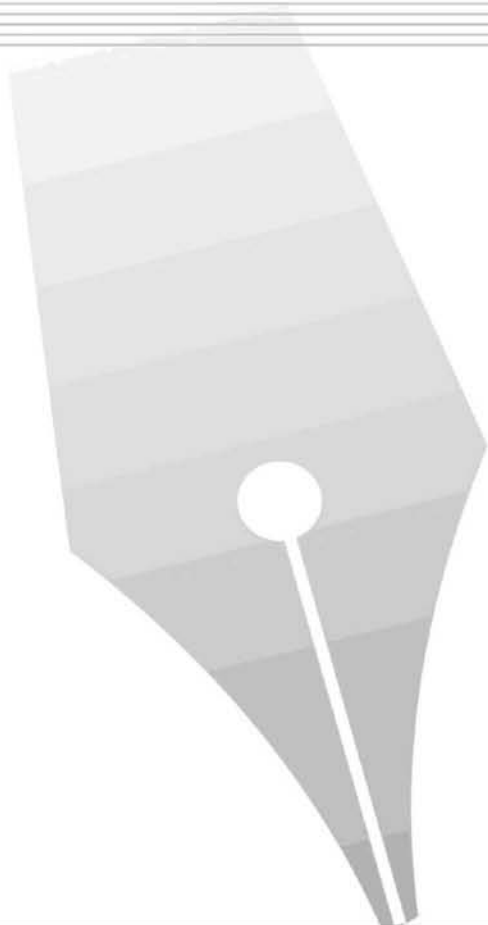


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**ECONOMIA COMPARTILHADA
E A POLÍTICA NACIONAL DE
MOBILIDADE URBANA: Uma
proposta de marco legal**

Francisco Schertel Mendes
Frederico Meinberg Ceroy

Textos para Discussão

185

Novembro/2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

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. Acesso em 5 de novembro de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	O FENÔMENO DA ECONOMIA COMPARTILHADA E SEU IMPACTO EM DIFERENTES MERCADOS	6
	2.1. A FORMAÇÃO DA IDEIA DE COMPARTILHAMENTO ONLINE: EXEMPLOS ANTIGOS E RECENTES	6
	2.2. ECONOMIA COMPARTILHADA E OS NOVOS DESAFIOS GERADOS.....	8
3	ECONOMIA COMPARTILHADA: ASPECTOS CONCORRENCIAIS E REGULATÓRIOS..	10
4	ECONOMIA COMPARTILHADA E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE UM NOVO MARCO LEGAL	13
	4.1. A ECONOMIA COMPARTILHADA E A MOBILIDADE URBANA	13
	4.2. A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E A ATUALIZAÇÃO DA LEI Nº12.578, DE 2012	15
5	CONCLUSÃO	18

ECONOMIA COMPARTILHADA E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: Uma proposta de marco legal

*Francisco Schertel Mendes¹
Frederico Meinberg Ceroy²*

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos meses, a entrada da empresa Uber no Brasil causou diversos debates e questionamentos nos círculos sociais e políticos do país. Se, por um lado, alguns setores afirmam a ilegalidade do serviço prestado pelos motoristas particulares por meio da plataforma desenvolvida pelo Uber, outros defendem a legitimidade da atividade no ordenamento jurídico do país.

O presente artigo busca analisar o tema num contexto mais amplo – o da economia compartilhada (*sharing economy*) – que, conforme notam diferentes autores, tem gerado profundas alterações em diversos setores da economia e transformado os padrões de consumo da sociedade.

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

Por tal motivo, o presente Estudo busca acompanhar os benefícios gerados pela *sharing economy* no setor de transporte urbano e analisar a possibilidade de incorporação da economia compartilhada à Lei de Mobilidade Urbana, positivando no

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Direito Econômico e Regulação, Direito Empresarial e do Consumidor. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

² Promotor de Justiça do MPDFT, Coordenador da Comissão de Direito Digital, mestre em Direito, professor de Direito Digital.

Direito brasileiro um novo mecanismo para promover a circulação de pessoas nos grandes centros do país. O item 2 analisa os impactos da economia compartilhada nos mais diversos setores, enquanto o item 3 traça os limites e as balizas fundamentais à sua necessária regulamentação. O item 4 destaca a economia compartilhada enquanto um paradigma novo e que deve ser positivado – e regulamentado – no âmbito da Lei de Mobilidade Urbana. Por fim, o item 5 expõe as conclusões do presente estudo e apresenta a minuta de anteprojeto que pode servir a tal fim.

2 O FENÔMENO DA ECONOMIA COMPARTILHADA E SEU IMPACTO EM DIFERENTES MERCADOS

2.1. A FORMAÇÃO DA IDEIA DE COMPARTILHAMENTO ONLINE: EXEMPLOS ANTIGOS E RECENTES

É da natureza humana compartilhar bens e serviços. Qualquer pessoa, em algum momento da sua vida, já emprestou livros, CDs, carro, bicicleta, DVDs, etc. Entretanto, este comportamento individual de compartilhar coisas nunca teve o condão de alterar a economia. Faltava escala e as transações se restringiam a amigos, vizinhos e familiares.

