº 349/2014, aprovado em lei acima dita, trouxe o seguinte teor:

#### JUSTIFICATIVA

Embora seja inegável o valor de novas tecnologias para o aprimoramento dos serviços, não se pode permitir o uso das mesmas quando em completo desacordo com a lei vigente.

No que tange ao uso de aplicativos para a oferta de transporte remunerado em carros particulares, ressaltamos que essa é uma atividade privativa dos profissionais taxistas, portadores de certificação específica para exercer a profissão, emitida pelo órgão competente da localidade da prestação do serviço, conforme Lei Federal N° 12.468, de 26/agosto/2011 que regulamenta a profissão.

Outra Lei Federal, 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; determina no artigo 12 do Capítulo II, que “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, conforto, higiene, qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

Em São Paulo, o serviço é regido pela Lei 7.329/69 que, entre outras determinações, exige no Artigo 14, que o veículo usado no transporte remunerado de passageiros deva apresentar características especiais de identificação, aprovadas previamente pela Prefeitura (siglas ou símbolos), taxímetro ou aparelho registrador, devidamente lacrado pela autoridade competente; caixa luminosa, com a palavra “Táxi”; cartão de identificação do proprietário e do condutor; tabela de tarifas em vigor.

Também no âmbito municipal, a LEI N° 15.676, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012 é clara em seu Artigo 1º - E vedado o transporte remunerado individual de passageiros sem que o veículo esteja autorizado para esse fim.”

Assim, visando proteger o sistema e os profissionais do setor, ambos definidos e reconhecidos em Lei, apresentamos essa propositura evitar a proliferação de serviços que possam colocar em risco os usuários e, criar novos subterfúgios para a atuação de profissionais e veículos clandestinos que, em face da deficiência da fiscalização, já agem junto a hotéis, aeroportos e terminais rodoviários, principalmente é que contamos com o apoio dos Nobres Pares, no sentido de ver essa proposta aprovada.<sup>64</sup>

Em uma interpretação equivocada da lei federal nº 12.587/2012, que não restringe a prestação desse tipo de serviço a taxista, a lei municipal deu relevância ao valor gerado pela inovação proporcionada pela UBER, porém, sob a curiosa justificativa de segurança do consumidor e proteção dos profissionais taxistas, proibiu o uso de aplicativos que oferecem o transporte privado individual.

---

<sup>64</sup> SÃO PAULO. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 349, de 2014. **Projeto de Lei 349/14**. São Paulo, SP, Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07082014PL003492014CAMARA](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07082014PL003492014CAMARA)>. Acesso em: 06 out. 2016.

Não resta dúvidas de que a referida lei municipal foi aprovada não unicamente para a proteção dos profissionais do setor, que operam há anos amparados pelos municípios, como em São Paulo, mas para a manutenção de exploração exclusiva da atividade pela classe dos profissionais taxistas, demonstrando, assim, que a lei foi parcial ao ceder à pressão política da referida categoria.

Em 11 de novembro de 2015, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo negou pedido liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pela Confederação Nacional de Serviços (CNS) em face da Prefeitura Municipal de São Paulo, que pretendia suspender a lei nº 16.279/2015, a fim de que os profissionais da plataforma UBER pudessem voltar a prestar o serviço oferecido normal e imediatamente. Porém, foi obtida a seguinte decisão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, E RESPECTIVO DECRETO REGULAMENTADOR - MEDIDA LIMINAR - SUBMISSÃO DA QUESTÃO AO PLENÁRIO, NOS TERMOS DO ARTIGO 168, §2º, DO RITJ/SP, DIANTE DE SUA RELEVÂNCIA - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA EXCEPCIONAL CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA - TEMAS EM DEBATE QUE DESPERTAM SIGNIFICATIVA CONTROVÉRSIA - ATOS NORMATIVOS IMPGUNADOS QUE, EM PRINCÍPIO, OBJETIVAM REGULAMENTAR O SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO - LIMINAR INDEFERIDA. (ADI 22169010620158260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Francisco Casconi - 11/11/2015 – Votação Unânime – Voto nº 30487)

O desembargador Francisco Casconi verificou a “ausência de requisitos autorizadores para a excepcional concessão da tutela de urgência”<sup>65</sup>. Além disso, afirmou que suspender a lei antecipadamente causaria intranquilidade social. Desse modo, a lei continuou em vigor para a tramitação regular da ADI.

Entretanto, em fevereiro de 2016, após taxistas atacarem carros de motoristas que trabalham com o aplicativo em um bairro nobre de São Paulo<sup>66</sup>, o desembargador Fermino Magnani Filho, da 5ª Câmara de Direito Público do TJ/SP, concedeu liminar favorável à UBER e a outras plataformas semelhantes de serviço de transporte, a fim de que as autoridades públicas de trânsito, como o Departamento de Transportes Públicos de São Paulo, seus agentes e os taxistas se vissem proibidos de inibir a livre atuação da UBER:

<sup>65</sup> **JusBrasil.** São Paulo, dez. 2015. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/262224712/direta-de-inconstitucionalidade-adi-22169010620158260000-sp-2216901-0620158260000/inteiro-teor-262224734>>. Acesso em 05 out. 2016.

<sup>66</sup> **G1.** São Paulo, 29 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/01/taxistas-e-motoristas-do-uber-se-envolvem-em-conflitos-em-sp-e-no-rio.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

“Objetivo deste recurso: concessão de liminar para o fim de que as autoridades impetradas e seus agentes se abstenham de praticar quaisquer atos ou medidas restritivas que impossibilitem o livre exercício da atividade dos motoristas e usuários do aplicativo Uber (locação de transporte de passageiros em veículos privados). As razões recursais trazem as seguintes teses, em síntese: a) o que está em jogo é o livre exercício constitucional da atividade econômica; b) não se discute, nem sequer se questiona, a competência municipal para regulamentar e fiscalizar a atividade de transporte; c) inviabilização do exercício de uma atividade econômica legítima, sob as vestes do exercício do poder de polícia, em afronta à Constituição Federal. 2- O pressuposto para concessão de liminar suspensiva no atual regramento do recurso de agravo reside, n'última análise, na aferição da urgência e do risco, à parte agravante, de lesão grave e difícil reparação. Também não se pode olvidar o pressuposto da verossimilhança. Esta a exegese dos artigos 522, caput, 527, inciso III, e 558, caput, do Código de Processo Civil.”<sup>67</sup>

No julgamento, o desembargador asseverou que não estava em discussão o mérito da competência legítima do Município de São Paulo para regular e fiscalizar o transporte de passageiros em veículos privados oferecido pela plataforma UBER, porém ponderou a falta de razoabilidade em impedir o exercício de uma atividade econômica legítima, ainda mais com o uso extremo da violência para coibir a atuação dos motoristas do aplicativo.

Após essa decisão, outro marco importante relacionado ao assunto em São Paulo, aconteceu em maio de 2016, quando o prefeito da capital paulista, Fernando Haddad, anunciou o decreto municipal nº 56.981/2016,<sup>68</sup> autorizando serviços de transporte individual por aplicativos, como é o caso da UBER:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os arts. 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município.

Como se denota, a Prefeitura enquadrou o serviço prestado pela UBER como “de utilidade pública”, além de passar a exigir, para o uso das vias públicas urbanas pelas plataformas tecnológicas, o credenciamento prévio dessas empresas perante o Poder Executivo do Município bem como o pagamento de preço público mensal ou anual. As empresas que prestam esse serviço, como a UBER, passaram a ser denominadas de Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs.

<sup>67</sup> MIGALHAS. São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI233426,101048-Justica+proibe+prefeitura+de+SP+de+impedir+atuacao+do+Uber+na+cidade>>. Acesso em: 06 out. 2016.

<sup>68</sup> G1. São Paulo, 29 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/01/taxistas-e-motoristas-do-uber-se-envolvem-em-conflitos-em-sp-e-no-rio.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

Art. 3º O direito ao uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública somente será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs.

§1º A condição de OTTC é restrita às operadoras de tecnologia credenciadas que sejam responsáveis pela intermediação entre os motoristas prestadores de serviço e os seus usuários.

§2º A exploração intensiva do viário no exercício do serviço de que trata este capítulo fica restrita às chamadas realizadas por meio das plataformas tecnológicas geridas pelas OTTCs, assegurada a não discriminação de usuários e a promoção do amplo acesso ao serviço, sem prejuízo da possibilidade de exclusão regulamentar por motivo de justa causa.

