

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

CESAR ANDRE MACHADO DE MORAIS

Economia do compartilhamento e a Política Nacional de Mobilidade Urbana:  
compatibilidades e modelos de regulação municipais

Ribeirão Preto

2017



CESAR ANDRE MACHADO DE MORAIS

Economia do compartilhamento e a Política Nacional de Mobilidade Urbana:  
compatibilidades e modelos de regulação municipais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da  
Universidade de São Paulo para obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara

Ribeirão Preto

2017

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

d827e de Moraes, Cesar Andre Machado  
Economia do compartilhamento e a Política Nacional de Mobilidade  
Urbana: compatibilidades e modelos de regulação municipais / Cesar  
Andre Machado de Moraes; orientador Thiago Marra. -- Ribeirão  
Preto, 2017.  
110 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Departamento de  
Direito Público) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto,  
Universidade de São Paulo, 2017.

1. MOBILIDADE URBANA. 2. ECONOMIA DO  
COMPARTILHAMENTO. I. Marra, Thiago, orient. II. Título

## FOLHA DE APROVAÇÃO

MORAIS, Cesar Andre Machado de.

Economia do compartilhamento e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: compatibilidades e modelos de regulação municipais.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



*Aos meus pais, Conceição e Jonas.*





## AGRADECIMENTOS

Ao professor Thiago Marrara, pela oportunidade e pela inspiração.

Ao André Simionato Castro, que estando passos a frente, vem me auxiliando nos caminhos percorridos.

Aos amigos das casas em que morei, com os quais aprendi e construí. À República LawLaw, por vivermos juntos o que brotou espontaneamente de nós. Ao D1 do CREU, por me permitir nos últimos meses a redescoberta de nossas potencialidades.

À Laíssa Furilli e Luiza Veronese, amigas queridas, por todos os conselhos nesse fim de graduação.

À Laura Campos e Marcos Sá, com quem dividi as alegrias e incertezas dos últimos dias.

À minha família, por todo o amor e pelo apoio incondicional aos meus projetos.



*Nossas ruas eram frias  
Como os homens desses dias  
Engrenagens tão sombrias  
Esquecidas pelos deuses  
A pulsar em vão*

*Misteriosamente uma androide  
Gritou docemente  
Me mostrou a vida  
Me encheu de cores  
Desenhando um holograma em meu coração.*

Arrigo Barnabé, Cidade Oculta.



## RESUMO

MORAIS, Cesar Andre Machado de. **Economia de compartilhamento e a política nacional de mobilidade urbana**: compatibilidade e modelos de regulação municipais. 2017. 111 f Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

A Lei 12.587/12 instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), traçando para tanto uma série de princípios a partir dos quais deve ser orientada a política de transportes no país. Ocorre que nos últimos anos, a introdução de tecnologias disruptivas neste setor trouxe a necessidade de se revisitar o debate, sobretudo no que tange aos novos serviços de Transporte Individual de Passageiros de Utilidade Pública (“TIPUP”), fornecidos por meio das plataformas digitais de empresas como a Uber e Cabify. Estes novos serviços inserem-se no que ficou conhecido como Economia do Compartilhamento, termo usado para se referir às tendências de um mercado mais horizontal e sustentável, baseado numa tecnologia de rede peer-to-peer, na qual os usuários podem ao mesmo tempo fornecer e consumir serviços e bens subutilizados. A partir desse panorama, o presente trabalho tem como objetivo analisar a compatibilidade destes novos serviços de TIPUP aos princípios encartados pela PNMU, bem como os modelos de regulação adotados pelos municípios que regulamentaram estes serviços, examinando suas prováveis adequações e eficácia. Para tanto, foi necessária a adoção de uma abordagem jurídico sociológica, bem como a utilização de ferramentas de pesquisa empírica, sobretudo no que se refere à análise das fontes primárias sobre o tema. Por fim, conclui-se que os serviços de TIPUP, em vários aspectos, vão na contramão das diretrizes traçadas pela PNMU. Por outro lado, vê-se que dentro do rótulo da economia do compartilhamento, existem diferenças significativas entre as categorias de serviços de transporte ofertados; ainda, conclui-se que as leis e decretos municipais que regulamentaram os serviços atuam como meios de adequá-lo aos princípios da PNMU.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Mobilidade Urbana. Economia do Compartilhamento. Modelos de regulação.



## ABSTRACT

MORAIS, Cesar Andre Machado de. **Economia de compartilhamento e a política nacional de mobilidade urbana**: compatibilidade e modelos de regulação municipais. 2017. 111 f Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

The Federal Act 12.587/12 established the National Urban Mobility Policy (“PNMU”), underlining, for this purpose, a set of principles by which the transportation policy in the country must be guided. During the last years, the introduction of disruptive technologies in this sector brought the necessity to revisit the debate, mainly regarding the new services of Individual Passenger Transportation of Public Utility (“TIPUP”), provided by digital platforms such as Uber and Cabify. These new services are part of what is known as Sharing Economy, a term used to refer to the trend of a more horizontal and sustainable market, based in a peer-to-peer network technology, in which users can both provide and consume underused services and assets. Given this scenario, the present research aims to analyse the compatibility of these new services of TIPUP to the principles of PNMU, as well as the models of regulation adopted by the districts that regulated these services, examining its probable adjustments and efficacies. According to these objectives, it was necessary the adoption of a juridical sociological approach, as well as the use of empirical research tools, mainly concerning the analysis of primary sources about the research subject. Finally, the results show that in many aspects, the TIPUP services go on the opposite side of the principles underlined by PNMU. On the other hand, it is perceived that into the label of Sharing Economy, there are substantial differences among the categories of transportation services provided. Further, the results show that the municipal laws that regulated the services act as a way to adjust them to PNMU principles.

**Keywords:** National Urban Mobility Policy. Sharing Economy. Models of regulation.





## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**PNMU** – Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012)

**TIPUP** – Transporte Individual de Passageiros de Utilidade Pública

**OTTC** - Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1. MOBILIDADE URBANA.....	25
1.1 – Introdução .....	25
1.2 – A disciplina jurídica da mobilidade urbana na lei federal 12.587/12.....	28
1.3 Princípios – Art. 5º .....	29
I. Acessibilidade Universal.....	30
II. Desenvolvimento sustentável das cidades .....	33
III. Eficiência, Eficácia e Efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano / na circulação urbana .....	38
IV. Segurança no deslocamento das pessoas.....	41
V. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos usos dos diferentes modos e serviços.....	44
2. A ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO .....	47
2.1 – Introdução .....	47
2.2 – As redes <i>peer-to-peer</i> .....	48
2.3 – Entusiastas.....	50
2.4 – Críticos .....	53
3 – OS SERVIÇOS DE TIPUP POR APLICATIVO NO BRASIL .....	57
3.1 – Introdução .....	57
3.2 – Aplicativos de carona paga .....	57
3.3 – Aplicativos de carona solidária .....	60
3.3 – Aplicativos “mistos” .....	61
3.4 – Considerações sobre os serviços de TIPUP por aplicativo .....	62
4 – MODELOS DE REGULAÇÃO .....	67
4.1 – Introdução .....	67
4.2 – São Paulo: Decreto 56.981, de 10 de maio de 2016.....	74
4.3 – Brasília: Lei 5.691, de 02 de agosto de 2016, regulamentada pelo Decreto 38.258, de 07 de junho de 2017.....	81
4.4 – Porto Alegre: Lei 12.162, de 09 de dezembro de 2016, regulamentada pelo Decreto 19.700, de 13 de março de 2017 .....	83
4.5 – São José dos Campos: Decreto 17.384, de 10 de fevereiro de 2017, alterado pelo Decreto 17.405, de 17 de março de 2017.....	85
4.6 – Campo Grande: Decreto nº 13.157 de 16 de maio de 2017 .....	87

4.7 – Palmas: Medida Provisória nº 16, de 06 de junho de 2017, regulamentada pelo Decreto 1.394, de 07 de junho de 2017 .....	89
4.8 – Balneário Camboriú: Lei 4.040, de 29 de junho de 2017, regulamentada pelo Decreto 8.663, de 28 de agosto de 2017 .....	91
4.9 – Curitiba: Decreto nº 1302, de 18 de julho de 2017 .....	92
4.10 – Vitória: Decreto nº 16.770, de 01 de agosto de 2017 alterado pelo Decreto nº 16.785, de 25 de agosto de 2017.....	93
4.11 - Cascavel: Decreto nº 13.726, de 22 de agosto de 2017.....	95
4.12 - Piracicaba: Decreto nº 17.188, de 02 de setembro de 2017 .....	96
4.13 – Considerações sobre os modelos de regulação praticados no Brasil.....	97
CONCLUSÃO.....	105
REFERÊNCIAS .....	107

## INTRODUÇÃO

Embora já há algumas décadas a expansão das cidades brasileiras tenha evidenciado o problema da mobilidade urbana no país, a disciplina normativa deste tema surgiu apenas com a Lei 12.587/12, que veio no sentido de instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), traçando para tanto uma série de princípios, objetivos e diretrizes a partir dos quais deve ser orientada a política de transportes no país.