Esse contexto sofreu mudanças nas últimas décadas, a partir da difusão da internet no mundo. Inicialmente, a rede mundial de computadores não alterou significativamente o hábito dos consumidores e sua cultura de empréstimo. No começo, poucos se arriscavam a realizar transações por intermédio dessa plataforma e apenas um grupo pequeno de pessoas conseguia vislumbrar formas de ganhar dinheiro com ela.

A grande pergunta que se fazia à época era: como monetizar por meio da rede mundial? A empresa Yahoo, mediante seu buscador de mesmo nome, estudava uma forma de lucrar com a internet, mas não obteve grande êxito. Foi outro buscador que conseguiu descobrir a fórmula do sucesso. O Google chegou à seguinte equação ou fórmula para ganhar dinheiro: o usuário entra com os seus dados e informações e a empresa oferece publicidade, bancada por anunciantes, voltada especificamente para cada um destes mesmos clientes³.

³ Nesse sentido, Cláudio Torres destaca a importância da publicidade para o sucesso do Google: “o Google cresceu porque adotou um modelo de negócios baseado no gerenciamento da publicidade online de seus anunciantes, e mais ainda, por permitir que isso fosse feito de forma simples, online e pelos próprios anunciantes” (TORRES, Cláudio. A Bíblia do Marketing Digital: tudo o que você queria saber sobre marketing e publicidade na Internet e não tinha a quem perguntar. São Paulo: Novatec Editora, 2009, p. 301).

Tal período, marcado por forte experimentalismo, foi também palco de diversas outras invenções que disseminaram o uso da internet e revolucionaram costumes sociais, como é o caso do Napster, primeiro grande teste de compartilhamento pela internet. A sua história começa em 1999, quando Shawn Fanning e Sean Parker criaram, nos Estados Unidos da América, uma plataforma de compartilhamento de arquivos em rede P2P, incorporando à internet o já tradicional hábito de emprestar e dividir coisas.⁴

O Napster permitia que os usuários fizessem o download de um determinado arquivo (músicas, por exemplo) diretamente do computador de um ou mais usuários. Assim, cada computador conectado a sua rede desempenhava tanto as funções de servidor quanto as de cliente.

Em que pese seu inicial sucesso, o serviço foi proibido em março de 2001, sob a acusação de estar promovendo a pirataria e o desrespeito aos direitos autorais. Ocorre que as decisões judiciais, apesar de terem levado ao fechamento do Napster, não foram capazes de deter a revolução do compartilhamento online. Novos programas surgiram no mesmo ano: WinMX, Kazaa, eDonkey, Morpheus, Audiogalaxy, entre outros.⁵

Apesar das principais iniciativas à época adotarem modelos igualmente ilegais, a praticidade e a comodidade de tais plataformas fomentaram a busca por outros meios legítimos de compartilhamento, o que culminou, no final da década, no surgimento de aplicativos como o Uber e o Airbnb – atualmente bastante populares.

O primeiro, através de aplicativo para smartphone, permite o uso de carros de passeio ociosos para o transporte privado de outras pessoas além de seus próprios donos. Suas atividades começaram em junho de 2010 em São Francisco (EUA), oferecendo ao consumidor inovações como a chamada de corrida por meio de sistema de posicionamento (GPS), o pagamento do serviço via cartão de crédito, bem como a possibilidade de avaliação do motorista ao final da corrida.

⁴ SANTINI, Rose Marie; LIMA, Clóvis Ricardo M. de. **Difusão de música na era da Internet**. V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. Salvador: UFBA, 2005, pp. 8-9. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/ClovisMontenegroDeLimaRoseSantini.pdf>

⁵ É o que destacam SANTINI e LIMA (2005, p. 9): “Com o surgimento do Napster, o primeiro e mais popular software para o intercâmbio de arquivos de áudio na rede, muitos outros programas seguiram seus passos. Diversas redes descentralizadas ampliaram-se e não puderam ser freadas por barreiras judiciais. As redes descentralizadas na Internet não usam servidores centrais para organizar o tráfego de arquivos, além de não ser controlada por nenhuma empresa. Por isso, impor restrições a redes como esta se tornou bastante complexo.”

Quanto ao segundo, a sua plataforma permite que os indivíduos – por meio de um serviço online de anúncio, busca e reserva – aluguem o todo ou parte da sua própria casa, como uma forma de acomodação extra. Além de promover diversas facilidades e comodidades, o aplicativo possibilita que os usuários façam comentários e críticas sobre os imóveis disponibilizados, o que garante maior segurança ao consumidor.

Percebe-se, assim, que o fenômeno do compartilhamento ganhou novas proporções diante da popularização e do desenvolvimento da internet. A partir dela, sedimentou-se o caminho para a economia compartilhada, que tem se firmado enquanto um novo setor da economia, dotado de várias nuances e especificidades.