Art. 4º As OTTCs credenciadas para este serviço ficam obrigadas a abrir e compartilhar seus dados com a Prefeitura, nos termos do artigo 35, contendo, no mínimo:

I origem e destino da viagem;

II –tempo de duração e distância do trajeto;

III –tempo de espera para a chegada do veículo à origem da viagem;

IV mapa do trajeto;

IV itens do preço pago;

V avaliação do serviço prestado;

VI –identificação do condutor;

VII outros dados solicitados pela Prefeitura necessários para o controle e a regulação de políticas públicas de mobilidade urbana.

Art. 5º A autorização do uso intensivo do viário urbano para exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública é condicionada ao credenciamento da OTTC perante o Poder Executivo Municipal.

§1º A autorização de que trata o caput terá validade suspensa no caso de não pagamento do preço público previsto no artigo 8º deste Decreto.

§2º Poderá ser cobrado preço público mensal ou anual das OTTCs para se credenciar junto ao Município.

Além disso, o decreto dispôs sobre a utilização de créditos de quilômetros pelas OTTCs, que podem ser alterados atendendo alguns requisitos, como forma de compensação ou indenização pelo uso do viário urbano do Município:

Art. 8º A exploração intensiva da malha viária pelos serviços de transporte individual remunerado de utilidade pública é condicionada à utilização de créditos de quilômetros pelas OTTCs.

§1º A utilização de créditos de quilômetros pelas OTTCs implicará em outorga onerosa e pagamento de preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano.

§2º Os créditos de quilômetros serão contabilizados de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados pela OTTC.

Art. 9º A utilização do sistema de créditos de quilômetros para uso intensivo do viário na prestação dos serviços de transporte individual remunerado de utilidade pública é restrita às OTTCs credenciadas.

§1º O preço público da outorga poderá ser alterado como instrumento regulatório destinado a controlar a utilização do espaço público e a ordenar a exploração adicional do viário urbano de acordo com a política de mobilidade e outras políticas de interesse municipal.

§2º O preço público fixado para a outorga poderá variar de acordo com a política de incentivo ou desincentivo do uso do viário.

Art. 10. O uso dos créditos de quilômetros utilizados será contabilizado e terá o pagamento de sua outorga onerosa feita por meio eletrônico.

Parágrafo Único. O pagamento do preço público da outorga deverá ser feito em até 2 (dois) dias úteis contados a partir do fechamento do dia da utilização dos créditos de quilômetros mediante Guia de Recolhimento eletrônica.

Art. 11. Além das diretrizes previstas no art. 2º, a definição do preço público poderá considerar o impacto urbano e financeiro do uso do viário urbano pela atividade privada, dentre outros:

I –no meio ambiente;

II –na fluidez do tráfego;

III – no gasto público relacionado à infraestrutura urbana.

§1º O preço público dos créditos de quilômetros será alterado sempre que houver fundado risco do montante autorizado superar os níveis estabelecidos para uso prudencial e regular do espaço urbano nos serviços intermediados pelas OTTCs, de maneira a inibir a superexploração da malha viária e compatibilizar o montante com a capacidade instalada.

§2º A alteração do preço público prevista no parágrafo anterior objetivará deslocar a curva de demanda por créditos de maneira a promover o equilíbrio deste mercado dentro dos níveis estipulados.

Ademais, em claro afronto aos princípios da atividade econômica, o decreto dispôs sobre o requisito necessário de 5 anos, no máximo, de fabricação do veículo utilizado pelo motorista da UBER. O decreto regulamentou, ainda, o serviço de carona solidária, que não se enquadra ao serviço do aplicativo em questão.

Depois de quase cinco meses de vigência do decreto municipal que regulamentou as atividades das plataformas de aplicativo de intermediação de transporte individual, como a UBER, em decisão recente, datada de 5 de outubro de 2016, o Tribunal de Justiça de São Paulo foi provocado a manifestar-se sobre a constitucionalidade da lei municipal nº 16.279/2015, nos mesmos autos do processo que, em novembro de 2015, havia sido negado pedido liminar da Confederação Nacional de Serviços (CNS) contra o Prefeito e a Câmara Municipal de São Paulo para a suspensão da referida lei municipal.<sup>69</sup>

Na decisão, inicialmente, o relator do processo, Francisco Casconi, asseverou que a lei municipal nº 16.279/2015 não invadiu a competência de outro ente federal, uma vez que a mesma institui regra de caráter local, como se denota no trecho retirado do voto:<sup>70</sup>

Definidos, portanto, a possibilidade e limites constitucionais de atuação normativa municipal em matéria de transporte, afere-se que a Lei nº16.279/2015 do Município de São Paulo, ao impor restrição ao seu exercício na modalidade individual remunerada de passageiros, por meio de aplicativos, parece não invadir, rogata maxima venia, seara própria de ente federado diverso.

A lei em comento não traça ou institui regra de caráter geral ou regional envolvendo o transporte urbano de pessoas, tampouco cria novas normas de trânsito, mas apenas

<sup>69</sup> CONJUR. São Paulo, 05 out. 2016. Conjur. São Paulo, 05 out. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-05/tj-sp-declara-inconstitucional-lei-restringe-uber-sao-paulo>>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>70</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Acórdão nº 2216901-06.2015.8.26.0000**. Relator: Desembargador Francisco Casconi. São Paulo, 13 out. 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/getArquivo.do?cdAcordao=9902546&cdForo=0>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

pretende dispor sobre o “transporte remunerado individual de pessoas” à luz de interesse local, modalidade esta indubitavelmente albergada na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (LPNMU), como se verá adiante.

O julgador apontou que a lei nº 16.279/2015 não se preocupou em versar sobre matérias de direito civil (art. 22, I, CRFB/88) nem de tema afeto à internet (art. 22, IV, CRFB/88), portanto não adentrando na competência da União. Mas que a intenção do legislador local foi a de proibir uma das modalidades do amplo espectro que o tema “transporte” alcança.

De outro modo, e no ponto central da controvérsia, o desembargador Francisco Casconi, afirmou que a proibição criada pela lei municipal ao transporte privado individual oferecido pela UBER, que não deve ser enquadrada pela Lei Federal nº 12.468/2011, contraria o livre exercício da atividade econômica e o direito de escolha do consumidor, que são base do princípio da livre iniciativa, em benefício do monopólio da atividade de transporte para os taxistas:

Nesse contexto, a proibição do exercício do transporte privado individual remunerado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos, instituída pelo ato normativo impugnado, contraria também o sistema concorrencial incorporado na ordem econômica, criando, na prática, verdadeira reserva de mercado com exclusividade à classe do transporte público individual de passageiros, operada pelos taxistas.

Ainda de acordo com o relator, a expansão dos aplicativos de transporte, que se amparam na Lei Federal nº 12.529/2011, foi decorrência da qualidade, eficiência e praticidade do serviço oferecidos por essa ferramenta de inovação tecnológica:

Na realidade, a inserção da atividade é convergente à LPNMU por múltiplos fundamentos. Inegavelmente ampliou o leque das opções de mobilidade urbana, constituindo alternativa, até então pouco explorada, ao transporte individual de passageiros. Sua expansão vertical guarda íntima relação com a eficiência, qualidade, preço e praticidade do serviço prestado, associada ainda ao modo de organização e disponibilização da oferta (aplicativo), principalmente quando comparada ao tradicional meio de transporte urbano individual preexistente (táxi).

Com todo o exposto, por maioria dos votos, o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 16.279/2015, a fim de garantir o regular exercício da plataforma de aplicativo UBER. Tal decisão abre precedente importante no âmbito nacional para eventual manifestação pelo Supremo Tribunal Federal.

## 4.2. Distrito Federal

Após a entrada da empresa norte-americana em São Paulo, a UBER começou a operacionalizar em Brasília, em fevereiro de 2015, com o intuito de suprir a demanda e ser mais uma opção para os usuários de transportes da capital federal.<sup>71</sup>

Do mesmo modo que aconteceu em São Paulo, no Distrito Federal a plataforma UBER e seus motoristas não foram bem recepcionados pela classe dos taxistas. Tanto foi desse modo que, em março de 2015, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, por intermédio do deputado distrital Rodrigo Delmasso, apresentou o Projeto de Lei<sup>72</sup> voltado para a utilização de aplicativos para a prestação do serviço individual e remunerado de passageiros.