Apesar da referida lei fornecer algumas classificações para os serviços de transporte até então existentes, tem-se, nos últimos anos, que a introdução de tecnologias disruptivas neste setor trouxe a necessidade de se revisitar o debate, sobretudo no que tange aos novos serviços de Transporte Individual de Passageiros de Utilidade Pública (“TIPUP”), fornecidos por meio das plataformas digitais de empresas como a Uber, WillGo, Blablacar, e MoovitCarpool. Estes novos serviços inserem-se no que ficou conhecido como Economia do Compartilhamento, um termo usado como guarda chuva conceitual para se referir às tendências de um mercado mais horizontal e sustentável, baseado numa tecnologia de rede *peer-to-peer*, na qual os usuários podem ao mesmo fornecer e consumir serviços e bens subutilizados.

Essas inovações introduziram-se a partir de uma série de controvérsias, o que não é de causar espanto quando se tem em vista que desestabilizaram mercados inteiros. Especificamente em relação aos serviços de transporte privado, foram vários os embates ao redor de todo o mundo, entre as empresas operadoras do serviço, o poder público, e as várias categorias de motoristas profissionais. Isso ocorreu sobretudo por conta da ausência de regulamentação sobre os serviços da economia do compartilhamento, quadro este que, paulatinamente, vem se alterando. Ainda assim, são várias as consequências da introdução destes serviços na sociedade, o que repercute em amplas esferas de discussão, seja em relação às consequências trabalhistas, consumeristas, ambientais e, no caso em tela, em relação à disciplina da mobilidade urbana.

Nesse panorama, o presente trabalho tem como objetivo geral I. analisar a compatibilidade destes novos serviços de TIPUP aos princípios encartados pela PNMU; e objetivo específico II. analisar a adequação e eficácia dos modelos de regulação instituídos pelos municípios brasileiros. Assim, o trabalho foi dividido em dois eixos: no primeiro analisou-se os princípios estabelecidos pela PNMU, apresentados no art. 5º da Lei 12.587/12,

dentre os quais se priorizou aqueles que possuíssem pertinência evidente com os serviços de TIPUP. Já no segundo eixo, procedeu-se à análise das leis e decretos que regulamentaram os serviços à nível municipal, ressaltando-se as similitudes e diferenças entre os modelos adotados por cada município; esboçando-se, por fim, em que medida estes dispositivos adéquam-se aos princípios da PNMU, e em que medida são eficazes, ou seja, se efetivamente observam as demandas e características dos serviços de TIPUP em operação no país.

Para tanto, foi necessária a adoção de uma perspectiva jurídico-sociológica, na qual se buscou investigar o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo<sup>1</sup>, procurando-se entender a coordenação entre as realidades fáticas e jurídicas da mobilidade urbana no país. Mais especificamente, buscou-se compreender a compatibilidade dos serviços de economia compartilhada à disciplina da mobilidade urbana, bem como a compatibilidade dos modelos de regulação municipais às peculiaridades da economia do compartilhamento. Ressalte-se que foi preciso recorrer à literatura de outras áreas das ciências sociais aplicadas, uma vez que a literatura jurídica sobre mobilidade urbana é ainda incipiente, e que os próprios conceitos usados nesse campo são, por natureza, interdisciplinares.

Deve-se ainda ressaltar o caráter eminentemente empírico da presente pesquisa, uma vez que parte substancial das informações e dados obtidos foram colhidos através de fontes primárias, a saber páginas de jornais e portais de notícia. Assim, sobretudo no capítulo três, no qual se faz um levantamento acerca dos principais serviços de carona paga e carona solidária em operação no país, e no capítulo quatro, em que se busca analisar os decretos que regulamentaram estes serviços à nível municipal, foi necessária a utilização de notícias como instrumento de observação da realidade fática, ainda em construção, no que se refere ao objeto de pesquisa em questão.

Com efeito, o tema da economia do compartilhamento e sua interface com a mobilidade urbana encontra-se em fase efervescente, com ampla repercussão no debate público e nas instâncias dos poderes judiciário e legislativo. Por outro lado, por mais instigante que seja trabalhar com um tema extremamente recente e atual, é uma tarefa desafiadora acompanhar a trajetória de um objeto de estudo em movimento: ao longo da elaboração da pesquisa foi aprovada uma série de decretos e leis municipais regulamentando os serviços de TIPUP no país, assim como houve intensa movimentação no Congresso

---

<sup>1</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(RE)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, 252 p.

Nacional acerca do projeto de lei complementar 28/2017, que busca regulamentar os serviços à nível nacional.

Outra dificuldade encontrada ao longo da pesquisa, também relacionada ao caráter incipiente da literatura sobre o tema, diz respeito à carência de terminologias consolidadas. O próprio termo “economia do compartilhamento” é usado em acepções diversas, conforme há de se mostrar. Além disso, são vários também os termos usados para se referir aos serviços de carona oferecidos pelas plataformas digitais como a Uber. Assim, para os fins de condução deste trabalho, optou-se por utilizar a terminologia do decreto 56.981/16 de São Paulo, que regulamentou os serviços em questão, denominando-os “Transporte Individual de Passageiros de Utilidade Pública” (TIPUP). Dentro dessa nomenclatura, há ainda de se distinguir os serviços de “carona paga” dos serviços de “carona solidária”, conforme este mesmo decreto o faz.

Por fim, espera-se que este trabalho possa contribuir aos esforços de compreensão do fenômeno da economia do compartilhamento no campo do direito, e mais especificamente, à compreensão dos efeitos desse fenômeno no âmbito da mobilidade urbana. Espera-se ainda que os dados e informações aqui levantados sirvam de insumo às análises mais profundas sobre o tema.





## 1. MOBILIDADE URBANA

### 1.1 – Introdução

Antes de adentrar aos aspectos gerais da Lei 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, cabe tecer alguns comentários acerca dos significados deste conceito. Para tanto, há de se recorrer a algumas noções do campo da geografia, do urbanismo, e finalmente do direito urbanístico, fazendo-se breves comentários em relação a cada um deles, a fim de melhor se identificar o papel da disciplina jurídica em relação ao tema.

Inicialmente, na teoria de Milton Santos, o espaço geográfico é entendido como o “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações”<sup>2</sup>, ou ainda, como um conjunto de fixos e fluxos, no qual os segundos atuam sobre os primeiros, frequentemente alterando-os<sup>3</sup>. Essa noção é vantajosa porque permite compreender o espaço urbano como um objeto dinâmico, composto não apenas pela dimensão material, mas também pela dimensão das ações. É a partir desse paradigma que se entende a mobilidade como parte do espaço urbano, vez que corresponde aos fluxos e é sobre ela que se sustentam os sistemas de ações, ou seja, é a partir da fluidez do espaço que os indivíduos operam no meio geográfico.

Ainda nessa perspectiva, e para os fins do presente trabalho, é importante ressaltar que o meio geográfico é na contemporaneidade o meio técnico científico informacional<sup>4</sup>. A partir da revolução técnico científica das telecomunicações, a informação deixa de estar presente apenas nas coisas, ou nos objetos técnicos que formam a parte material do espaço, e passa a ser necessária à ação realizada sobre essas coisas<sup>5</sup>. Pode-se assim dizer que essa transformação

---

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 29.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

“tornou possível a mobilidade generalizada (dos homens, da energia, dos usos, dos produtos, no tempo e no espaço), uma mobilidade medida, controlada, prevista, que assegura aos centros de decisão um real poder sobre os outros pontos do espaço”<sup>6</sup>.

No âmbito do Urbanismo, tendo em vista a complexidade do tema, Kneib enfatiza a necessidade de se definir a mobilidade de acordo com as especificidades e realidades locais<sup>7</sup>. Com efeito, a fim de ressaltar a variedade de acepções que o termo carrega, a autora recorda as sucessivas definições de mobilidade urbana adotadas pelo Ministério das Cidades: em 2004, o termo foi definido como as diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às necessidades de deslocamento; em 2005, a mobilidade é definida como o resultado da interação dos fluxos de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano<sup>8</sup>.

Ainda no campo do urbanismo, e a par das especificidades locais, o conceito de mobilidade pode ser entendido como “um atributo relacionado aos deslocamentos realizados por indivíduos nas suas atividades de estudo, trabalho, lazer”<sup>9</sup>, ou ainda, em suma, pode-se dizer que a mobilidade urbana consiste no “conjunto de deslocamentos da população no território”<sup>10</sup>. Esse viés é vantajoso porque permite associar o conceito de mobilidade às noções de deslocamento e locomoção; afinal, mobilidade urbana transcende a questão dos sistemas de transportes, haja vista que está também relacionada ao planejamento e à forma urbana<sup>11</sup>.

Já no que tange à doutrina do Direito Urbanístico, o conceito de mobilidade urbana está atrelado à noção de viário urbano. Nessa perspectiva, a ordenação jurídica do sistema viário é a condição necessária ao exercício da função urbana de circular<sup>12</sup>, ou seja, é por

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 234

<sup>7</sup> KNEIB, Erika Cristine. **Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana**. Universidade Federal de Goiás: 2014, p. 19.

<sup>8</sup> Ministério das Cidades, 2004; Ministério das Cidades, 2005.

<sup>9</sup> MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Néelson Rodrigues da. **A percepção do especialista sobre o tema da mobilidade urbana**. São Paulo: TRANSPORTES – ANPET, 2008, p. 2.

<sup>10</sup> MEYER, R. M. P., GROSTEIN, M. D., BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Edusp / Imprensa Oficial do Estado, 2004, p. 28.