2.2. ECONOMIA COMPARTILHADA E OS NOVOS DESAFIOS GERADOS

Como se pode inferir dos exemplos citados no tópico anterior, a economia compartilhada distingue-se pelo aproveitamento do excesso de capacidade e funcionalidade de bens duráveis, assim como pelo uso de meios tecnológicos que facilitam e aprimoram a qualidade e eficiência de produtos e serviços. Podem-se notar quatro características básicas: o compartilhamento de bens ociosos; o uso avançado da internet e de redes móveis; o comprometimento com os clientes através das redes sociais; e o “ranqueamento” dos serviços, que oferece maior proteção e segurança ao usuário e, conseqüentemente, minora os efeitos perversos decorrentes da assimetria de informação existente entre vendedores e compradores, falha de mercado que acaba sempre por prejudicar os últimos, que possuem menos dados acerca do produto negociado.⁶

Devido a tais características, esta nova economia diferencia-se em grande medida do capitalismo tradicional, que tinha como sua grande mola propulsora o ato de possuir e de acumular a maior quantidade possível de bens.⁷

A economia compartilhada, por outro lado, altera o teor de alto consumo que pautava as relações sociais. Não por outro motivo, percebe-se que, atualmente, diversas empresas tradicionais têm direcionado ao menos parte de suas atividades a esse setor.

⁶ Além das citadas, outras características foram destacadas no relatório da PricewaterhouseCoopers (PRICEWATERHOUSECOOPERS, **The Sharing Economy – consumer intelligence series**. [S.L.]: 2015. Disponível em: <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

⁷ Nesse sentido ver GANSKY, Lisa. **MESH: Porque o Futuro dos Negócios é Compartilhar**. Rio de Janeiro: Alta Books: 2011.

Como exemplo, pode-se citar o caso da empresa de mapeamento urbano Waze, pertencente à Google, que começou a liberar um programa piloto de caronas em Israel, onde usuários poderão pagar a motoristas uma pequena taxa por uma carona de ida e volta do trabalho⁸. No mesmo contexto, igualmente merece destaque a atual tendência de empresas tradicionais do setor automotivo a aderirem a tal movimento. Esse é o caso da Ford, General Motors e BMW, que anunciaram em junho de 2015 que estão construindo uma linha de carros que possibilitarão aos donos compartilhá-los.⁹

Nesse sentido, a economia compartilhada tem se mostrado um paradigma apto a revolucionar diversos setores, o que, no entanto, exige forte atenção da sociedade. De fato, apesar de prestarem serviços semelhantes, esse ramo da economia não pode ser interpretado a partir de modelos antigos, que certamente não respondem aos desafios próprios da *sharing economy*.

Sem o entendimento desta grande revolução econômica que vem alterando os rumos dos mercados, tende-se a enxergar as empresas oriundas da economia compartilhada com base em um paradigma único e ultrapassado. O fenômeno Uber, nesse contexto, é entendido como uma espécie de táxi e o Airbnb é tido como nada mais do que particulares fazendo o papel de hotéis.

No entanto, os exemplos citados demonstram que, antes de casos isolados, a economia compartilhada representa um movimento forte e em franca expansão. A cada ano, novas ideias e formas de compartilhamento são geradas, o que demonstra a necessidade de se avaliar tal fenômeno em toda a sua complexidade, especialmente se considerarmos que, como esclarecido anteriormente, os consumidores são os maiores beneficiados pela expansão da *sharing economy*.

Conclui-se, assim, que tal setor claramente não é atendido pelo atual marco legislativo – fortemente ligado a uma concepção tradicional de capitalismo –, devendo ser atualizado e posto em consonância com as especificidades e exigências desse novo paradigma.

⁸ *Google's Waze launches a ridesharing service in Israel*. **WIRED**, Califórnia, 07 jul. 2015. Disponível em: <http://www.wired.com/2015/07/googles-waze-launches-ridesharing-service-israel/>. Acesso em: 10 jul. 2015.

⁹ *Montadoras adotam carro compartilhado*. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2015. Mercado, p. 33.

3 ECONOMIA COMPARTILHADA: ASPECTOS CONCORRENCIAIS E REGULATÓRIOS

Como visto, o surgimento da economia compartilhada revela diversos desafios ao legislador, especialmente quando esta se insere em mercados semelhantes ou muito próximos àqueles já consagrados. A inexistência de legislação específica, ou a utilização dos regramentos concernentes a modelos tradicionais, pode ocasionar situações de patente insegurança jurídica que são prejudiciais aos consumidores, aos prestadores do novo serviço e – de forma geral – a todo o mercado.

Assim, é fundamental a avaliação de como e de qual deve ser a resposta legislativa ao fenômeno da economia compartilhada, que, como destacado, tem revolucionado diversos setores da economia, criando novas formas de agir, consumir e empreender.