Essa proposta inseriu o serviço prestado pela UBER como um serviço público similar ao dos táxis, que necessita de cadastramento junto às autoridades responsáveis, como se depreende da leitura de trecho do seguinte artigo:

Art. 2º Os aplicativos credenciados deverão ser previamente configurados pela empresa desenvolvedora, com cadastro de todos os pontos de táxi localizados no Distrito Federal, bem como de todos os veículos e taxistas com autorização vigente. (...)

§2º Os aplicativos deverão ser previamente configurados com cerca eletrônica de raio de 50 (cinquenta) metros em relação a qualquer táxi que esteja devidamente estacionado em seu ponto, no intuito de inibir a disponibilidade de outros táxis que estejam nas proximidades.

Art. 3º Para a devida utilização nos limites do Distrito Federal, os aplicativos e sistemas referidos no artigo primeiro deverão ser previamente cadastrados pelo Órgão Gestor das concessões de Táxi do Distrito Federal, por meio de Portaria publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, após análise e deferimento do requerimento protocolado pela pessoa jurídica proprietária, estabelecida em território nacional e detentora da marca registrada dos referidos produtos, o qual deverá estar acompanhado dos seguintes documentos, sem prejuízo de outros que vierem a ser definidos por regulamento do Poder Executivo: (...)

O artigo 7º do projeto de lei previu que as empresas não cadastradas e os motoristas deveriam estar sujeitos a sanções, sendo a atividade considerada clandestina, como se vê:

Art. 7º A realização do transporte individual e remunerado de passageiros de por veículos não autorizados para o serviço de táxi no Distrito Federal, que utilizem de quaisquer aplicativos, caracterizará o exercício de serviços de transporte clandestino, ficando o infrator sujeito à multa e demais medidas administrativas.

<sup>71</sup> MIGALHAS. São Paulo, 26 mar. 2015. Migalhas. São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI217875,101048-O+servico+de+transporte+de+passageiros+Uber+chega+a+Brasilia>>. Acesso em: 11 out. 2016.

<sup>72</sup> DISTRITO FEDERAL. Projeto de Lei nº 282, de 17 de março de 2015. **PL 282/2015**. Distrito Federal, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!282!2015!visualizar.action>>. Acesso em: 12 out. 2016.

Percebe-se, assim, que o projeto de lei distrital quis beneficiar os profissionais taxistas, desvirtuando a prestação do serviço oferecido pela UBER ao exigir o cadastramento junto às autoridades locais e ao exigir a inserção na plataforma dos taxistas com autorização vigente.

Após a edição do projeto de lei em questão, houve movimentações em sentido contrários vindo dos taxistas e dos motoristas da UBER da capital federal. A fim de promover uma campanha realizada no mundo todo, em 252 cidades de 56 países em que a UBER opera, os motoristas da plataforma, em julho de 2015, entregaram picolés aos usuários que participassem do “Uber Ice Cream”<sup>73</sup>.

De maneira negativa, durante uma manifestação dos taxistas, ocorrida em 03 de agosto de 2015, pela aprovação da lei que proíbe a UBER, no aeroporto internacional de Brasília, foi divulgado na internet um vídeo que flagrou a ação de motoristas de táxi hostilizando e obrigando os passageiros a descerem de um carro da plataforma UBER. Sob ameaças de depredação do veículo, em clara demonstração do desrespeito ao livre exercício de qualquer profissão, o casal de clientes foi conduzido ao veículo dos taxistas, que chegaram a incitar “vai de serviço regularizado, não vai de pirata, não”, ao se referirem ao transporte oferecido pela plataforma.<sup>74</sup>

Em 07 de julho de 2015, a Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal apresentou parecer opinativo a respeito do projeto de lei apresentado pela Câmara Legislativa local.

Para a instituição, o referido projeto que proíbe a utilização de aplicativos de prestação de serviço de transporte individual e remunerado, tendo como alvo principal a UBER, é inconstitucional. De acordo com o parecer, o projeto de lei, que estava em tramitação na Câmara Legislativa, ofende uma série de princípios constitucionais, entre eles os da livre iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer profissão e da livre concorrência, como se depreende da ementa:

EMENTA: PROJETO DE LEI 282/2015 DA CLDF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE. ART. 22, IX E XI, CF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. REGIME DA LIVRE INICIATIVA

<sup>73</sup> G1. São Paulo, 24 jul. 2015. Disponível em: < G1. São Paulo, 24 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/07/uber-entregara-picoles-em-sp-e-no-df-em-meio-protesto-de-taxistas-no-rj.html>>. Acesso em: 12 out. 2016.

<sup>74</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Distrito Federal, 04 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/04/interna\\_cidadesdf,493285/taxistas-obrigam-casal-a-descer-de-um-carro-do-uber-e-entrar-em-um-tax.shtml](http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/04/interna_cidadesdf,493285/taxistas-obrigam-casal-a-descer-de-um-carro-do-uber-e-entrar-em-um-tax.shtml)>. Acesso em: 12 out. 2016.

(ART. 1, IV, CF). LIBERDADE NO EXERCÍCIO DE QUALQUER ATIVIDADE ECONÔMICA (ART. 170, PAR. ÚNICO, CF).<sup>75</sup>

Como se nota, o parecer da OAB/DF versa sobre inconstitucionalidade formal e material. Isso porque há na Constituição a competência da União para legislar sobre trânsito, transporte e diretrizes da política nacional de transporte. Alega ainda a instituição que a falta de lei federal prevendo o serviço não torna o serviço ofertado pelas plataformas algo ilícito, como da leitura do trecho retirado do parecer:

13. Assim, diante da ausência da regulamentação dos serviços de transporte oferecidos de forma privada, estes não podem ser considerados ilícitos, sob pena de ofensa ao princípio do livre exercício de atividade econômica.

14. O PL 282/2015, a pretexto de regulamentar a prestação do serviço, acaba por desvirtuá-lo, inviabilizando a atividade econômica.<sup>76</sup>

O parecer também versou sobre lei de mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012), que será analisada em momento oportuno nesse trabalho. Aprovado pela Comissão de Assuntos Constitucionais da seccional, o parecer foi enviado para o Governador do Distrito Federal, recomendando o veto do PL 282/2015.

Em agosto de 2015, o governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, vetou integralmente o PL 282/2015, sob a alegativa de vícios de inconstitucionalidade.<sup>77</sup> Juntamente ao anúncio do veto governamental, a decisão foi acompanhada da criação de uma comissão que, constituída por vários órgãos do governo, ficaram responsáveis por analisar a possibilidade de regulamentação do serviço de transporte particular solicitado pela plataforma de internet.<sup>78</sup>

Desde então, ficou valendo o artigo 231 do Código de Trânsito Brasileiro, que prevê a necessidade de autorização estatal para qualquer transporte privado de passageiros, podendo, conseqüentemente, as autoridades de trânsito autuarem os motoristas da UBER.

Em sede de agravo de instrumento proposto pela Cooperativa de Condutores Autônomos de Brasília (Coobras), contra decisão que indeferiu o pedido de antecipação de

<sup>75</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (Distrito Federal). Conselho Seccional do Distrito Federal. **Parecer**. 2015. Disponível em: <[http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto\\_CAC.pdf](http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto_CAC.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2016.

<sup>76</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (Distrito Federal). Conselho Seccional do Distrito Federal. **Parecer**. 2015. Disponível em: <[http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto\\_CAC.pdf](http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto_CAC.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2016.

<sup>77</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Distrito Federal, 06 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/06/interna\\_cidadesdf,493576/apos-o-veto-rollemberg-tentara-regulamentar-uber-em-90-dias.shtml](http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/06/interna_cidadesdf,493576/apos-o-veto-rollemberg-tentara-regulamentar-uber-em-90-dias.shtml)>. Acesso em: 13 out. 2016.

<sup>78</sup> MIGALHAS. Distrito Federal, 06 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI224705,81042-Governo+do+DF+veta+PL+que+proibe+o+Uber>>. Acesso em: 13 out. 2016.

tutela formulado em ação proposta pela agravante, a 4ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal negou, a unanimidade, provimento ao recurso:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS - UBER - REGULARIDADE DO SERVIÇO PRESTADO - FALTA DE VEROSSIMILHANÇA NAS ALEGAÇÕES DO AGRAVANTE - RISCO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO NÃO CONFIGURADOS.