<sup>11</sup> Disponível em: << <http://www.archdaily.com.br/br/870410/mobilidade-e-questao-de-desenho-urbano> >> Acesso em 14 de outubro de 2017.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, p. 178 – 179.

meio do sistema viário que se realiza o direito à circulação<sup>13</sup>, ou à mobilidade. Nesse entendimento, José Afonso da Silva identifica dois aspectos no sistema viário, os quais devem ser analisados separadamente: o primeiro diz respeito à infraestrutura viária, e corresponde ao aspecto estático; o segundo, por sua vez, diz respeito à infraestrutura operacional, e corresponde ao aspecto dinâmico, ou mais especificamente, aos transportes<sup>14</sup>. Por óbvio, é esse segundo aspecto que importa ao presente trabalho.

Embora transporte e mobilidade urbana não se confundam, tem-se que a mobilidade das pessoas em certa região é determinada pelo sistema de transporte<sup>15</sup>, entendido como o conjunto de meios e atividades destinados a conduzir pessoas e coisas de um ponto a outro dentro da cidade<sup>16</sup>. Assim, há de se dizer que o sistema de transporte de uma cidade compreende, de um lado, os meios públicos e privados, e de outro, os meios coletivos e individuais<sup>17</sup>; o doutrinador ressalta que os meios de serviço destinados ao público, tanto coletivos quanto individuais (táxis), sujeitam-se ao regime jurídico de utilidade pública<sup>18</sup>. É essa, aliás, a classificação adotada pela Lei 12.587/12, conforme há de se mostrar adiante.

Por outro lado, conquanto seja esta uma discussão de contornos jurídicos recentes, há de se considerar os esforços de definição específica do conceito de mobilidade urbana no âmbito do direito. Nesse sentido, Rech<sup>19</sup> afirma que a natureza jurídica da mobilidade urbana é a de assegurar aos indivíduos a liberdade de ir e vir com dignidade; seria, portanto, a mobilidade urbana o conjunto de meios necessários à garantia do direito fundamental de locomoção. Para que isso seja possível, devem ser usados instrumentos tecnológicos, urbanísticos e de infraestrutura, “como facilitadores deste direito”<sup>20</sup>. Com efeito, e em consonância com a doutrina de José Afonso da Silva, as infraestruturas viária

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> KNEIB, Erika Cristine. **Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana**. Universidade Federal de Goiás: 2014, p. 19.

<sup>16</sup> Ibidem, op. cit., p. 229.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016, p. 274.

<sup>20</sup> Ibidem.

e operacional constituem o conjunto de instrumentos a partir dos quais o direito à circulação torna-se possível.

## 1.2 – A disciplina jurídica da mobilidade urbana na lei federal 12.587/12

Afirma-se que a busca pela regulamentação da mobilidade urbana à nível federal existe desde a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>21</sup>. A partir do ano seguinte foram propostos sucessivos projetos de lei relativos ao sistema de transporte coletivo e às diretrizes nacionais de transporte coletivo urbano, os quais, no entanto, foram todos arquivados<sup>22</sup>.

Pode-se afirmar que isso ocorreu porque eram necessárias mudanças políticas e institucionais para que se formulasse e executasse uma política nacional de mobilidade urbana, o que se deu a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003<sup>23</sup>. De fato, analisando o projeto de lei que ensejou a PNMU, Gomides afirma que “a fundamentação jurídica para a iniciativa baseou-se no entendimento de que a política nacional de mobilidade urbana é um instrumento de política de desenvolvimento urbano”<sup>24</sup>, conforme dispõe o art. 182 da Constituição, e que, portanto, não pode ser resumida simplesmente ao sistema de transportes, uma vez que trata da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade, objetivando proporcionar aos cidadãos o acesso universal às oportunidades<sup>25</sup>.

Ainda segundo Gomides, é essa mudança institucional, ou melhor, das regras e normas que definem o comportamento das pessoas, ao lado do rearranjo político do período, o que possibilitou, à época, o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana<sup>26</sup>. De fato, o Conselho das Cidades<sup>27</sup> elaborou em 2004 uma proposta

---

<sup>21</sup> PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 12.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA, 2008, p. 16.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 20.

ampla, na qual aglutinaram-se diferentes projetos de lei, e que seguiu para o Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 166/2010, o qual, por sua vez, foi remetido sem alterações de mérito à presidente, que sancionou a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana em 3 de janeiro de 2012<sup>28</sup>.

Assim, surge a PNMU trazendo, por um lado, “conteúdo excessivamente descritivo, classificatório e conceitual em grande parte de seu texto”<sup>29</sup>, e por outro, resumindo o papel da mobilidade urbana e seus objetivos no contexto das cidades. Nesse sentido, Pires afirma que a lei em estudo atribuiu à política de mobilidade urbana o papel de catalisar quatro finalidades principais, quais sejam, viabilizar a acessibilidade através do fornecimento de serviços e infraestrutura de qualidade, efetivar o direito à cidade, minimizar as desigualdades socioeconômicas, e contribuir para a melhoria da qualidade ambiental por meio da redução do consumo de combustíveis<sup>30</sup>.

Ressalte-se que além dos princípios encartados na PNMU, os quais serão a seguir analisados, a lei traz a padronização dos tipos de serviço de transporte, apoiando-se em critérios relativos ao objeto transportado, à natureza jurídica do transporte e a sua função privada ou coletiva<sup>31</sup>.

### 1.3 Princípios – Art. 5º

Segundo a doutrina, os princípios podem ser entendidos como “as normas fundantes e nucleares de um sistema”<sup>32</sup>, ou ainda, como “as ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo

---

<sup>27</sup> “A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Disponível em: << <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades> >>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>28</sup> PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira, op. cit.

<sup>29</sup> MARRARA, Thiago. **Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 125.

<sup>30</sup> PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira, op. cit., p. 14.

<sup>31</sup> MARRARA, Thiago, op. cit.

<sup>32</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2011, 48 p.

de se organizar”<sup>33</sup>. Antes de pretender exaurir os significados possíveis ao termo, cumpre ao presente trabalho justamente reiterar o sentido comum atribuído pela doutrina, qual seja, o de que os princípios estão relacionados aos valores nucleares de um dado sistema.

Especificamente no que tange à lei em análise, tem-se que a Seção II do texto apresenta os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU, dispostos, respectivamente, nos artigos 5º, 6º e 7º. Ocorre, entretanto, que não se vislumbra distinções evidentes entre estas três categorias apresentadas<sup>34</sup>; mesmo assim há de se partir do pressuposto de que os princípios seriam as características que marcam a PNMU e sua execução, as diretrizes seriam micropolíticas a serem desenvolvidas por todos os entes, enquanto que os objetivos estariam mais relacionados aos resultados que a execução da política deveria ocasionar<sup>35</sup>. Conquanto cada uma dessas categorias seja relevante, o presente trabalho há de se concentrar nos princípios trazidos pela lei.

Assim, dentre os onze princípios apresentados no artigo 5º da PNMU, destacou-se para o presente trabalho I. acessibilidade universal; II. desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; IV. eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano / IX. eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana; VI. segurança nos deslocamentos das pessoas; VII. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos usos dos diferentes modos e serviços.

## I. Acessibilidade Universal

Muito embora o conceito de acessibilidade universal pareça demasiado amplo, vez que a expressão permite enveredar-se por uma variedade de sentidos, tem-se que a literatura acaba por delimitar alguns significados possíveis para o termo. Com efeito, o tema da acessibilidade universal é amplamente debatido, seja no âmbito do direito, da sociologia, da arquitetura e urbanismo, e da engenharia, mesmo assim é possível encontrar discussões comuns a todas essas áreas, quase sempre se referindo às questões relativas ao exercício dos direitos de pessoas com mobilidade reduzida.

---

<sup>33</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995, 311 p.

<sup>34</sup> MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade urbana**. Revista Digital de Direito Administrativo: 2014, p. 8.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Ainda assim, antes de pensar a acessibilidade universal como um princípio voltado apenas a determinados grupos da população, como pessoas portadoras de deficiência, obesos, idosos, dentre outros, parece mais apropriado partir de uma perspectiva óbvia, porém frequentemente esquecida, qual seja, a de que “cada pessoa possui a sua diferença, e sua marca pessoal deveria ser respeitada e reconhecida no social, por fazer parte da condição de ser humano<sup>36</sup>.”. Nesse viés, ao invés de se entender a acessibilidade universal como uma política voltada às demandas específicas de grupos sociais vulneráveis, há de se entendê-la, conforme o próprio nome sugere, como política voltada à integração universal dos sujeitos ao meio social.

Antes de prosseguir a discussão, no entanto, é necessário dar maior precisão ao que se pode chamar de acessibilidade universal. Rech propõe que a acessibilidade universal seja compreendida como forma de facilitar a aproximação das pessoas à locais com determinado objetivo<sup>37</sup>. Já numa perspectiva mais particular à arquitetura e engenharia, acessibilidade universal é uma forma de se referir à “desenho universal”, ou seja, aos projetos que visam facilitar o acesso de pessoas com mobilidade reduzida<sup>38</sup>. Ainda nesse sentido, acessibilidade universal pode ser considerada como a condição de alcançar os elementos funcionais do ambiente construído, para permitir sua utilização<sup>39</sup>.

Nesse sentido, há de se afirmar que o desenho universal não se aplica simplesmente às pessoas com deficiência, mas deve levar em consideração as várias diferenças existentes entre as pessoas. Assim, busca-se a partir do desenho universal garantir a ampla acessibilidade aos componentes do ambiente, evitando-se a necessidade de ambientes e produtos especiais para a pessoa com deficiência<sup>40</sup>. Esse entendimento propõe que não seja o sujeito, unicamente pela sua diferença, quem precisa de um lugar

---

<sup>36</sup> FERNANDES, Idília; LIPPO, Humberto. **Política de acessibilidade universal na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Textos & Contextos, 2013, p. 282.