Apesar da clara dificuldade em responder tal questão, algumas premissas básicas inscritas na Constituição Federal de 1988 já delineiam os limites e objetivos a serem respeitados pelo legislador ordinário, cuja atividade regulatória encontra-se claramente balizada pelos princípios do art. 170. 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:

De fato, o texto constitucional de 1988 é claro ao autorizar a intervenção estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores econômicos. Entretanto, o exercício de tal prerrogativa deve se ajustar aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do art. 170 da Constituição.¹⁰

Assim, apesar de diversos interesses – públicos e privados – autorizarem a intervenção do Estado na economia, é patente a necessidade de que os princípios inscritos na Constituição sejam respeitados pela atividade legislativa. Dentre outros valores, como o da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da justiça social, a regulação da economia diretamente toca discussões a respeito da livre iniciativa, tendo em vista que a intervenção estatal representa uma restrição ao protagonismo dos particulares consagrado pelo poder constituinte.¹¹

¹⁰ RE 422941, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 24-03-2006 PP-00055 EMENT VOL-02226-04 PP-00654 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, pp. 273-302.

¹¹ Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio, em análise da ADPF 46, destacou a opção do constituinte brasileiro em consagrar a livre iniciativa na CF de 1988: “a partir desse descrédito no potencial empresário do Estado como forma de atingir eficazmente o progresso e a transformação social, os

Não obstante, pela própria estrutura do art. 170 da CF, sabe-se que a livre iniciativa – ainda que ampla – não é irrestrita, havendo a hipótese de alguns serviços serem exclusivamente desenvolvidos pelo poder público ou mediante concessão e, de maneira geral, a possibilidade de o exercício livre de atividades ser submetido a normativas estatais, como forma de assegurar o interesse público e o direito de terceiros.¹²

Nesse sentido, ao se analisar o surgimento de novas tecnologias e novos tipos de serviços, como é o caso da *sharing economy*, é fundamental que as discussões acerca de sua regulamentação levem em consideração a tensão entre a importância da livre iniciativa para o desenvolvimento do mercado e a necessidade de intervenção do Estado para o seu melhor funcionamento, de forma a otimizar o bem estar dos consumidores e usuários.

No ponto, é importante destacar que a própria intervenção estatal, no que concerne ao bom desenvolvimento do mercado, convive perfeitamente com o princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF), que, no âmbito constitucional, é visto em sua perspectiva instrumental, isto é, enquanto um meio utilizado para servir à economia e aos cidadãos, constituindo um fenômeno natural, legítimo e indispensável ao desenvolvimento, à dignidade humana e à justiça social.¹³

Além disso, a livre concorrência igualmente apresenta papel fundamental no que concerne à evolução do capitalismo segundo as inovações científicas e tecnológicas, atuando diretamente em todo o mercado e, principalmente, sobre o consumidor. Há uma lógica cíclica no comportamento das empresas quando se trata do processo inovador,

papéis que dantes lhe foram destinados passaram por uma redistribuição, no intuito de reduzir o tamanho da máquina burocrática, devolvendo-se à iniciativa particular as atividades que estavam sendo prestadas. O pêndulo retorna à iniciativa privada, de modo a assegurar-lhe o papel de protagonista na sociedade” (ADPF 46, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2009, DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-01 PP-00020 RTJ VOL-00223-01 PP-00011).

¹² Segundo Calixto Salomão Filho: “livre iniciativa não é sinônimo de liberdade econômica absoluta(...). O que ocorre é que o princípio da livre iniciativa, inserido no *caput* do art. 170 da Constituição Federal, nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada” (SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade econômica(princípios e fundamentos jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 93-94).

¹³ Nesse sentido, convém destacar trecho do livro “Os fundamentos do antitruste” da professora da Universidade de São Paulo – USP, Paula Forgioni: “O texto da Constituição de 1988 não deixa dúvidas quanto ao fato de a concorrência ser, entre nós, meio instrumento para o alcance de outro bem maior, qual seja, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. 5ª ed.)

ou, segundo Schumpeter, do processo da chamada “destruição criativa”: a partir do conhecimento (ciência e tecnologia) existente na sociedade, de novas ideias e da identificação de oportunidades, esforços são transformados em novos produtos e serviços comercializáveis, que, posteriormente, viram fonte de matéria prima para novos empresários, substituindo e, portanto, destruindo a ordem anterior.¹⁴

Por tal motivo, a regulação econômica de um novo setor – como é o caso da *sharing economy* – deve ser suave, flexível e aberta a novas experiências, mantendo a retroalimentação do ciclo das inovações e acompanhando as mudanças tecnológicas e científicas da sociedade contemporânea. Cabe, assim, aos sistemas regulatórios proporcionar um ambiente favorável ao aperfeiçoamento e desenvolvimento do processo evolucionário inerente ao capitalismo.

Sem embargo, é igualmente relevante que o Estado cumpra o seu papel de zelar pelos direitos e interesses dos consumidores e usuários, determinando – se for o caso – regramentos mínimos à prestação de um serviço seguro e regular. Além disso, principalmente por ser a *sharing economy* um setor de forte investimento em tecnologia, deve também o Poder Público atentar-se aos possíveis impactos concorrenciais ocasionados pela criação de novos produtos, que podem ser utilizados abusivamente pelos seus criadores, ao mesmo tempo em que estimula o desenvolvimento tecnológico, essencial para o desenvolvimento econômico do País.