1. O serviço prestado pelo Uber configura-se como transporte de passageiros individual privado, não se confundindo com o serviço prestado pelos taxistas que se configura como um transporte de passageiros individual público, nos termos da Lei n. 12.468/2011.
2. Não há verossimilhança nas alegações do agravante que pretende a suspensão do aplicativo Uber, tendo em vista a diferença da natureza dos serviços prestados.
3. A manutenção do serviço prestado pelo Uber não gera risco de dano irreparável ou de difícil reparação aos taxistas, tendo em vista a grande demanda de serviço de transporte individual não atendida diante da defasagem da frota de táxis
4. Negou-se provimento ao agravo de instrumento. (Acórdão n.898320, 20150020202844AGI, Relator: SÉRGIO ROCHA 4ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 30/09/2015, Publicado no DJE: 14/10/2015. Pág.: 161).<sup>79</sup>

Nas razões do recurso, a agravante (Coobras) alega que o aplicativo exerce atividade ilegal semelhante a do taxista convencional; que os motoristas da UBER não são profissionais por não terem passado por cursos exigidos pela legislação dos taxistas, bem como não possuem autorização distrital; que a atividade desenvolvida pelo aplicativo afeta os consumidores e gera concorrência desleal com os taxistas, dentre outras alegações.

De forma sensata, o desembargador Sérgio Rocha, relator do processo, afirmou no voto que não houve a comprovação dos requisitos para a antecipação dos efeitos da tutela. Ademais, o eminente relator ponderou não haver semelhança entre o serviço prestado pelos taxistas, que é previsto e regulamentado pela lei nº 12.468/2011; e o serviço oferecido pela UBER, o qual é previsto pela lei nº 12.587/2012:

DA AUSÊNCIA DE VEROSSIMILHANÇA DA ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE DO APLICATIVO UBER

A autora/gravante formula pedido de reforma da decisão agravada e concessão da tutela antecipada para que seja suspenso o aplicativo Uber. Sem razão a agravante. Não há verossimilhança nas alegações da agravante porque o serviço prestado pelos motoristas parceiros do agravado, Uber, é de transporte motorizado individual privado, autorizado e previsto na Lei n. 12.587/12 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), in verbis:

<sup>79</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acórdão nº 898320. Relator: Desembargador Sérgio Rocha. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 out. 2015. p. 161. Disponível em: <[http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE\\_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=898320](http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=898320)>. Acesso em: 14 out. 2016.

(...)

Assim, nesta análise característica do exame do pedido de antecipação de tutela, não vislumbro equivalência entre os serviços prestados pelos motoristas parceiros do Uber com o serviço prestado pelos taxistas, o qual caracteriza-se como serviço de transporte público individual, nos termos do art. 2º da Lei 12.468/2011 (que regulamenta a profissão de taxista):<sup>80</sup>(...)

Nesse sentido, entendendo não haver razão para a reforma, os desembargadores Cruz Macedo e Fernando Habibe seguiram o voto do relator, negando provimento ao recurso.

Em relação ao posicionamento do poder executivo e legislativo do Distrito Federal, em agosto de 2016, após alguns meses de discussão e votação na Câmara Legislativa,<sup>81</sup> o Governador sancionou o projeto de lei nº 777/2015, convertido na lei distrital,<sup>82</sup> que regulamenta a prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede – STIP/DF, como o aplicativo UBER.

Dentre as previsões aprovadas na lei há a necessidade de obtenção de certificado junto ao órgão gestor, além de preenchimento de alguns requisitos:

Art. 4º A prestação do STIP/DF é vinculada à obtenção, por pessoa natural, do Certificado Anual de Autorização - CAA, expedido pela unidade gestora da SEMOB, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação compatível com a categoria B ou superior com a informação de que exerce atividade remunerada, conforme especificações do Conselho Nacional de Trânsito - Contran;

II - (V E T A D O).

III - apresentar o veículo a ser cadastrado;

IV - apresentar Certidão de Nada Consta Criminal expedida pelo Distribuidor Criminal do Distrito Federal e, se for o caso, também do Estado em que for residente. § 1º (V E T A D O).

§ 2º A expedição do CAA e suas renovações dependem, respectivamente, de prévio pagamento da Taxa de Emissão ou da Taxa de Renovação Anual.

§ 3º (V E T A D O).

§ 4º Os prestadores de serviço de táxi não podem ser impedidos de prestar o STIP/DF

Além das previsões constantes para a regular prestação de serviços, o artigo 5º dispôs sobre algumas obrigações mínimas que os veículos dos particulares prestadores do serviço de transporte privado individual, como a UBER, devem possuir:

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> G1. São Paulo, 24 jul. 2015. Disponível em: < G1. São Paulo, 24 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/sem-limitacao-versao-popular-lei-do-uber-e-sancionada-no-df.html>>. Acesso em: 14 out. 2016.

<sup>82</sup> DISTRITO FEDERAL (Estado). Lei nº 5.691, de 02 de agosto de 2016. **Lei nº 5.691, de 02 de agosto de 2016.** Distrito Federal, DF, 02 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/08\\_Agosto/DODF\\_148\\_03-08-2016/DODF\\_148\\_03-08-2016\\_SECAO1.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/08_Agosto/DODF_148_03-08-2016/DODF_148_03-08-2016_SECAO1.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2016.

Art. 5º Os veículos, para fins de cadastramento no STIP/DF, devem atender, além das disposições do Código de Trânsito Brasileiro, aos seguintes requisitos:

I - ter idade máxima, contada a partir da emissão do primeiro Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos - CRLV, de:

- a) 5 anos para veículos a gasolina, álcool e outros combustíveis fósseis;
- b) 8 anos para veículos adaptados, híbridos, elétricos e com outras tecnologias de combustíveis renováveis não fósseis;

II - possuir pelo menos 4 portas, ar-condicionado e capacidade máxima para 7 lugares; III - ser licenciado no Distrito Federal;

IV - possuir seguro de acidentes pessoais com cobertura de, no mínimo, R\$50.000,00 por passageiro, corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, de acordo com a capacidade do veículo.

Art. 6º O veículo do STIP/DF deve possuir dístico identificador da empresa de operação de serviços de transporte, visível externamente, na forma de portaria do órgão normatizador.

É de se notar que, apesar de o poder público local se preocupar com a segurança e conforto dos consumidores da localidade da prestação do serviço, foi retido da UBER e de outros agentes econômicos a faculdade de escolha dos requisitos mínimos para os condutores e as empresas exercerem a atividade econômica ofertada.

Por fim, foi previsto em lei as sanções administrativas aos motoristas e às empresas operadoras que desrespeitem as disposições sancionadas:

Art. 12. A inobservância das disposições desta Lei pelos prestadores e pelas operadoras do STIP/DF, observado o devido processo legal, sujeita os infratores às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa:

a) de R\$200,00 a R\$2.000,00, por infração, para o prestador do STIP/DF;

b) de R\$50.000,00 a R\$5.000.000,00, por infração, para a empresa operadora do STIP/DF;

III - suspensão, por até 60 dias, da autorização para a prestação do serviço ou para a operação;

IV - cassação da autorização para a prestação do serviço ou para a operação.

Parágrafo único. As infrações são apuradas em processo administrativo próprio, na forma de regulamento.

Por fim, alguns pontos, em relação ao projeto de lei, foram vetados. Dentre eles, a exigência de o prestador do serviço ser o proprietário do veículo. Também caiu a necessidade de apresentar comprovante de residência emitido nos últimos três meses para estar habilitado no aplicativo. Além disso, foi vetado o artigo 15 do referido projeto de lei, que permitia que taxistas fizessem ponto em locais não reservados para táxis, embarcar e desembarcar em qualquer lugar e utilizar os espaços destinados ao sistema de transporte coletivo do DF.

Atualmente, a referida lei distrital está em vigência e cumprindo o prazo de 90 dias para o Poder Executivo criar o decreto de regulamentação estabelecendo os limites do STIP/DF, como previsto no artigo 16 da lei.

Como se percebe, exigências para a prestação do serviço, advertências, multas e cassações foram a forma que o poder público local encontrou para restringir a atividade dos particulares, que passaram a se submeter à regulação distrital, atendendo, conseqüentemente, ao interesse dos donos de frotas de táxis e taxistas, que têm grande poder de mobilização e de pressão política e se viam ameaçados pela inovação do serviço oferecido pela UBER.

Da mesma forma como ocorreu em São Paulo (analisado em tópico anterior), o poder público do Distrito Federal, apesar de ainda não ter editado o decreto que regulamenta o serviço de transporte individual privado de passageiros, retirou a faculdade conferida ao agente privado de exercer livremente qualquer atividade, suprimindo os princípios inerentes à ordem econômica, os quais estimulam a livre iniciativa e a livre concorrência. Além disso, à semelhança da capital paulista, percebe-se que houve invasão de competência legislativa do Distrito Federal, que usurpou da União a competência para legislar sobre transporte, questão que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios não adentrou ainda.