<sup>37</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016, p. 281.

<sup>38</sup> ALVES, Mário J. **Mobilidade e acessibilidade: conceitos e novas práticas**. Indústria e ambiente, 55, p. 1.

<sup>39</sup> NICOLL, Anthony Robert Joseph; FILHO, José Jorge. **O ambiente que promove a inclusão: conceito de acessibilidade e usabilidade**. Unimar: Revista da Faculdade de Engenharia e Arquitetura e Tecnologia, 2001. Disponível em << [www.unimar.br/publicacoes/assentamentos/assent\\_humano3v2/Antony%20e%20jose.htm](http://www.unimar.br/publicacoes/assentamentos/assent_humano3v2/Antony%20e%20jose.htm) >> Acesso em 14 de outubro de 2017.

<sup>40</sup> FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão; BRITO, Viviane Gomes de. **Planejamento urbano e acessibilidade: o direito a cidade inclusiva**. Revista do CEDS, 2015, p. 11.

reservado no social; é a sociedade que precisa, através de suas instituições e instâncias, adequar-se às singularidades dos indivíduos que a compõem<sup>41</sup>.

Pensando nos contornos jurídicos da acessibilidade universal, Feijó e Brito afirmam que “o direito constitucional da acessibilidade é, antes de tudo, uma materialização do direito constitucional da igualdade”<sup>42</sup>. Nessa perspectiva, há de se dizer que a acessibilidade não se resume, por exemplo, à construção de rampas para cadeirantes; ela deve permitir à pessoa com mobilidade reduzida exercer plenamente sua cidadania, cumprindo os direitos fundamentais já reconhecidos<sup>43</sup>. A acessibilidade é assim entendida como um pressuposto ao exercício da cidadania, vez que permite aos indivíduos circular com igualdade pelos ambientes sociais.

Numa perspectiva dos direitos humanos, o modelo atual para o desenho das políticas de acessibilidade advém da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, de 2006, promulgada no Brasil a partir do Decreto 6.949/2009. Nessa convenção, o protagonismo das pessoas com deficiência propõe que os sujeitos sociais não sejam mais vistos como objeto do assistencialismo, mas de uma política pública instituída “no arcabouço dos direitos humanos fundamentais.”<sup>44</sup>.

No ordenamento jurídico infraconstitucional, a preocupação em relação à acessibilidade das pessoas com deficiência ganhou relevância sobretudo a partir da Lei 10.098 de 2000. Aliás, em seu art. 2º, inciso I, esse dispositivo define acessibilidade como:

“A possibilidade e a condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.”

É esse o viés que se pretende dar ao princípio da acessibilidade universal no presente trabalho. Tendo em vista que não se trata de um princípio voltado à grupos sociais específicos, tampouco de uma política de assistencialismo, há de se pensar a

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>44</sup> FERNANDES, Idilia; LIPPO, Humberto; PRATES, Jane Cruz. **Direitos humanos e o direito à acessibilidade universal**. UNIOESTE: 6º Seminário nacional estado e políticas públicas, 2014, p. 7.



acessibilidade universal como conjunto de práticas e mecanismos que possibilitem o uso das estruturas urbanas pela totalidade dos sujeitos.

## II. Desenvolvimento sustentável das cidades

O desenvolvimento sustentável é percebido como um dos temas globais de maior importância deste início de século<sup>45</sup>. Apesar de o debate ser relativamente recente, vez que a expressão passou a ser utilizada a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992<sup>46</sup>, as propostas de desenvolvimento sustentável foram amplamente aceitas e institucionalizadas no âmbito das organizações intergovernamentais, dos governos nacionais, dos setores empresariais e das ONGs<sup>47</sup>. Com efeito, em que pesem as diferentes matrizes discursivas<sup>48</sup>, é notável a proeminência do tema do desenvolvimento sustentável, quaisquer que sejam as arenas de debate.

O marco inicial da expressão deve-se ao relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), no qual o desenvolvimento sustentável foi definido como uma forma de desenvolvimento voltada às necessidades das gerações atuais, sem, no entanto, comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades<sup>49</sup>. Apesar de ser um conceito questionável, “por não definir quais são as necessidades do presente nem quais serão as do futuro”<sup>50</sup>, as preocupações inerente ao desenvolvimento sustentável, explícita ou implicitamente, estão na base das mais diversas políticas públicas.

No caso da disciplina jurídica das cidades, e mais especificamente da mobilidade urbana, os pressupostos de desenvolvimento sustentável são explícitos, vez que o

---

<sup>45</sup> BARBIERI, José Carlos; et al. **Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições**. São Paulo: Revista de Administração de empresa, 2010, p. 2.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

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

<sup>48</sup> ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, p. 21.

<sup>49</sup> CAMPOS, V. B. G.; RAMOS, R. A. R. **Proposta de indicadores de mobilidade urbana sustentável relacionando transporte e uso do solo**. São Carlos: Anais do Pluris, 2005.

<sup>50</sup> BARBOSA, Gisele Silva. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Macaé: Revista Visões, 2008, p. 2.

“desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais” faz parte dos princípios a partir dos quais é fundamentada a Lei 12.587/12. Na verdade, o princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, dada a sua abrangência na literatura, parece ser o de maior relevo dentre os vários listados no art. 5º da referida lei, haja vista que em muitos aspectos acaba por abarcar os outros princípios elencados, conforme há de se mostrar. Nessa perspectiva, cabe tecer alguns comentários acerca dos significados e implicações que o conceito de desenvolvimento sustentável das cidades carrega.

Inicialmente, a fim de circunscrever o debate sobre desenvolvimento urbano sustentável, Acsehrad<sup>51</sup> apresenta aquilo que chama de “matrizes discursivas da sustentabilidade urbana”. Segundo o autor, o conceito de sustentabilidade urbana pode ser definido a partir de três matrizes: I) representação técnico-material da cidade; II) a cidade como espaço da “qualidade de vida”; III) a reconstituição da legitimidade das políticas urbanas<sup>52</sup>. Cada uma dessas matrizes, por suas vezes, apresentam certos modelos de compreensão, os quais são vantajosos porque permitem circunscrever, sem, no entanto, limitar excessivamente um conceito demasiado amplo, que é o da sustentabilidade nas cidades, o que é perfeitamente adequado aos fins deste trabalho.

A primeira matriz diz respeito a uma concepção na qual a cidade é entendida como um organismo, na qual se vislumbra a “inter-relação de elementos ou unidades responsável pelo funcionamento de uma estrutura organizada”<sup>53</sup>. Nessa perspectiva, “a cidade sustentável será aquela que, para uma mesma oferta de serviços, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais”<sup>54</sup>. Tem-se, assim, uma concepção de cidade sustentável pautada numa “racionalidade ecoenergética”<sup>55</sup>, na qual se pensa o consumo de energia em função da oferta de serviços.

---

<sup>51</sup> ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, p. 65.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: << <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/organismo/> >> Acesso em 15 de outubro de 2017.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

A segunda matriz, por sua vez, na qual a cidade é pensada como “espaço de “qualidade de vida””, diz respeito aos “componentes não mercantis da existência cotidiana e cidadã da população urbana”, sobretudo no que se refere às implicações sanitárias das práticas urbanas<sup>56</sup>. Trata-se de uma visão na qual se atenta às questões de saúde e bem estar da população, sobretudo quando se tem em vista as substâncias nocivas e tóxicas a que estão submetidos os moradores das cidades. Nesse sentido, as emissões líquidas e gasosas são entendidas como imposição de consumo forçado de produtos da atividade mercantil<sup>57</sup>, tal fenômeno é notável sobretudo no que diz respeito aos veículos automotores.

Por fim, a última matriz diz respeito à capacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços à quantidade e qualidade das demandas sociais<sup>58</sup>. Ao lado das perspectivas de “eficiência energética” e “saúde populacional”, esta matriz ressalta o aspecto social imbuído na ideia de sustentabilidade urbana, ou seja, a necessidade de se atender às demandas dos vários atores do ambiente urbano. De fato, o não atendimento destas necessidades está relacionado à erosão da legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas<sup>59</sup>, seja por ineficiência na administração dos recursos públicos, ou por “indisposição de democratizar o acesso aos serviços urbanos”<sup>60</sup>; em ambos os casos, por óbvio, os efeitos são mais graves aos setores social e economicamente menos favorecidos.

Ainda nesse sentido, embora as concepções de função social e ambiental da propriedade tenham discussão própria, pertinente às limitações do direito de propriedade, há de se mencionar a relevância do entendimento de “função socioambiental da propriedade pública e privada”<sup>61</sup> à discussão da sustentabilidade urbana, uma vez que tal concepção aponta não apenas para o aspecto econômico de produtividade, mas esboça a preocupação em conciliar diferentes funções da cidade, “como a cultura, o meio ambiente,

---

<sup>56</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> JUNIOR, Nelson Saule; et al. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007, p. 288.

a moradia”<sup>62</sup>. Desse ponto de vista, há de se afirmar que a cidade sustentável, enquanto bem público, também deve cumprir uma série de funções sociais e ambientais.