Apesar de ter sua discussão originada em casos de infraestrutura, a doutrina do *essential facilities* tem ganhado reconhecimento em diversas outras oportunidades que, em comum, descrevem a situação de uma empresa com relativo poder de mercado ser detentora de um bem essencial ao desenvolvimento da atividade econômica dos outros *players*.¹⁵ Nesses casos, a recusa da empresa em contratar o uso de tal bem pode ser considerada abusiva, como ocorreu no famoso caso *United States v. Terminal*

¹⁴ SCHUMPETER, JOSEPH A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, *passim*.

¹⁵ Sobre a independência da teoria do *essential facilities* em relação à sua origem, Calixto Salomão Filho destaca: “Note-se que a origem da noção de *essential facility* poderia dar a impressão de que o conceito só tem relevância quando se está considerando o acesso a infraestruturas bastante específicas, normalmente ligadas a uma indústria organizada em rede. Todavia, não importa tanto o tipo de bem ou de mercado que está sendo considerado. O relevante é a situação de dependência extrema acima referida. Sob essa perspectiva, qualquer bem econômico pode, em princípio, vir a ser uma *essential facility*”. SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial – as condutas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 113.

*Railroad*¹⁶ *Association*, em que a empresa – detentora de todas as linhas de trem que davam acesso à St. Louis, Estados Unidos – foi obrigada a contratar com suas concorrentes o direito de passagem. No caso, além do caráter essencial do bem, destacou-se a impossibilidade de duplicação da linha e a ausência de prejuízos decorrentes do compartilhamento.

Nesse sentido, é possível que o fenômeno da economia do compartilhamento ocasione a criação de plataformas que, de forma semelhante ao caso descrito, sejam fundamentais ao desenvolvimento da atividade de outras empresas e particulares. Ademais, é importante destacar que a internet tem sido palco de diversas controvérsias do direito da concorrência, que vem discutindo, por exemplo, se os serviços de busca – como o prestado pelo *Google* – poderiam ser enquadrados na teoria do *essential facilities*.¹⁷

Assim, constata-se que, no âmbito da economia compartilhada, a ação legislativa deve ser balizada pelos princípios constitucionais que sustentam a Ordem Econômica e Financeira nacional, de modo a permitir a expansão da competitividade, o estímulo à inovação e, por fim, o desenvolvimento socioeconômico. Não obstante, igualmente se revela fundamental que os futuros regramentos atentem-se para os direitos de consumidores e terceiros, bem como levem em consideração os possíveis impactos concorrenciais que podem acompanhar o desenvolvimento de alguns setores, especialmente diante da dependência destes às novas tecnologias.

4 ECONOMIA COMPARTILHADA E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE UM NOVO MARCO LEGAL

4.1. A ECONOMIA COMPARTILHADA E A MOBILIDADE URBANA

Como relatado, a economia compartilhada é responsável pela revolução de diversos setores da economia, criando, inclusive, novas soluções para problemas há muito discutidos pela sociedade. Dentre as contribuições desse novo paradigma, pode-

¹⁶ ESTADOS UNIDOS, SUPREMA CORTE AMERICANA, caso *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, julgado em 22 de Abril de 1912).

¹⁷ Sobre o tema, ver MANNE, Geoffrey A., *The Problem of Search Engines as Essential Facilities: An Economic & Legal Assessment* (January 17, 2011). **THE NEXT DIGITAL DECADE: ESSAYS ON THE FUTURE OF THE INTERNET**, p. 419, Berin Szoka, Adam Marcus, eds., TechFreedom, January 2011; Lewis & Clark Law School Legal Studies Research Paper No. 2011-10. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1747289>

se destacar o seu impacto – ainda que em potencial – no setor de transportes, no qual se apresenta como uma possível forma de melhora da mobilidade urbana de várias cidades.

Isso porque, dentro desse novo paradigma, podem ser percebidas importantes mudanças culturais no que concerne aos padrões de consumo e ao uso de automóveis privados. Diante de grandes cidades onde o transporte público apresenta baixa eficiência e o tráfego de carros privados é intenso, os serviços desenvolvidos pelos aplicativos representam importante solução às demandas sociais de maior mobilidade.

Conforme estudo realizado pela PricewaterhouseCoopers¹⁸, a introdução dos serviços prestados por aplicativos como Zipcar, RelayRides, Car2Go, Lyft e Uber têm promovido uma espécie de reforma cultural. Por anos, ficou-se imprescindível a aquisição de um carro próprio para se obter conforto e comodidade no transporte pelas grandes cidades. Todavia, com o advento do modelo da economia compartilhada, surgem novos modelos bem sucedidos, principalmente, por serem de boa qualidade, preço moderado e de patente segurança.