Porém, tendo em vista que o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da lei estadual nº 16.279, a qual proibia o transporte em veículos particulares contratados pela UBER e demais aplicativos semelhantes, cria-se um precedente para os outros tribunais estaduais ou distrital que não tenham analisado o mérito da questão, como é o caso do Distrito Federal. Além disso, a decisão abre precedente, também, para o Supremo Tribunal Federal, corte que ainda não foi provocada para julgar a constitucionalidade de leis estaduais ou distritais que visam a regular o transporte privado oferecido pelas plataformas digitais, como é o caso da UBER.

### **4.3. Rio de Janeiro**

Na cidade do Rio de Janeiro, a chegada do aplicativo UBER também causou desavenças entre os motoristas da plataforma e os taxistas. Como nas cidades citadas anteriormente, houve julgamento do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, dessa vez em sede de mandado de segurança.

Sob o fundamento de justo receio de violação a direito líquido e certo para o exercício da profissão, foram impetrados mandados de segurança na modalidade individual<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> CONJUR. São Paulo, 01 out. 2016. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/justica-determina-autoridades-rio-nao.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

e coletiva<sup>84</sup> (Processos nº 0373699-21.2015.8.19.0001 e nº 0406585-73.2015.8.19.0001) contra o presidente do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro-RJ), o secretário municipal de Transportes do Rio de Janeiro e todos os subordinados de ambos para que se absterem de criar qualquer impedimento - com fundamento na lei que regulamenta o serviço de transporte individual remunerado de passageiros<sup>85</sup> e no decreto que dispõe sobre as penalidades para o transporte remunerado irregular de passageiros<sup>86</sup> no âmbito do Município do Rio de Janeiro-, que impedisse o exercício da atividade dos motoristas do aplicativo.

O fundamento de ambas as decisões, em caráter liminar, convergiram, seguindo a tese de que a Constituição Federal de 1988 garante a livre concorrência e a livre iniciativa para exercer qualquer atividade econômica lícita. Ademais, os juízes asseveram que o estado pode impor limites, mas de modo que não venham a cercear, por inteiro, o direito da plataforma UBER:

Inconteste que a atividade econômica dos impetrantes é lícita, inconteste que a CRFB/88 consagra os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, inconteste que tais princípios claramente definem a liberdade de iniciativa e livre concorrência não como uma liberdade anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada pelo Estado, mas não cerceada completamente como pretendem o Decreto MRJ nº 40.518/15 e a Lei Complementar MRJ nº 159/15<sup>87</sup>.

Nesse sentido, foram deferidas medidas liminares para impedir que as autoridades de trânsito do Município do Rio de Janeiro apliquem multas e apreensões, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

#### **4.4. Da interpretação das Leis Federais ao serviço de transporte individual e passageiros**

<sup>84</sup> Conjur. São Paulo, 01 out. 2016. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/justica-rio-libera-uber-define-multa.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

<sup>85</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 159, de 29 de setembro de 2015. **Lei Complementar nº 159, de 29 de setembro de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 29 set. 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313503>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>86</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 40.518, de 12 de agosto de 2015. **Decreto nº 40.518, de 12 de agosto de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 12 ago. 2015. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/4051/40518/decreto-n-40518-2015-dispoe-sobre-as-penalidades-para-o-transporte-remunerado-irregular-de-passageiros-no-ambito-municipal>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>87</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 6 Vara da Fazenda Pública. **Processo: 0406585-73.2015.8.19.0001**. Juíza Mônica Ribeiro Teixeira. Diário da Justiça Eletrônico. Rio de Janeiro, 08 out. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151030-06.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

O presente trabalho já analisou a Constituição da República no que se refere aos princípios da ordem econômica (arts.1º, IV, e 170, da CRFB/88), ao federalismo e ao sistema de repartição de competência, com o intuito de classificar o serviço oferecido pela UBER como atividade econômica em sentido estrito e de definir os limites de atuação legislativa e material de cada ente federado. Denotou-se que a maior concentração de competências pertence à União, por serem relacionadas às matérias de interesse amplo, inclusive no que se refere à trânsito, transporte e direito civil, que são matérias essenciais ao estudo da plataforma em questão.

Também, como inicialmente classificada, a UBER é um novo modelo de economia compartilhada que oferece serviço de transporte privado individual prestado pelos motoristas previamente cadastrados por meio de uma plataforma de intermediação de contrato. Dessa complexa definição, depreende-se que a atividade desenvolvida pela UBER é típica dos agentes econômicos, que têm a premissa básica de, diante da ausência de regulamentação de determinada atividade econômica em sentido estrito, fazer tudo aquilo que não seja proibido pelas normas vigentes<sup>88</sup>, como previsto no artigo 170, parágrafo único, da CRFB/88.

É certo que, no ordenamento jurídico pátrio, não há princípios, como a livre iniciativa e o livre exercício de qualquer profissão, que sejam soberanos em relação a outros e à própria legislação. Tanto é assim que a lei pode impor limites ao exercício da atividade econômica, desde que sejam proporcionais, de modo que os benefícios propostos pelas restrições superem o ônus sofrido pelos agentes econômicos e pela sociedade. Ademais, vale asseverar que a legislação tem que ser editada pelo ente federado competente.<sup>89</sup>

Assim, feitas as considerações acima, o presente trabalho passa a analisar a legislação pertinente ao transporte individual de passageiros e a legislação que não se aplica a essa modalidade de transporte.

---

<sup>88</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer:** Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

#### **4.4.1. A aplicabilidade do Código Civil (Lei n° 10.406/2002)**

Como visto, quando analisada a repartição de competências legislativa, à União foi atribuída a função privativa de legislar sobre direito civil (art. 22, I, CRFB/88). Nesse sentido, foi editado o Código Civil<sup>90</sup>.

Essa lei disciplinou, no Capítulo XIV, a matéria de transporte, que é a atividade desenvolvida pelos profissionais da UBER e pelos taxistas. Nesse sentido, dois artigos desse capítulo se mostram importantes para o assunto.

O primeiro é o artigo 730/CC que define a relação formada entre transportador e consumidor como sendo um contrato de transporte individual em que “alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas”. Como se denota, há a previsão de uma contrapartida pecuniária para a entrega de coisas em outro local ou o percurso de um itinerário para uma pessoa, sendo esse último o caso do transporte individual oferecido pela UBER.

Por sua vez, a mesma lei trata de definir “o transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão”, que é justamente característica do transporte coletivo. O artigo 731/CC define, ainda, que os mesmos serão regidos “pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos”, devendo o Código Civil ser aplicado subsidiariamente.

Desse modo, resta claro que a própria Lei n° 10.402/2002, isto é, o Código Civil, tratou de diferenciar a relação contratual do transporte individual e do transporte coletivo, sendo aquele de competência privativa da União (art. 22, XI, CRFB/88); diferentemente deste, que a competência é dos Municípios e do Distrito Federal por força dos artigos 30, V, e 32, § 1º, CRFB/88.

#### **4.4.2. A aplicabilidade da Lei n° 12.529/2011**

Sabendo que a competitividade fomenta a inovação, o aumento de eficiência e de produtividade, além de gerar oportunidade para que os agentes econômicos privados ingressem no mercado e desenvolvam suas atividades, foi editada a lei que estrutura o Sistema

---

<sup>90</sup> BRASIL. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

Brasileiro de Defesa da Concorrência<sup>91</sup>, a qual dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, a qual está intrinsecamente ligada ao princípio da livre concorrência, previsto no artigo 170, IV, da CRFB.

Tal princípio que forma, já explanado no presente trabalho, a base da ordem econômico capitalista tem como escopo propiciar o regime de economia de mercado e está atrelado ao princípio da livre iniciativa.

Esse dispositivo infraconstitucional, que se aplica às pessoas físicas ou jurídicas do direito público ou privado (art. 31, da lei nº 12.529/2011) visa a tutelar o consumidor e garantir uma equilibrada e eficiente economia de mercado contra os abusos cometidos.<sup>92</sup> Nesse sentido, em relação ao serviço oferecido pela plataforma UBER, que revolucionou o transporte individual de passageiros pelo modelo de economia compartilhada, vale pontuar o que reza o artigo 36 da lei, inscrito no Título “das infrações da ordem econômica”:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - **limitar**, falsear **ou de qualquer forma prejudicar** a livre concorrência ou a livre iniciativa; (grifo nosso)

Ademais, complementando o raciocínio do *caput*, o § 3º apontou algumas condutas que configuram infrações contra a ordem econômica:

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: (...)