Apresentadas essas primeiras noções acerca do que se entende por sustentabilidade urbana, cabe destacar que no Estatuto das Cidades o legislador descreve aquilo que se entende por “direito à cidades sustentáveis” (Art. 2º, I):

“o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Enxerga-se aqui um viés não pautado pelas matrizes de Acsehrad, no entanto amplamente presente na discussão global sobre desenvolvimento sustentável, qual seja, o do equacionamento entre as necessidades presentes e futuras. Nesse sentido, Amadei<sup>63</sup> ressalta a necessidade de se pensar operações urbanísticas que sejam viáveis à vida presente, afastando-se do urbanismo utópico, ao mesmo tempo em que se atente para a sustentabilidade da vida futura, afastando-se do urbanismo de improviso e permissivo. Assim, pode-se dizer que, ao lado dos aspectos “ecoenegéticos”, “sanitários” e “sociais” da sustentabilidade, há ainda o componente temporal, que aponta justamente para o equacionamento entre as necessidades presentes e futuras.

Ainda, embora o princípio em análise não se refira exclusivamente à mobilidade urbana, uma vez que diz respeito ao desenvolvimento sustentável das cidades como um todo, há de se ressaltar brevemente alguns aspectos do que se pode denominar “mobilidade urbana sustentável”. Em consonância com o todo aqui exposto, o conceito da mobilidade urbana sustentável pode ser considerado a partir de dois enfoques: o primeiro relacionado com a adequação da oferta de transporte ao contexto socioeconômico; e o segundo relacionado com a qualidade ambiental<sup>64</sup>. Mais uma vez, percebe-se aqui, especificamente em relação à mobilidade urbana, as matrizes “social” e “ecoenergética” descritas por Acsehrad.

Como forma de complementar esse panorama, há de se acrescentar que o conceito de mobilidade urbana sustentável é também apresentado como a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e da liberdade de movimento e circulação da

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Millenium Editora, 2006, p. 36.

<sup>64</sup> CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. **Uma visão da mobilidade urbana sustentável**. São Paulo: Revista dos Transportes Públicos, 2007, p. 1.

sociedade, incluindo a livre escolha dos modos de transporte, de maneira segura sem comprometimento da saúde humana e dos ecossistemas<sup>65</sup>. Visualiza-se aqui, por fim, a matriz “sanitária” de Acselrad, ao lado de uma definição muito próxima àquela de mobilidade urbana, “por si só”, nos moldes do que se pode entender como direito à circulação<sup>66</sup>.

Ainda, em comentário ao artigo 2º, I, do Estatuto das Cidades, acima transcrito, Fiorillo<sup>67</sup> destaca o direito ao transporte como o conjunto de meios necessários destinados à livre locomoção

“em face da necessidade de utilização das vias nas cidades, adaptadas não só à circulação da pessoa humana como a operações de carga ou descarga, fundamentais para as relações econômicas/de consumo, bem como para as necessidades fundamentais vinculadas à dignidade da pessoa humana”.

Esse comentário merece atenção porque, além de pautar os direitos fundamentais, no que tange à mobilidade no contexto do desenvolvimento urbano sustentável, chama a atenção para o aspecto econômico, presente na dimensão “ecoenergética” de Acselrad, uma vez que diz respeito à certas noções de eficiência, que podem ser pensadas tanto na relação oferta de serviços e gasto de recursos pelo poder público, quanto pelo aproveitamento do particular.

Aliás, em que pese a extensão da análise sobre o princípio do “desenvolvimento sustentável das cidades” aqui apresentada, quando comparada às análises dos demais princípios, expostas anteriormente e adiante, há de se ressaltar que justamente pela abrangência que o conceito de “desenvolvimento sustentável” carrega, muitos aspectos dos demais princípios selecionados já são aqui pincelados. Assim, por exemplo, conforme há de se mostrar, os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano (Art. 5º, IV) e na circulação urbana (Art. 5º, IX) estão intimamente ligados à matriz “ecoenergética” aqui exposta.

---

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Glauca Maia de. **Mobilidade urbana e padrões sustentáveis de geração de viagem: um estudo comparativo de cidades brasileiras**. São Carlos: EESC – Dissertação de mestrado, 2014, p. 21.

<sup>66</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, p. 178 – 179.

<sup>67</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado: lei 10.257/2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 98.

### III. Eficiência, Eficácia e Efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano / na circulação urbana

Embora os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade sejam correlatos, há uma série de diferenças entre eles, sobretudo na teoria da administração e do direito público. Cumpre, assim, tecer alguns comentários sobre cada um desses conceitos; a começar pelo disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual, a administração pública direta e indireta, pertencente a qualquer dos entes federativos, há de obedecer, dentre outros, ao princípio da eficiência.

Numa perspectiva do direito administrativo, pode-se pensar a eficiência como uma exigência imposta ao agente público, para que este atue de modo a produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar<sup>68</sup>. Ainda nessa perspectiva, ao lado do aspecto concernente ao agente público, Di Pietro ressalta o aspecto ligado ao “modo racional de se organizar, estruturar e disciplinar a administração pública”, o que também se faz com o intuito de se obter resultados na prestação do serviço público<sup>69</sup>. De um modo ou de outro, ambos os aspectos correlacionam a eficiência aos meios utilizados para se obter determinado resultado.

O viés do direito administrativo é semelhante ao da “Ciência da Administração”<sup>70</sup>, porém não é idêntico. Neste último campo, a eficiência pode ser descrita como os esforços de utilização adequada dos recursos<sup>71</sup>, num sentido de que “um administrador eficiente é o que consegue um desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis”<sup>72</sup>. Ainda nesse sentido, a eficiência pode ser descrita pela equação  $E = P/R$ , onde P são os produtos obtidos e R os recursos utilizados<sup>73</sup>.

Ocorre que, diferente da administração científica, na administração pública não se pode defender a eficiência em detrimento dos procedimentos ou meios utilizados<sup>74</sup>. Com

---

<sup>68</sup> NOHARA, Ivone Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 91.

<sup>69</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

<sup>70</sup> NOHARA, Ivone Patrícia, op. cit., p. 92.

<sup>71</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 58.

<sup>72</sup> NOHARA, Ivone Patrícia, op. cit., p. 92.

<sup>73</sup> CHIAVENATO, Idalberto, op. cit., p. 58.

<sup>74</sup> NOHARA, Ivone Patrícia, op. cit., p. 92.

efeito, o estado democrático de direito pauta-se por uma série de garantias em favor dos administrados, as quais, por vezes, podem demandar um valor maior de recursos, mas que são necessárias tendo em vista os demais princípios que norteiam a administração pública<sup>75</sup>, como a impessoalidade e a publicidade. Nesse sentido, há de se dizer que “a eficiência é o princípio que deve ser harmonizado com os demais”<sup>76</sup>, não havendo de se sobrepor a nenhum deles.

Por sua vez, e ainda no viés da administração, quando comparada à eficiência, há de se afirmar que a eficácia está mais diretamente relacionada aos resultados obtidos<sup>77</sup>. Ao diferenciar os dois conceitos, Chiavenato afirma que “eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo”<sup>78</sup>. Nessa perspectiva, “pode ser que um administrador seja eficiente sem que necessariamente seja eficaz”<sup>79</sup>. Em suma, a eficiência diz respeito ao uso adequado dos meios, enquanto a eficácia relaciona-se ao cumprimento ou não dos objetivos pretendidos.

Já a efetividade na área pública, tende a aferir em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população<sup>80</sup>. Nesse sentido, o conceito de efetividade é mais amplo que o de eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, e aquela tende a mostrar se o objetivo trouxe melhorias à população pretendida<sup>81</sup>. O viés que se tem a partir do conceito de efetividade é vantajoso porque permite pensar os modelos de serviço público, e mesmo a necessidade de certas ações públicas<sup>82</sup>, uma vez que, apesar de certas ações cumprirem com os objetivos a que se propõem, pode ser que os benefícios à coletividade sejam poucos ou nulos.

E ainda, especificamente na perspectiva do direito urbanístico, Amadei elenca seis princípios supranormativos que, segundo o autor, informam todo o regramento urbanístico. Dentre eles, cumpre destacar o que se chama de “princípio da viabilidade”, o

---

<sup>75</sup> NOHARA, Ivone Patrícia, op. cit., p. 93.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>78</sup> CHIAVENATO, Idalberto, op. cit., p. 155.

<sup>79</sup> NOHARA, op. cit., p. 92.

<sup>80</sup> CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na administração pública**. Salvador: 30º encontro do ANPAD, 2006, p. 5.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

qual diz respeito à necessidade de se pautar as intervenções urbanísticas nas possibilidades de efetividade. De fato, “o norte não deve ser a utopia nem a mera vontade política despida de racionalidade<sup>83</sup>; assim, se ausentes os meios adequados à implementações de certa intervenção urbanística, deve-se antes abrir os caminhos de sua viabilidade<sup>84</sup>.

Nesse sentido, há de se mensurar a viabilidade de determinada ação pública à medida que esta encontra possibilidades de efetividade. E ainda no âmbito dos princípios supranormativos definidos por Amadei, há de se mencionar o “princípio da necessidade” e o “princípio da fidelidade ao destino da sociedade”<sup>85</sup>. O primeiro diz respeito à percepção da necessidade de certas operações urbanísticas; enquanto o segundo refere-se à “adesão e a solidariedade para o bem comum”<sup>86</sup> da sociedade destas mesmas operações; nesse sentido, Amadei afirma que as operações urbanísticas supõem o conhecimento dos problemas atuais da sociedade<sup>87</sup>, motivo pelo qual buscam a intervenção.