Nesse contexto, percebe-se uma gradual mudança de costume no sentido da dispensa da compra de carros próprios e do aumento na utilização de meios de transportes compartilhados, o que gera redução nos custos ambientais e socioeconômicos, principalmente no sentido da diminuição do tráfego urbano de automóveis, de problemas relacionados à estacionamento e, até mesmo, de bebidas alcoólicas conjugadas à direção perigosa.

Foi o que indicou a pesquisa da Universidade da Califórnia, Berkley, após realizar estudos na cidade de São Francisco sobre os aplicativos Uber, Lyft e Sidecar. Dentre outras conclusões, o estudo destacou que os resultados indicavam a *sharing economy* como mais uma “opção de mobilidade aos moradores da cidade, particularmente em cidades grandes e densas como São Francisco, onde estacionamento é restrito e o transporte público incompleto”.¹⁹

¹⁸ PRICEWATERHOUSECOOPERS, **The Sharing Economy – consumer intelligence series**. [S.L.]: 2015. Disponível em: <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

¹⁹ Tradução livre de parte do trecho: “Although still exploratory, these findings nevertheless indicate ridesourcing enriches mobility options for city dwellers, particularly in large, dense cities like San Francisco where parking is constrained and public transit incomplete.”(CEVERO, Roberto, ET AL. App-Based, On-Demand Ride Services: Comparing Taxi and Ridesourcing Trips and User Characteristics in San Francisco. Berkley, California: Universidade da Califórnia, Agosto de 2014, p. 18, disponível em: <http://www.uctc.net/research/papers/UCTC-FR-2014-08.pdf>

Quanto à questão, é importante destacar a importância de tais aplicativos ao Brasil, que enfrenta enorme dificuldade no que tange ao sistema de transporte público urbano, principalmente por deter 5 das 10 cidades mais populosas da América do Sul. Nesse sentido, há enorme contingente de pessoas que, diante da ineficiência dos transportes coletivos, se vêem tentadas a adquirir carro próprio para maior conforto, conseqüentemente, aumentando o volume do tráfego de automóveis privados.

A partir disso, a opção do compartilhamento de carros mostra-se como uma alternativa ao problema das grandes cidades brasileiras, uma vez que permitiria uma espécie de reutilização dos veículos, ou seja, o mesmo carro poderia ser usado por diferentes usuários, facilitando questões relativas à estacionamento, ao próprio tráfego urbano e, inclusive, reduzindo a emissão de gases poluentes.

Nesse contexto, é de grande valor a opinião do Economista-Chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Luiz Alberto Esteves, que, após análise da realidade brasileira, constatou a necessidade de regulação de tais aplicativos, bem como asseverou os possíveis benefícios ao mercado e aos consumidores:

Finalmente, é necessário discutir a regulação do mercado de transporte individual de passageiros, visto que não há elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual. Além disso, elementos econômicos sugerem que, sob uma ótica concorrencial e do consumidor, a atuação de novos agentes tende a ser positiva.²⁰

Constata-se, assim, a importância da *sharing economy* às questões referentes à mobilidade urbana, especialmente em um país cujo sistema de transporte não se encontra em consonância com a grandeza de suas metrópoles, tampouco com os anseios da população por meios confortáveis e seguros de circulação.

4.2. A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E A ATUALIZAÇÃO DA LEI Nº 12.578, DE 2012

A mobilidade urbana encontra-se no centro de diversos debates da atualidade, inclusive daqueles concernentes ao planejamento das grandes cidades brasileiras, cujo sistema de transporte revela-se claramente insuficiente às demandas sociais. Cuida-se de

²⁰ ESTEVES, Luiz Alberto. Documento de Trabalho 001/2015 – O Mercado de transporte individual privado de passageiros: Regulação Externalidades e Equilíbrio Urbano. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Setembro de 2015.

tema de clara importância ao desenvolvimento econômico das metrópoles do país e à qualidade de vida dos cidadãos.

A própria Constituição de 1988, visando o bem estar geral e o desenvolvimento da função social da cidade, afirmou a necessidade de adoção de políticas locais de planejamento urbano, que incluem a discussão sobre os meios e estruturas de transporte e circulação de pessoas (Art. 21, XX e Art. 182, CF)²¹. Ainda pela sistemática constitucional, seria de competência Federal a definição dos parâmetros centrais a serem desenvolvidos pelos Municípios.

Diante disso, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – instituída por meio da Lei nº 12.578, de 2012 – surge enquanto instrumento normativo fundamental à questão, traçando os principais aspectos, objetivos e diretrizes a serem observados pelo poder municipal.

Embora promulgada em 2012, o texto originário não engloba – de forma expressa – o fenômeno da *sharing economy*, tampouco conceitua e regula o transporte individual privado de passageiros, ramo específico em que diversas empresas do setor vêm se concentrando.