III - **limitar** ou **impedir** o acesso de **novas empresas** ao mercado;

IV - **criar dificuldades** à constituição, ao **funcionamento** ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços; (grifo nosso)

Da leitura, denota-se que o poder público deve coibir as condutas abusivas dos agentes econômicos, a fim de preservar a livre concorrência. Do mesmo modo, também, as autoridades públicas não podem limitar ou impedir, arbitrariamente, que novas empresas atuem no mercado de capitais, como ocorreu nos casos envolvendo a UBER em São Paulo e no Distrito Federal, sob pena incorrem em infração à ordem econômica.

<sup>91</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Brasília, 30 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>92</sup> CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. **Breves considerações ao princípio da livre concorrência no contexto da interrelação entre o poder político e econômico**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47451&seo=1>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Em uma ordem econômica equilibrada, retirar dos agentes econômicos a possibilidade de desenvolverem competitivamente suas atividades, significa retirar, também, a chance de os maiores interessados, os consumidores, terem uma ampla liberdade de escolha<sup>93</sup>.

Portanto, a lei tratou de regulamentar o processo de competição, a fim de que as empresas tenham acesso e possibilidade de permanência no mercado, fomentando, assim, a inovação, a concorrência e a livre escolha do consumidor, em um mercado ainda monopolista e engessado pelos modelos tradicionais.

#### **4.4.3. A aplicabilidade do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)**

O Marco Civil da Internet<sup>94</sup> estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede mundial de computadores no Brasil. Visando a defender o uso da internet, a lei tem como ideia central, a liberdade de expressão, a isonomia no uso de dados, o exercício da cidadania nos meios digitais e a proteção à vida privada, direitos já previstos amplamente na Constituição de 1988.<sup>95</sup>

Determina o Marco Civil, no artigo 1º, as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria, com o objetivo de promover o uso legítimo e adequado da internet entre usuários e empresas provedoras. Assim, no que diz respeito ao comportamento na rede mundial, o Código Civil, por não ter dado a referida atenção ao direito digital, passa a atuar subsidiariamente, ou seja, sendo aplicado apenas na ausência de dispositivos aplicados ao caso concreto.<sup>96</sup>

Além disso, a referida lei tratou de garantir a defesa dos consumidores para que possam adquirir produtos e serviços por meio da internet, além de assegurar o regime da livre iniciativa e da livre concorrência, como previstos no artigo 2º, V, da lei. Assim, por força do que dispõe o artigo 3º, *parágrafo único*, e artigo 6º, do Marco Civil da Internet, a lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que tem relação com a matéria, fica responsável pela defesa das relações de consumo realizadas por meio da internet:

<sup>93</sup> ESTEVES, Luiz Alberto. **Uber: o mercado de transporte individual de passageiros—regulação, externalidades e equilíbrio urbano**. Revista de Direito Administrativo, v. 270, p. 285-299. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/58746/57539>>. Acesso em: 21 out. 2016.

<sup>94</sup> BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> ARAS, Vladimir. **Breves Comentários ao Marco Civil da Internet**. 2014. Disponível em: <<https://blogdovladimir.wordpress.com/2014/05/05/breves-comentarios-ao-marco-civil-da-internet/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

O Marco Civil não é (e nem quis ser) uma ilha normativa deserta, isolada das demais fontes jurídicas. Ele é um dos vários pontos de irradiação normativa que disciplina o comportamento dos indivíduos no mundo virtual.

A Constituição Federal, como lei fundamental do nosso País, dá as coordenadas principiológicas incontestes do ordenamento jurídico, ao fluxo da qual tramitarão as interpretações que transbordarão do Marco Civil da Internet. Trata-se de uma consequência do que se convencionou batizar de constitucionalização dos diversos ramos do Direito. Os demais diplomas, como o CDC e outros mais, não serão ignorados, mas serão igualmente estimados na regulação dos fatos jurídicos cibernéticos, conforme convite expresso do parágrafo único do art. 3º e o art. 6º da nova lei.<sup>97</sup>

Para além disso, a Lei Digital, trouxe em seu artigo 3º, VIII, a “liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei”. Desse modo, o Marco Civil da Internet deixa claro, juntamente ao artigo 4º, III, o incentivo à promoção, difusão e fomento às novas tecnologias de uso e acesso à internet, denotando a nova tendência que deve se amoldar o sistema jurídico brasileiro: a valorização dos avanços tecnológicos e a valoração dos microssistemas jurídicos.<sup>98</sup>

Vale pontuar o que dispõe o Capítulo IV que versa sobre a atuação do Poder Público, cabendo destacar alguns incisos da leitura do artigo 24:

Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil: (...)

I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;

V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres;

VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa; (...)

Como se depreende, o Poder Público deve proteger e incentivar o uso da internet com a possibilidade de atuação do governo, da sociedade civil e empresarial, os quais podem contribuir para a inovação e para a promoção desses meios tecnológicos. Do contrário, impedir que novos modelos econômicos ingressem, desproporcional e incompativelmente, no mercado concorrencial é ir de encontro aos postulados da ordem econômica previstos na Constituição.

<sup>97</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Aspectos Principais da Lei nº 12.965, de 2014, o Marco Civil da Internet: subsídios à comunidade jurídica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 148). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-148-aspectos-principais-da-lei-no-12.965-de-2014-o-marco-civil-da-internet-subsidios-a-comunidade-juridica>>. Acesso em 22 de out. 2016.

<sup>98</sup> PEREIRA, Eduardo Peres. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO E O MARCO CIVIL DA INTERNET. **Mostra de Pesquisa de Direito Civil Constitucionalizado**, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/14336>>. Acesso em 22 de out. 2016.

Assim, não poderia ser diferente com o aplicativo de intermediação de contrato de transporte oferecido pela UBER, que inova ao oferecer o serviço de transporte de passageiros exclusivamente no âmbito digital, se valendo da liberdade de atuação dos novos modelos econômicos para oferecer ao usuário - que é consumidor e principal interessado nas revoluções tecnológicas -, novas opções eficientes e seguras de deslocamento.

#### 4.4.4. A inaplicabilidade da Lei nº 12.468/2011 à UBER

A lei nº 12.468/2011 regulamenta a profissão de taxista<sup>99</sup>, que, como analisado no trabalho, é um serviço público. Tanto é assim que o artigo 2º define como “atividade dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros”.

Contudo, a lei não conferiu aos profissionais taxistas o exercício exclusivo do transporte individual de passageiros, uma vez que, como já explicado, esse transporte se divide em duas modalidades: público e privado.

A lei se preocupou em enquadrar os profissionais taxistas naqueles que realizam transporte público individual remunerado, sendo atividade privativa dessa classe. Porém, haver previsão legal regulamentando, em âmbito nacional, a profissão dos taxistas não significa a proibição, por consequência, do exercício da atividade privada dos profissionais da UBER, que, sob o amparo dos princípios constitucionais, do artigo 730 do Código Civil e da lei nº 12.529/2012, prestam o serviço de transporte privado individual de forma lícita, mediante contrato típico.<sup>100</sup> E como vimos, é o próprio Código Civil que define o que é transporte privado individual (art. 730/CC) e transporte coletivo (art. 731/CC), nada dessa definição sendo derogado pela lei nº 12.468/2011.

Portanto, fica certo que o transporte público individual é atividade privativa dos taxistas. Porém, não há razão, aos que se contrapõem ao aplicativo UBER, de invocar a lei nº

<sup>99</sup> BRASIL. Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011. **Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011**. Brasília, 26 ago. 2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>100</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 409-416, abr. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>>. Acesso em: 25 Out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60773>.

12.468/2011 para proibir o exercício da atividade prestada pelos motoristas dessa plataforma, uma vez que se trata de transporte individual privado, que não foi nem poderia ter sido retirado pelo legislador do âmbito da livre iniciativa e da livre concorrência.<sup>101</sup>

#### 4.4.5. A Lei nº 12.587/2012

A lei da “Política Nacional de Mobilidade Urbana”<sup>102</sup>, surgiu em decorrência da competência da União para legislar sobre os principais aspectos, objetivos e diretrizes a serem observados pelo poder público local (Município e Distrito Federal), conforme dispõe os artigos 21, XX, e 182 da CRFB/88.