Feita essa breve análise acerca dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, tem-se talvez os subsídios necessários para pensar esses conceitos no âmbito I. dos serviços de transporte urbano; II. da circulação urbana. Com efeito, eficiência e eficácia em relação aos serviços de transporte urbano concernem, respectivamente, à organização do sistema de transportes e aos resultados obtidos a partir dessa organização. Nesse sentido, a título exemplificativo, faria sentido a afirmação de que “o transporte público no Brasil é considerado ruim e ineficiente, com passagens caras e ônibus frequentemente lotados (...)”<sup>88</sup>. Por outro lado, ainda a título exemplificativo, faria igual sentido dizer que o transporte público no Brasil é eficaz, visto que, a despeito das passagens caras e dos ônibus lotados, ele cumpre a função de transportar as pessoas de um ponto a outro da cidade.

Por fim, a efetividade dos serviços de transporte público refere-se à satisfação das necessidades das pessoas que utilizam esses serviços. Com efeito, muito embora nos termos da discussão aqui proposta seja possível afirmar que o transporte público no Brasil

---

<sup>83</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Millenium Editora, 2006, p. 33.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Disponível em: << <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/a-qualidade-transporte-publico-no-brasil-os-protestos.htm> >> Acesso em 14 de outubro de 2017.



é eficaz, é difícil concordar que ele é efetivo, sobretudo quando se tem em vista o tempo diário gasto pela população para se locomover nas cidades<sup>89</sup>. Nesse sentido, há de se dizer que a necessidade não se restringe à locomoção, mas também diz respeito ao deslocamento em um tempo razoável de viagem.

Em relação à circulação urbana, tem-se que a discussão é a mesma, haja vista que a ordenação jurídica do sistema viário é a condição necessária ao exercício da função urbana de circular<sup>90</sup>. Nesse sentido, pode-se afirmar que um sistema viário eficiente, eficaz e efetivo, em seus aspectos estático e dinâmico<sup>91</sup>, conduziria, necessariamente, a uma circulação urbana igualmente eficiente, eficaz e efetiva. De fato, a circulação urbana é ineficiente se demanda recursos em demasia; é ineficaz se não cumpre o objetivo primordial de garantir o deslocamento das pessoas; e também é inefetiva se não vai de encontro às reais necessidades da população.

#### IV. Segurança no deslocamento das pessoas

A despeito do tema segurança e mobilidade urbana estar amplamente inserido no debate público<sup>92</sup>, nota-se pouca presença dessa discussão no âmbito da literatura acadêmica. No mais das vezes, percebe-se que a discussão frequentemente limita-se ao tema da segurança no trânsito, e parece ser apenas tangenciada em discussões mais gerais.

Com efeito, conforme exposto anteriormente, o próprio tema da sustentabilidade nas cidades carrega algumas questões pertinentes à segurança e mobilidade urbana. Campos<sup>93</sup>, ao identificar as estratégias para alcançar a mobilidade urbana, elenca:

“- a segurança para circulação de pedestres, ciclistas e pessoas de mobilidade reduzida;

---

<sup>89</sup> Disponível em: << [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/23/politica/1427126376\\_249449.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/23/politica/1427126376_249449.html) >> Acesso em 15 de outubro de 2017.

<sup>90</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, p. 178 – 179.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> Nesse sentido: << <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,seguranca-e-mobilidade-urbana-dao-o-tom-do-primeiro-debate-com-candidatos-em-porto-alegre,10000069849> >> Acesso em 16 de outubro de 2017. << <http://www.emds.fnp.org.br/sala-de-imprensa/item/489-seguranca-na-mobilidade-urbana-e-importante-para-as-cidades> >> Acesso em 16 de outubro de 2017. << <http://www.mobilize.org.br/agenda/748/mobilidade-urbana-na-perspectiva-das-mulheres.html> >> Acesso em 16 de outubro de 2017.

<sup>93</sup> CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. **Uma visão da mobilidade urbana sustentável**. São Paulo: Revista dos Transportes Públicos, 2007, p. 4.

- a segurança no transporte público”

Ainda nesse sentido, e especificamente em relação à segurança no trânsito, Campos enfatiza que a segurança urbana está relacionada à fluidez no tráfego. Nesse sentido, a autora menciona os sistemas de controle de velocidade, e “sistemas inteligentes de transporte” como mecanismos que produzem um melhor desempenho da circulação viária, reduzindo congestionamentos e acidentes<sup>94</sup>. Este último mecanismo, em especial, é referido na literatura específica por meio da sigla em inglês ITS (Intelligent Transportation Systems), e pode ser definido como as aplicações de tecnologia de informação no transporte e no trânsito, abarcando, por exemplo, dispositivos de informações aos usuários; de gerenciamento do tráfego, das rodovias e do transporte público; e de transações financeiras por via eletrônica.<sup>95</sup>

Para Scaringella<sup>96</sup>, por sua vez, fluidez no tráfego e acidentes de trânsito não possuem uma correlação evidente. O autor menciona que ao falar em problemas no trânsito, geralmente associa-se o tema às questões de fluidez, quando, na verdade, o maior desafio é buscar a redução do número e gravidade dos acidentes. Nesse sentido, para o autor, “é importante defender o primado da segurança em detrimento da fluidez a partir da importância que deve ser dada à preservação da vida”<sup>97</sup>. Essa mesma perspectiva é reforçada por J. Pedro Corrêa, que afirma: “no Brasil, priorizamos o fluxo, não a segurança”<sup>98</sup>.

De fato, este último autor diz que não existe no Brasil uma cultura de segurança no trânsito; bem como o trânsito continua não sendo uma prioridade nem para o setor público nem para o privado, o que está relacionado, em partes, à ausência de educação nessa área. Nesse sentido, o autor menciona que educação e repressão podem ser entendidos como

---

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos). THE WORLD BANK. **Sistemas Inteligentes de Transportes**. 2012.

<sup>96</sup> SCARINGELLA, Roberto Salvador. **A crise da mobilidade urbana em São Paulo**. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 2001.

<sup>97</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>98</sup> Disponível em: << <http://www.gazetadopovo.com.br/especiais/respeito-ou-morte/o-brasil-nao-tem-uma-cultura-de-seguranca-bqn22es73ytltasikh9hl5ob2> >> Acesso em 21 de outubro de 2017.

extremos de uma mesma linha<sup>99</sup>, o que é evidente quando se tem em vista que a primeira é na verdade uma medida preventiva. Ademais, tem-se que a questão cultural, ao lado da necessidade de educação no trânsito brasileiro, são, talvez, um consenso nas diferentes áreas que estudam o tema. No âmbito da psicologia, Queiroz e Oliveira<sup>100</sup> afirmam que “a solução do problema de acidente de trânsito requer, sobretudo, a implementação de políticas públicas que levem em conta a dimensão cultural e enfatizem programas de educação para o trânsito”.

Prosseguindo-se a análise, é interessante observar que o Código de Trânsito Brasileiro estabelece (Art. 29):

§ 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres

Justamente no que tange à dimensão cultural, esse dispositivo é importante por ressaltar uma hierarquia de vulnerabilidade a que estão sujeitos os diferentes meios de transporte. Nesse sentido, Rizzardo afirma que o dispositivo vai de encontro a uma antiga reivindicação dos usuários das vias, que por vezes são jogados para fora das estradas em decorrência de manobras arriscadas dos condutores de veículos maiores, “que abusam de sua superioridade física para levar vantagem no trânsito”<sup>101</sup>.

Por fim, outro tópico importante em relação ao tema da segurança nos deslocamentos diz respeito ao recorte de gênero. Na análise feita por Svab<sup>102</sup>, constatou-se que as mulheres vem usando mais o transporte coletivo do que os homens, bem como são elas as que mais se deslocam a pé. Dada essa situação, deve-se ressaltar os altos índices de

---

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> QUEIROZ, Marcos S; OLIVEIRA, Patrícia, C. P. **Acidentes de Trânsito: uma análise a partir das perspectivas das vítimas em Campinas**. Campinas: Psicologia & Sociedade, 2003.

<sup>101</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 164.

<sup>102</sup> SVAB, Hayd. **Evolução dos padrões de deslocamento na região metropolitana de São Paulo: a necessidade de uma análise de gênero**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 171.

violência e abuso sexual contra mulher nos sistemas de transporte público brasileiros<sup>103</sup>, o que também ocorre nos serviços de transporte individual de utilidade pública, havendo nos anos recentes algumas iniciativas de plataformas de TIPUP exclusivas para mulheres<sup>104</sup>.

#### V. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos usos dos diferentes modos e serviços.

Ao que se percebe, o princípio em análise advém do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, encartado no art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade. Este último princípio, segundo a doutrina, está relacionado ao princípio da isonomia, e implica na distribuição equânime das vantagens e prejuízos resultantes da organização do solo urbano, levando em consideração o princípio da capacidade contributiva<sup>105</sup>.

Com efeito, o conceito de capacidade contributiva foi “juridicizado” e “consagrado de modo explícito na Constituição”<sup>106</sup>, em seu art. 145, § 1º, segundo o qual: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...)”. O princípio da capacidade contributiva diz respeito à ideia de justiça tributária, e remete ao entendimento de que os sujeitos devem contribuir à manutenção da coisa pública de acordo com suas capacidades econômicas. Nesse sentido, é direta a afirmação de Carrazza<sup>107</sup> de que é “justo e jurídico que, em termos econômicos, quem tem muito pague, proporcionalmente, mais impostos do que quem pouco”.