O silêncio da lei, no entanto, não significa a ilegalidade dos serviços já prestados por meio de diversos aplicativos de smartphone, que – diante da existência de regulamento específico – encontram-se protegidos no âmbito da livre iniciativa e da liberdade profissional, ambos valores constitucionalmente assegurados.²²

²¹ Pode-se perceber a relação entre a mobilidade urbana e o desenvolvimento e configuração das cidades na opinião de Luis Alberto Esteves, economista-chefe do CADE: “Uma forma de suplantar alguns problemas na avaliação dos impactos de modificações nos mercados de transporte individual de passageiros é por meio da análise de equilíbrio urbano, visto que a análise de equilíbrio parcial desconsidera um elemento teórico básico da literatura sobre economia urbana: as variações nos custos de deslocamento dentro das áreas urbanas podem alterar (direta e/ou indiretamente) a configuração das cidades, bem como o uso e a ocupação do solo urbano. Em suma, podem afetar outras variáveis relevantes do espaço urbano, tais como os preços dos imóveis, dos aluguéis residenciais e até mesmo a taxa de crescimento e espraiamento das cidades (*sprawl* urbano).” (ESTEVES, 2015, p. 12).

²² Segundo Daniel Sarmiento, consultado sobre a legalidade dos serviços prestados pelos motoristas vinculados à empresa Uber, assim destacou: “Pelo princípio da livre empresa (art. 170, Parágrafo único, CF), a falta de regulamentação de uma atividade econômica não a torna ilícita, não impedindo o seu exercício. Ademais, em razão do referido princípio, o exercício de atividade econômica em sentido estrito, como a desempenhada pela Consulente e pelos seus motoristas credenciados, não depende de prévia licença ou autorização estatal, até o eventual advento de regulamentação estatal que disponha em sentido contrário.” (SARMENTO, Daniel. **Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: o ‘caso Uber’**. Parecer s/n, Rio de Janeiro: 10 de julho de 2015, p. 40. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>).

Tampouco justifica-se, nesse contexto, o seu enquadramento na atividade desenvolvida pelos taxistas – transporte individual público –, uma vez que este notadamente constitui um serviço aberto ao público, podendo ser requisitado até mesmo em via pública, enquanto o caso analisado trata de transporte voltado a um número determinado de pessoas que celebram contratos privados de transporte.²³ Além disso, os serviços intermediados por tais empresas encaixa-se, de forma patente, na categoria de transporte individual privado, que, apesar de não regulamentado, é previsto pela lei de mobilidade urbana, ao se conjugar o disposto no art. 4º, § 2º, II, *a* com o inciso III, *b*, do mesmo artigo.

Nesse sentido, percebe-se que a própria lei, apesar de prever tal modalidade, apenas não a disciplina, o que é plenamente justificável, pois o transporte privado individual não representava à época uma opção no que concerne à mobilidade urbana. Como afirmado, tal tipo de serviço, antes utilizado de forma restritiva, passou apenas nos últimos anos a significar uma real forma de circulação de pessoas dentro da cidade, sendo fundamental a atualização da lei neste particular.

É importante destacar que a própria lei caracteriza-se pela abertura às inovações tecnológicas, de modo a estimular o desenvolvimento e o aprimoramento de novos métodos relativos a questões de mobilidade. Frente a isso, a incorporação da *sharing economy* à lei revela-se em clara consonância com o texto normativo em questão, que positivou o “incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico” enquanto uma de suas diretrizes.

Além disso, por representar uma forma alternativa de meio de transporte em substituição do uso individual do automóvel, a proposta igualmente reforça diversos outros princípios e diretrizes centrais da Lei de Mobilidade Urbana, como o “desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais”(art. 5º, II), a busca pela “eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana”(art. 5º, IX), e, sobretudo, a “mitigação dos custos ambientais, sociais e econômico dos deslocamentos de pessoas”(art. 6º, IV).

²³ Nesse sentido, além de Daniel Sarmiento (SARMENTO, 2015, p. 39), assim se posicionou a seccional da OAB/DF, por meio de parecer elaborado por sua Comissão de Assuntos Constitucionais: “Serviços como o Uber foram abrangidos pelo PL 282/2015. **Tal serviço, no entanto, possui natureza diversa daquele presta por táxis, principalmente por não ser aberto ao público, uma vez que é realizado segundo a autonomia da vontade do motorista, que tem a opção de aceitar ou não a corrida, de acordo com a sua conveniência**” (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. Parecer referente ao protocolo 11162-/2015. Relator Romulo Martins Nagib. Brasília: 7 de julho de 2015, p. 5).

Nesse contexto, a proposta de Projeto de Lei em anexo serve como mecanismo de efetiva atualização da Política de Mobilidade Urbana do país, abrindo campo para se pensar a mobilidade urbana a partir de um novo paradigma, de modo a promover a todos os cidadãos formas mais eficientes e menos poluentes de circulação.

Por meio dele – além de se definir o transporte privado individual, sanando todas as dúvidas a respeito de sua legalidade e o consolidando enquanto efetivo meio de transporte à população –, obriga-se o poder público local a regular o serviço no que concerne à segurança, higiene, conforto e qualidade, bem como já estipula – como um mínimo de proteção aos particulares – a necessidade de os motoristas observarem os deveres próprios dos taxistas, a obrigatoriedade de contratação de seguro e a responsabilidade solidária de todos aqueles envolvidos na prestação final do serviço pela ocorrência de eventuais danos.