Essa lei é a norma básica que rege os transportes urbanos no Brasil, tratando dos diversos tipos de transportes no artigo 3º, §§ 1º e 2º, do diploma:

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

Como se depreende, a referida lei alude aos diversos tipos de transporte, dentre eles, da conjugação das diversas alíneas e incisos, o transporte individual de natureza privada e também o transporte individual de natureza pública.

<sup>101</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer:** Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

<sup>102</sup> BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012.** Brasília, 03 jan. 2012. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

Nesse sentido, o artigo 4º, VIII, da mesma lei, tratou de definir 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”, e, como bem analisado no tópico anterior, essa atividade é privativa dos profissionais taxistas (art. 2º, da lei 12.468/2011). Porém, de forma adversa, a lei nº 12.587/2012 não conceituou nem regulou o transporte privado individual, definição que se enquadra o serviço oferecido pela UBER.

Como bem se sabe, a falta de referência a essa modalidade de transporte não redundava, pelo princípio da livre empresa, na sua irregularidade<sup>103</sup>, muito menos dá azo para que o transporte privado individual de passageiros prestado pela UBER seja enquadrado indevidamente no transporte público individual, uma vez que aquele é uma atividade econômica em sentido estrito, enquanto este é um serviço público<sup>104</sup>.

O que se percebe na lei é que há definição, no artigo 4º, X, para o transporte motorizado individual como sendo o “meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares”. Entretanto, essa definição não é adequada para a UBER, apesar de guardar algumas semelhanças, como o fato de referendar as viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares.

Uma interpretação possível para que não haja atualmente definição e regulamentação de transporte privado individual na lei nº 12.587/2012 é que o legislador, à época da publicação da lei, não vislumbrou a necessidade de tal definição, dadas as circunstâncias sociais que não clamavam nem perfaziam a hipótese de tal tipo de transporte. Esse tipo de serviço baseado na economia compartilhada oferecido pela UBER, que outrora

---

<sup>103</sup> SARMENTO, Daniel. **Parecer:** Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2016. p. 26.

<sup>104</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 409-416, abr. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>>. Acesso em: 24 out. 2016. doi:<<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60773>>. p. 415.

era utilizado de forma muito restrita, porém, passou nos últimos anos a significar uma forma bastante procurada para a circulação das pessoas dentro das principais cidades brasileiras.<sup>105</sup>

Faz-se importante destacar que a lei nº 12.587/2012, no artigo 5º, X, abre-se ao incentivo das inovações tecnológicas para estimular o desenvolvimento e o aprimoramento de novos métodos relativos a questões de mobilidade. Desse modo, a definição de transporte privado individual que se utiliza dos novos modelos de negócios, como a economia compartilhada, se revela em clara consonância com o texto legal, devendo tal definição ser incorporada.<sup>106</sup>

Nesse sentido, foi apresentado pelo senador Lasier Martins o Projeto de Lei nº 726/2015, que se encontra em tramitação<sup>107</sup>, “para disciplinar o serviço de transporte privado individual de passageiros, destinado à realização de viagens individualizadas, por intermédio de veículos particulares cadastrados junto às autoridades competentes, cuja contratação se dá de maneira prévia, desenvolvido em caráter de livre concorrência, competindo ao poder público municipal a sua disciplina e fiscalização”.

Com o intento de atualizar a Política de Mobilidade Urbana com o novo paradigma de transporte, o Projeto, além de definir o transporte privado individual (artigo 4º, XIV), quer tornar expresso na lei nº 12.587/2012 a necessidade de se respeitar o princípio da livre concorrência (art. 18-A) que é fundamental para o exercício das atividades de empresas como a UBER.

Porém, apesar de incorporar oportunamente a definição de transporte privado individual, há falhas patentes na Proposta. Por exemplo, de forma contraditória à inovação tecnológica pelo transporte privado individual, a Proposta quer conferir ao poder público local a competência para fiscalização e disciplina de alguns requisitos mínimos, como de segurança e de qualidade (art. 18-A, *caput*). Além disso, a referida lei visa aplicar previsões do Código Brasileiro de Trânsito (art. 5º da Lei nº 12.468/2011) que são próprias dos taxistas (art. 18-A, § 3º).

---

<sup>105</sup> MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)> Acesso em 27 out. 2016.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 726, de 2015. **Projeto de Lei 349/14**. Brasília, DF, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123971>>. Acesso em 27 out. 2016.

Vê-se que tais acréscimos à lei são desproporcionais, uma vez que o trabalho já apresentou as características próprias da economia compartilhada de caronas, dentre elas o sistema de ranking de notas que os próprios usuários da UBER avaliam. Além disso, foi minuciosamente apresentada a diferença entre a atividade econômica em sentido estrito prestado pela UBER e o serviço público dos taxistas, não podendo, portanto, o legislador aplicar normas próprias do serviço de táxis aos serviços da referida plataforma.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise conjunta e harmoniosa da Constituição Federal, do Código Civil, do Marco Civil da Internet e da Lei nº 12.529/2011, resta claro que não compete aos Municípios e ao Distrito Federal legislarem sobre transporte privado individual, como é o caso oferecido pela plataforma de intermediação de contrato UBER. Na verdade, tal matéria é de competência privativa da União, tendo em vista que, em decorrência da forma como o federalismo brasileiro se aperfeiçoou, tal ente ficou com a responsabilidade por legislar e administrar, predominantemente, matérias de interesse geral.

Portanto, todas as leis municipais ou distritais que venham a proibir a operacionalização de aplicativos de intermediação de contrato de transporte padecem, primeiramente, de incompatibilidade com os artigos 730 e 731 do Código Civil, com o Marco Civil da Internet e com a Lei nº 12.529/2011 amplamente vergastados neste trabalho. Ademais, as leis incorrem, também, em grave vício de inconstitucionalidade, sendo incompatíveis com os princípios e fundamentos da Ordem Econômica (art. 1º, IV, e art. 170, IV e V, da CRFB/88) e com o sistema de repartição de competências legislativas (art. 22, I e XI e parágrafo único; art. 30, V; e art. 32, § 1º, da CRFB/88).

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo, com o julgamento que declarou a inconstitucionalidade da lei municipal nº 16.279/2015, abriu importante precedente para os processos que questionam a legalidade da plataforma UBER, uma vez que, nessa decisão, foram considerados os artigos da Constituição anteriormente expostos. Ainda que a Suprema Corte não tenha sido incitado para o julgamento dessa matéria, acredita-se que o STF, pelos inúmeros julgados envolvendo a invasão de competência (ADI 3055/SP, RE 227.384-8/SP e ADI 3323/DF) e pelo precedente do TJ/SP, manterá essa orientação, no sentido de que é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro leis distritais, municipais e estaduais que pretendam proibir os serviços prestados pela UBER.

O sistema de economia compartilhada, que vem alterando os padrões de consumo na sociedade, uma vez que está rompendo com as formas tradicionais de transações entre fornecedor e consumidor, trouxe alternativas tecnológicas para o transporte privado individual. Essa proposta, a qual a UBER se insere, permite que os consumidores tenham uma alternativa segura e eficiente para os deslocamentos urbanos, uma vez que, além de suprir o déficit de táxis (transporte público individual) que deveriam prestar o serviço, reduz a

circulação de automóveis particulares circulantes e diminui os custos do consumidor, que encontram nessas plataformas menores preços por corrida em relação aos táxis, o que é positivo para a sociedade.

Assim, percebe-se que a mobilidade urbana, em especial o transporte individual de passageiros, deve ser analisado sob o novo paradigma de inovações tecnológicas das plataformas de intermediação de contrato. Nesse sentido, para que haja um respaldo jurídico, propostas de lei como o PL nº 726/2015, que visa a alterar a lei nº 12.587/2012, devem ser essencialmente avaliadas, a fim de que seja disciplinada e regulamentada a atividade dos profissionais da plataforma UBER. Vale pontuar que essa regulação deve ser gradual e aberta a novas experiências, proporcionando um ambiente favorável aos agentes econômicos, de modo que não impeça o desenvolvimento do processo de evolução do capitalismo econômico.

Faz-se necessário ponderar que o serviço de transporte de passageiros é passível de convivência entre as modalidades privada e pública, não havendo razão plausível para a proibição de uma atividade em benefício da outra, isso porque o transporte individual de passageiros comporta facilmente a atuação de agentes econômicos.