A partir desses conceitos, e levando-se em consideração o disposto no artigo 2º, IX, do Estatuto da Cidade, pode-se afirmar que na Política Nacional de Mobilidade Urbana, o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos

---

<sup>103</sup> MOURA, Simony C. R. de; Melo, Jucylene H. A. de. **Mobilidade urbana na perspectiva das mulheres: hacktivismo no mapeamento de assédio em transportes públicos**. XXXVII Congresso Brasileiro de Computação

<sup>104</sup> Disponível em: << <http://revistapegn.globo.com/Startups/noticia/2017/08/aplicativo-de-transporte-so-para-mulheres-cadastra-8-mil-motoristas.html> >> Acesso em 20 de novembro de 2017.

<sup>105</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: JusPODIVM, 2015, 406 p.

<sup>106</sup> ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: revista dos tribunais, 1968, p. 59.

<sup>107</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 522.

diferentes modos e serviços está relacionado à distribuição equânime das vantagens e prejuízos decorrentes da organização do sistema de transportes.

Ao comentar o princípio, especificamente em relação à PNMU, Pontes<sup>108</sup> menciona que

“a política visa proporcionar as bases para a racionalização do uso dos veículos particulares motorizados, especialmente nos grandes centros urbanos, através de instrumentos de mitigação das externalidades negativas, como congestionamentos, poluição, acidentes e ocupação desigual do espaço público de circulação”.

De fato, conforme há de se mostrar no capítulo referente aos modelos de regulação adotados no país, o preço público cobrado das OTTCs pelo uso do viário urbano pode variar de acordo com o impacto dos serviços no meio ambiente, na fluidez do tráfego, no gasto público referente à infraestrutura urbana, dentre outros fatores.

---

<sup>108</sup> PONTES, Taís Furtado. **Avaliação da mobilidade urbana na area metropolitana de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010, p. 17.



## 2. A ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO

### 2.1 – Introdução

São várias as definições acerca do que pode ser chamado de economia de compartilhamento, não havendo por ora consenso na literatura acerca daquilo que efetivamente caracterizaria essa modalidade econômica<sup>109</sup>, se assim pode-se chamá-la. Há mesmo uma diversidade de termos usados para se referir ao fenômeno da economia do compartilhamento, alguns deles recém introduzidos na língua brasileira, outros não tão fáceis de traduzir para o português: economia compartilhada, economia colaborativa, gig economy, peer economy, renting economy, on-demanding economy<sup>110</sup>, entre outros termos, são usados como sinônimos, apesar da extensão de seus significados.

Essa dificuldade de definição existe porque a discussão é recente, e encontra vieses diferentes no que tange à natureza da economia de compartilhamento, sobretudo quando se considera a dicotomia entre as visões que a consideram ora uma “economia de oferta” (*gift economy*) ora uma economia de mercado<sup>111</sup>, ou ainda, como um caminho para a sustentabilidade ou uma “forma aterrorizante de capitalismo neoliberal”<sup>112</sup>. Com efeito, parecem haver características da economia de compartilhamento que permitem associá-la tanto à manutenção do *status quo*, quanto a uma nova forma de consumo de bens e serviços. De um modo ou de outro, conquanto essas tentativas de categorização não sejam indispensáveis, elas são úteis para se refletir acerca das características do fenômeno.

Tendo em vista este cenário, há de se apresentar algumas possibilidades de definição do termo, as quais grosso modo podem ser agrupadas em duas vertentes: a primeira, fruto do pensamento de autores ligados aos setores empresariais, que escreveram as obras pioneiras sobre o tema, com ampla repercussão no mercado editorial, e que expõem uma visão entusiasta acerca do fenômeno da economia do compartilhamento. Nesta vertente estão os livros “O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai

---

<sup>109</sup> SUNDARARAJAN, Arun. **From Zipcar to the Sharing Economy**. Harvard Business Review: 2013.

<sup>110</sup> Disponível em: << <https://www.newyorker.com/magazine/2017/05/15/is-the-gig-economy-working> >> Acesso em 21 de outubro de 2017.

<sup>111</sup> SUNDARARAJAN, Arun. **The Sharing Economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2016, 256 p.

<sup>112</sup> MARTIN, Chris J. **The Sharing Economy: a pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism?** Ecological Economics, 2016.

mudar o nosso mundo” de Rachel Botsman, “Mesh: porque o futuro dos negócios é compartilhar” de Lisa Gansky e “The Sharing Economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism” do professor de economia da New York University (“NYU”) Arun Sundararajan.

Por sua vez, a segunda vertente, para os fins deste trabalho, diz respeito ao viés crítico sobre a economia do compartilhamento, e corresponde, de um modo geral, às reflexões feitas em âmbito acadêmico. Essa visão pode ser entendida como crítica não apenas porque expõe os aspectos negativos da economia do compartilhamento, mas porque sobretudo propõe-se a problematizar as características dessa modalidade econômica, discutindo inclusive as necessidades de regulação por parte do poder público.

A despeito desses diferentes vieses, para os fins do presente trabalho, a economia de compartilhamento há de ser entendida como o modelo econômico no qual pessoas alugam bens ou contratam serviços, diretamente de outras pessoas, por meio da internet, a partir de custos mais baixos que aqueles tradicionalmente praticados no mercado<sup>113</sup>. A novidade está na larga disponibilidade de dados sobre pessoas e bens disponíveis na rede, o que permite desagregar os ativos físicos e consumi-los como serviços, por meio do sistema *peer-to-peer* ou P2P, no qual uma pessoa pode ao mesmo tempo oferecer e consumir serviços através de seu próprio aparelho, sem a necessidade de um servidor geral para tanto<sup>114</sup>. É a partir dessa tecnologia que operam as plataformas dos serviços de economia compartilhada, conforme há de se mostrar nos parágrafos adiante.

## 2.2 – As redes *peer-to-peer*

Para melhor se compreender as vantagens das redes *peer-to-peer*, é necessário ter em vista que, de um modo geral, o acesso à internet e aos dados nela veiculados depende do acesso do usuário a um servidor, responsável por prover os serviços à rede. Trata-se do modelo “Cliente-Servidor”: simplificadamente, o servidor é um sistema (um computador) de alta performance que provê os conteúdos e serviços a vários outros sistemas

---

<sup>113</sup> Disponível em: < <http://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy> >. Acesso em 28 de outubro de 2017.

<sup>114</sup> Ibidem.



(computadores) de baixa performance, denominados “clientes”<sup>115</sup>. Assim, o modelo “Cliente-Servidor” pode ser resumido como um arranjo no qual servidores centralizados executam tarefas para clientes distribuídos, como PCs, *laptops* e aparelhos celulares. É por esse motivo que se afirma que no modelo “Cliente-Servidor” a maior parte das máquinas participam apenas como coadjuvantes, vez que apenas acessam os recursos providos pela minoria (servidores)<sup>116</sup>.

Nesse contexto, as redes *peer-to-peer* surgem para mudar o paradigma existente, uma vez que não demandam uma organização central ou hierárquica, além de oferecerem aos seus usuários as mesmas capacidades e responsabilidades. É por meio dessa tecnologia que qualquer dispositivo pode acessar diretamente os recursos de outro, sem nenhum controle centralizado<sup>117</sup>. Com efeito, as redes *peer-to-peer* podem ser definidas como redes virtuais que funcionam na Internet com o objetivo de compartilhar recursos entre os participantes, sendo que, em regra, esses participantes não diferenciam-se entre si<sup>118</sup>.

De forma mais detalhada, uma rede pode ser considerada *peer-to-peer* quando os seus participantes compartilham parte de seus recursos de *hardware* (processador, memória, etc) como meio de fornecer os serviços e conteúdos oferecidos pela rede. Assim, estes serviços e conteúdos podem ser acessados diretamente por outros participantes, sem a necessidade de dispositivos de intermediação. É por isso que se afirma que os participantes de redes *peer-to-peer* são ao mesmo tempo fornecedores e consumidores de recursos<sup>119</sup>.

Essa tecnologia está intrinsecamente relacionada às características da economia do compartilhamento, sobretudo quando se tem em vista as plataformas oferecidas por empresas como Uber e Airbnb, nas quais são mínimas ou inexistentes as diferenças entre prestador de serviço e consumidor. Na verdade, afirma-se que uma série de mercados

---

<sup>115</sup> SCHOLLMEIER, Rüdiger. **A definition of Peer-to-Peer Networking for the classification of Peer-to-Peer Architectures and Applications**. Linköping: IEEE, 2002.

<sup>116</sup> KAMIENSKI, Carlos; SOUTO, Eduardo; ROCHA, João; DOMINGUES, Marco; CALLADO, Arthur; SADOK, Djamel. **Colaboração na Internet e a Tecnologia Peer-toPeer**. XXV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação. UNISINOS, 2016

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> SCHOLLMEIER, Rüdiger. Ibidem, op. cit.

*peer-to-peer* surgiram para facilitar o aluguel a curto prazo de bens duráveis, bem como a prestação de serviço privado entre particulares, atividades estas que, mais tarde, foram todas incluídas sob o rótulo da economia do compartilhamento<sup>120</sup>.