Além disso, em consonância com as preocupações anteriormente expostas, o Projeto igualmente positiva a necessidade de se respeitar o regime de livre concorrência próprio do setor, reconhecendo, de antemão, o possível caráter essencial de algumas aplicações que se revelem fundamentais ao desenvolvimento das atividades econômicas dos outros *players*.

Por fim, em consonância com as propostas acima expostas, faz-se igualmente necessária a realização de alterações pontuais no Código de Transito Brasileiro, de modo a possibilitar o controle, pela Administração, dos veículos utilizados pelos motoristas e empresas na realização do serviço, exigindo o seu registro nas autoridades competentes. Na questão, revela-se também imprescindível a criação de nova categoria de veículo, tendo em vista o seu uso misto – tanto pelo particular em seu transporte próprio quanto pelos usuários do serviços –, que não permite caracterizá-lo nem como particular, tampouco como de aluguel.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou – após analisar a evolução recente dos meios tecnológicos e das suas influências na mudança paradigmática de diversos aspectos da mobilidade urbana – propor sugestões de aprimoramento do quadro legal, de modo a incorporar a economia de compartilhamento ao ordenamento jurídico brasileiro, ampliando as modalidades de prestação de serviços de transporte urbano.

A primeira intervenção legislativa que se faz necessária consiste na alteração da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012) quanto à definição da nova modalidade de transporte, bem como no que se refere à competência do poder público e das autoridades municipais e na previsão de danos decorrentes da prestação do serviço. Além disso, com relação ao Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 1997), é imprescindível a adição do transporte privado individual às categorias previstas pelo CTB, assim como a exigência do registro dos veículos junto às autoridades competentes.

Nesse sentido, a fim de contribuir com o debate sobre o tema analisado, é apresentado, no anexo I deste artigo, anteprojeto de lei que busca dar tratamento adequado às questões identificadas.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2015

Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para disciplinar o serviço de transporte privado individual de passageiros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 4º, 18-A, 18-B e 18-C da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passam a vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 4º**

.....

XIV – transporte privado individual: serviço remunerado de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens individualizadas, por intermédio de veículos particulares cadastrados junto às autoridades competentes, cuja contratação se dá de maneira prévia, mediante aplicações de internet ou não.

Art. 18-A. O serviço de transporte privado individual de passageiros será desenvolvido em caráter de livre concorrência, competindo ao poder público municipal a sua disciplina e fiscalização, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene e de qualidade.

§ 1º As autoridades municipais competentes organizarão e disponibilizarão cadastro específico das empresas e profissionais responsáveis pela prestação do serviço de transporte privado individual de passageiros.

§ 2º Deverão ser registrados no cadastro de que trata o § 1º:

I – os veículos utilizados na realização do serviço;

II – os motoristas profissionais responsáveis pela condução dos veículos; e

III – as empresas detentoras ou responsáveis pela aplicação de internet ou tecnologia utilizada na contratação do serviço.

§ 3º Aplica-se aos motoristas profissionais de transporte privado individual de passageiros o disposto no art. 5º da Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011.

§ 4º Caracteriza infração à ordem econômica impedir injustificadamente o acesso de prestadores de serviço de transporte individual à aplicação ou tecnologia utilizada na contratação do serviço, na medida em que configure hipótese prevista no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Art. 18-B. É atribuição das autoridades municipais competentes acompanhar, permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que prestarem serviços de transporte privado individual, podendo, para tanto, requisitar as informações e documentos necessários ao cumprimento de suas funções, resguardado o segredo de indústria e de comércio e o sigilo legal, quando for o caso.

§ 1º A recusa, omissão ou retardamento injustificado às requisições de que trata o *caput* constitui infração punível com multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo ser aumentada em até 20 (vinte) vezes, se necessário para garantir sua eficácia, em razão da situação econômica do infrator.

§ 2º O montante fixado para a multa diária de que trata o *caput* deste artigo constará do documento que contiver a requisição da autoridade competente.

§ 3º Compete à autoridade requisitante a aplicação da multa prevista no *caput* deste artigo.

§ 4º Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o *caput* sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.

Art. 18-C. Em caso de danos decorrentes ou associados ao serviço de transporte privado individual de passageiros, respondem solidariamente todos os profissionais e empresas que contribuíram para o fornecimento do serviço.

§ 1º Sem prejuízo do disposto em leis especiais, é obrigatória a contratação de seguro de danos a que se refere o *caput*, na forma e valor definidos em regulamento.” (NR)

Art. 2º Os arts. 96 e 135-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passam a vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 96.**

III –

f) de transporte privado individual.

Art. 135-A. Os veículos destinados ao transporte privado individual deverão estar devidamente registrados junto às autoridades municipais competentes.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.