Da análise da lei nº 12.468/2011 e da lei nº 12.587/2012, que regulamentam, respectivamente, a atividade dos táxis e o transporte público individual, fica claro que o legislador infraconstitucional não conferiu a atividade de transporte individual exclusivamente aos taxistas, restando a esses profissionais a modalidade pública. Portanto, o transporte individual na modalidade privada não foi retirado dos agentes econômicos, como a UBER,

É possível a regulamentação da referida atividade oferecido pela UBER, desde que respeitada e observada a competência constitucional da União para legislar sobre a matéria, devendo a atuação estatal ser proporcional, buscando a garantia dos princípios da ordem econômica e jamais a garantia de uma reserva de mercado para a classe dos taxistas.

## REFERÊNCIAS

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. 2008. 95 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós-graduação Lato Sensu, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2008. p. 29. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648_arquivo.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2016.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Uber: a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 271, p. 409-416, abr. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60773/60068>>. Acesso em: 24 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60773>. p. 415.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240>>. Acesso em: 18 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v226.2001.47240>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011. **Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011**. Brasília, 26 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Brasília, 30 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Brasília, 03 jan. 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 227.384-8. Relator: Ministro Moreira Alves. **RE 227.384-8/SP – São Paulo**. Brasília, 09 ago. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3323. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **ADI 3323/DF - Distrito Federal**. Brasília, 23 set. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 422.941. Relator: Ministro Carlos Velloso. **RE 422.941/DF - Distrito Federal**. Brasília, 06 dez. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3055. Relator: Ministro Carlos Veloso. **ADI 3055/SP – São Paulo**. Brasília, 03 fev. 2006.

CORREIO BRAZILIENSE. Distrito Federal, 04 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/04/interna\\_cidadesdf,493285/taxistas-obrigam-casal-a-descer-de-um-carro-do-uber-e-entrar-em-um-tax.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/04/interna_cidadesdf,493285/taxistas-obrigam-casal-a-descer-de-um-carro-do-uber-e-entrar-em-um-tax.shtml)>. Acesso em: 12 out. 2016.

ARAS, Vladimir. **Breves Comentários ao Marco Civil da Internet**. 2014. Disponível em: <<https://blogdovladimir.wordpress.com/2014/05/05/breves-comentarios-ao-marco-civil-da-internet/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 329.

CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. **Breves considerações ao princípio da livre concorrência no contexto da interrelação entre o poder político e econômico**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47451&seo=1>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CLAUDIA LIMA MARQUES & BRUNO MIRAGEM ADVOGADOS ASSOCIADOS (Rio Grande do Sul). **Parecer**. 2015. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/56bb500962cd94f9720d5920/t/56c48154b654f95a0e55c966/1455718755647/Doc.+3+-+Parecer+dos+Prof.+Claudia+Lima+Marques+e+Bruno+Miragem,+professore+da+Universidade+Federal+do+Rio+Grande+do+Sul+e+autores+de+obras+classificadas+de+Direito+do+Consumidor.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2016.

CONJUR. São Paulo, 01 out. 2016. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/justica-rio-libera-uber-define-multa.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 88.

DISTRITO FEDERAL (Estado). Projeto de Lei nº 282, de 17 de março de 2015. **Projeto de Lei nº 282, de 17 de março de 2015**. Distrito Federal, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!282!2015!visualizar.action>>. Acesso em: 12 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL (Estado). Lei nº 5.691, de 02 de agosto de 2016. **Lei nº 5.691, de 02 de agosto de 2016**. Distrito Federal, DF, 02 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/08\\_Agosto/DODF 148 03-08-2016/DODF 148 03-08-2016 SECAO1.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/08_Agosto/DODF%20148%2003-08-2016/DODF%20148%2003-08-2016%20SECAO1.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 898320**. Relator: Desembargador Sérgio Rocha. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 14 out. 2015. p. 161. Disponível em: <<http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosD>>. Acesso em: 14 out. 2016.

DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. **Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro**. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v.

45, n. 1, p. 206, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102011000100023&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000100023&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set. 2016.

ESTEVEES, Luiz Alberto. **Uber: o mercado de transporte individual de passageiros—regulação, externalidades e equilíbrio urbano**. Revista de Direito Administrativo, v. 270, p. 285-299. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/58746/57539>>. Acesso em: 21 out. 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. p. 1310.

G1. São Paulo, 24 jul. 2015. Disponível em: < **G1**. São Paulo, 24 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/sem-limitacao-versao-popular-lei-do-uber-e-sancionada-no-df.html>>. Acesso em: 14 out. 2016.

GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A Livre Concorrência como Garantia do Consumidor**. Belo Horizonte: del Rey, 2003. p. 212.

GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A Livre Concorrência como Garantia do Consumidor**. Belo Horizonte: del Rey, 2003. p. 57.

HANICH, Caroline Meller. ECONOMIA COMPARTILHADA E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 105, n. 1, p.19-31, maio 2016.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 23-25, p. 37, 1982. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/894/837>>. Acesso em: 25 set. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Editora Dialética, 2003. p. 163.

MENDES, F. S.; CEROY, F. M. **Economia Compartilhada e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma proposta de marco legal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2015 (Texto para Discussão nº 185). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)> Acesso em 27 out. 2016.

MIGALHAS. Distrito Federal, 06 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI224705,81042-Governo+do+DF+veta+PL+que+proibe+o+Uber>>. Acesso em: 13 out. 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Os princípios constitucionais da atividade econômica**. Curitiba: Revista Faculdade de Direito da UFPR, v. 4, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32325-38779-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Aspectos Principais da Lei nº 12.965, de 2014, o Marco Civil da Internet: subsídios à comunidade jurídica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 148). Disponível em:

<<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-148-aspectos-principais-da-lei-no-12.965-de-2014-o-marco-civil-da-internet-subsidios-a-comunidade-juridica>>. Acesso em 22 de out. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2015. p. 219.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (Distrito Federal). Conselho Seccional do Distrito Federal. **Parecer**. 2015. Disponível em: <[http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto\\_CAC.pdf](http://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2015/07/voto_CAC.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2016.

PEREIRA, Eduardo Peres. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO E O MARCO CIVIL DA INTERNET. **Mostra de Pesquisa de Direito Civil Constitucionalizado**, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/14336>>. Acesso em 22 de out. 2016.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Defesa da concorrência e bem-estar do consumidor**. 2010. 11 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-104134/en.php>>. Acesso em: 22 set. 2016.

POSSAMAI, Giancarlo Bernardi. **Livre iniciativa e limites à regulação estatal na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Puc/sp, São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6476/1/Giancarlo\\_Bernardi\\_Possamai.pdf](https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6476/1/Giancarlo_Bernardi_Possamai.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2016.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 6ª Vara da Fazenda Pública. **Processo: 0406585-73.2015.8.19.0001**. Juíza Mônica Ribeiro Teixeira. Diário da Justiça Eletrônico. Rio de Janeiro, 08 out. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151030-06.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 159, de 29 de setembro de 2015. **Lei Complementar nº 159, de 29 de setembro de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 29 set. 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313503>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 40.518, de 12 de agosto de 2015. **Decreto nº 40.518, de 12 de agosto de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 12 ago. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/4051/40518/decreto-n-40518-2015-dispoe-sobre-as-penalidades-para-o-transporte-remunerado-irregular-de-passageiros-no-ambito-municipal>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.279, de 8 de Outubro de 2015**. São Paulo, SP, 08 out. 2015. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16279.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2016.

SÃO PAULO. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 349, de 2014. **Projeto de Lei 349/14.** São Paulo, SP, Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07082014PL003492014CAMARA](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07082014PL003492014CAMARA)>. Acesso em: 06 out. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Acórdão nº 2216901-06.2015.8.26.0000.** Relator: Desembargador Francisco Casconi. São Paulo, 13 out. 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9902546&cdForo=0>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

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

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 726, de 2015. **Projeto de Lei 349/14.** Brasília, DF, Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123971>>. Acesso em 27 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005. p. 767.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 257.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 77.

SZTAIN, Rachel. **Teoria Jurídica da Empresa: atividade empresária e mercados.** São Paulo: Editora Atlas, 2004. p. 47.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 821.

VILLANOVA, Ana Luisa Ilha. **MODELOS DE NEGÓCIO NA ECONOMIA COMPARTILHADA: UMA INVESTIGAÇÃO MULTI-CASO.** 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Empresarial, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15184/VERSÃO FINAL DISSERTAÇÃO - Ana Luisa Villanova.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15184/VERSÃO_FINAL DISSERTAÇÃO - Ana Luisa Villanova.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 19 out. 2016.