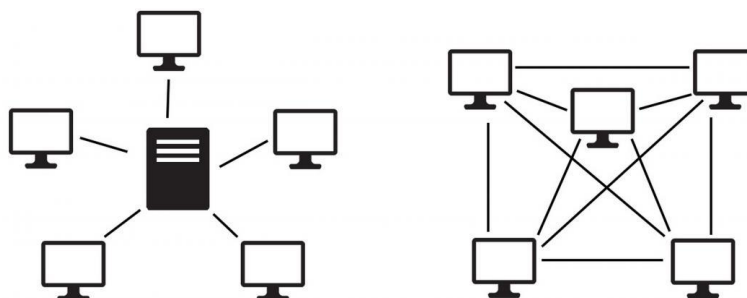


Fig. 01: Rede “Cliente-Servidor” (esquerda) vs. Rede *peer-to-peer* (direita)<sup>121</sup>

De fato, conforme mencionado, não é exagero dizer que a economia do compartilhamento só existe por conta da tecnologia *peer-to-peer*<sup>122</sup>, ao lado da ampla disponibilidade de dados sobre pessoas e bens disponíveis na rede. Não fossem esses fatores, o compartilhamento de serviços e bens subutilizados seria mais trabalhoso, em alguns casos inviável, e conseqüentemente mais caros, conforme há de se mostrar adiante.

### 2.3 – Entusiastas

Conforme mencionado, as obras pioneiras sobre o tema da economia do compartilhamento foram escritas por autores ligados aos setores empresariais, os quais, de

<sup>120</sup> FRAIBERGER, Samuel; SUNDARARAJAN, Arun. **Peer-to-peer rental markets in the Sharing Economy**. NYU Stern School of Business Research Paper, 2017.

<sup>121</sup> Obtido em: << <http://catmanduit.com/blog/how-client-server-networks-benefit-businesses> >> Acesso em 29 de outubro de 2017.

<sup>122</sup> Nesse sentido: “technology has reduced transaction costs, making sharing assets cheaper and easier than ever—and therefore possible on a much larger scale. The big change is the availability of more data about people and things, which allows physical assets to be disaggregated and consumed as services. Before the internet, renting a surfboard, a power tool or a parking space from someone else was feasible, but was usually more trouble than it was worth. Now websites such as Airbnb, RelayRides and SnapGoods match up owners and renters; smartphones with GPS let people see where the nearest rentable car is parked; social networks provide a way to check up on people and build trust; and online payment systems handle the billing.” Disponível em: << <https://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy> >>. Acesso em 29 de outubro de 2017.

um modo geral, apresentam uma visão bastante otimista acerca do fenômeno. Isso é constatado a partir das obras de Lisa Gansky<sup>123</sup>, Rachel Botsman e Roo Rogers<sup>124</sup>, e Arun Sundararajan<sup>125</sup>. Todos esses autores, de maneira entusiasta, fornecem uma visão acerca do que pode ser entendido como economia do compartilhamento, em alguns casos elencando uma série de características que definem o fenômeno.

Nesse panorama, Gansky apresenta a ideia de “teia” ou “*Mesh business*”. Segundo a autora, a “teia” seria uma metáfora apta a descrever uma fase completamente nova dos serviços baseados em informação, na qual existe a possibilidade de cada ponto conectar-se aos demais dentro do sistema. Essa conexão pode ser direta, como por exemplo quando as empresas fazem acordos para identificar os mercados e fazer ofertas coordenadas, mas também pode ser indireta, a partir dos dados agregados sobre consumo, e através das redes sociais do público consumidor<sup>126</sup>. Ressalte-se que as redes sociais a que se refere a autora não seriam exclusivamente aquelas virtuais, mas o círculo de indivíduos que possibilitam o compartilhamento e a transmissão de informações.

Com efeito, a autora elenca algumas características que definem o que pode ser considerado “*Mesh Business*”: a possibilidade de compartilhar produtos e serviços dentro de uma comunidade ou mercado; a utilização da internet como meio de “rastrear” bens e agregar informações sobre produtos e clientes; a transmissão das ofertas, novidades e recomendações através do “boca-a-boca”, intensificada pelos serviços das redes sociais da internet<sup>127</sup>.

Muito embora a autora não utilize o termo “economia do compartilhamento”, fica evidente que a expressão “*Mesh business*” tem estreita relação com esse fenômeno. De fato, a economia do compartilhamento vem sendo abordado a partir de diferentes aspectos, nesse sentido, Gansky busca evidenciar a posição assumida pelas empresas nesse novo ambiente econômico, o que a coloca numa posição distinta de outros autores, que preferem analisar o fenômeno a partir da perspectiva do consumo.

---

<sup>123</sup> GANSKY, Lisa. **The mesh: why the future of business is sharing**. London: Portfolio, 2010, 256 p.

<sup>124</sup> BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. **What’s mine is yours: the rise of collaborative consumption**. New York: HarperBusiness, 2010, 279 p.

<sup>125</sup> SUNDARARAJAN, Arun. **The sharing economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism**. MIT Press: Massachusetts, 2016, 256 p.

<sup>126</sup> GANSKY, Lisa. op cit.

<sup>127</sup> Ibidem.

É o caso de Botsman e Rogers, que afirmam existir uma mudança de cultura na qual os consumidores possuem bens, para uma cultura na qual os consumidores compartilham o acesso a bens<sup>128</sup>. Segundo os autores, enquanto o século XX foi marcado pelo hiperconsumo, o século XXI há de seguir o caminho do consumo colaborativo, que se baseia na reputação dos usuários envolvidos e nas noções de comunidade e acesso compartilhado, em detrimento dos instrumentos de crédito, publicidade, e posse individual vigentes<sup>129</sup>. É isso que os autores denominam “consumo colaborativo”, a reinvenção dos comportamentos existentes no mercado tradicional – como alugar, emprestar, trocar, compartilhar – a partir da tecnologia, o que é feito num modo e escala possíveis apenas a partir da internet<sup>130</sup>.

Ainda nesse sentido, Botsman<sup>131</sup> alerta sobre o uso equivocado do termo “economia do compartilhamento”. Segundo a autora, este equívoco está relacionado ao fenômeno da uberização: a utilização das tecnologias de geolocalização e pagamento instantâneo por uma vasta gama de empresas levou à falsa ideia de que todas elas estariam operando a partir da modalidade conhecida por “economia do compartilhamento”. Assim, a autora propõe uma definição que parece bastante precisa para caracterizar o fenômeno, na qual se entende a economia do compartilhamento como um sistema econômico baseado no compartilhamento de bens ou serviços subutilizados, diretamente de outros indivíduos, seja pago ou gratuitamente<sup>132</sup>.

Finalmente, Sundararajan<sup>133</sup> também fornece uma descrição específica acerca do que pode ser entendido como economia do compartilhamento, elencando cinco características que definem o fenômeno:

“1. Mercado: a economia de compartilhamento cria mercados que possibilitam a troca de bens e a emergência de novos serviços, resultando em potenciais aumentos da atividade econômica.

---

<sup>128</sup> BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. op. cit.

<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> BOTSMAN, Rachel. Disponível em: << <https://www.fastcompany.com/3046119/defining-the-sharing-economy-what-is-collaborative-consumption-and-what-isnt> >> Acesso em 12 de novembro de 2017.

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> “An economic system based on sharing underused assets or services, for free or for a fee, directly from individuals.” Ibidem.

<sup>133</sup> SUNDARARAJAN, Arun. op cit.

2. Capital de alto impacto: a economia de compartilhamento abre novas oportunidades para qualquer coisa ser usada perto de sua capacidade máxima, desde bens e habilidades até tempo e dinheiro.
3. Redes baseadas em pessoas ao invés de instituições centralizadas e hierárquicas: o fornecimento de capital e trabalho advém de grupos descentralizados de pessoas ao invés de corporações.
4. Dissolução das fronteiras entre pessoal e profissional: o fornecimento de trabalho e serviços com frequência comercializa atividades peer-to-peer como dar uma carona ou emprestar dinheiro, atividades estas consideradas “pessoais”.
5. Dissolução das fronteiras entre trabalho fixo e temporário, entre trabalho independente e dependente, entre trabalho e tempo livre: muitos empregos em período integral são suplantados por contratos de trabalho que apresentam um nível contínuo de comprometimento, meticulosidade, dependência econômica e empreendedorismo.”.

Essas características parecem bem factíveis à realidade dos serviços de economia compartilhada, sobretudo quando se considera a utilização maximizada dos ativos e a horizontalidade das redes; aliás, a despeito da visão “entusiasta” do autor, é interessante notar como as duas últimas características servem também como alvo de críticas, conforme há de se mostrar adiante.

## 2.4 – Críticos

Ao lado das perspectivas “entusiastas” expostas, enxerga-se nos últimos anos uma série de indagações e críticas acerca do modelo da economia do compartilhamento. Há de se ressaltar, entretanto, que nem todas essas percepções estão vinculadas a uma rejeição incondicional do modelo econômico em análise. Na verdade, algumas delas, propõe-se à analisar as deficiências e demandas da economia do compartilhamento, buscando, por exemplo, enfatizar a necessidade de regulação do setor pelo poder público.

De fato, Malhotra e Alstynne afirmam que para garantir o compartilhamento é necessário evitar as falhas regulatórias e de mercado que permitem à alguns setores do mercado obter vantagens injustas sobre outros<sup>134</sup>. Nesse sentido, os autores mencionam o fato de que os motoristas vinculados às empresas de carona paga não passam normalmente por um exame de licença para prestar o serviço, bem como geralmente não são obrigados

---

<sup>134</sup> MALHOTRA, Arvind. MARSHALL, Van Alstynne. **The dark side of the sharing economy... and how to lighten it.** Magazine Communications of the ACM, Vol. 57: New York, 2014, p. 23 – 27.

à arcar com os custos de um seguro comercial<sup>135</sup>. É nessa perspectiva que, ainda segundo os autores, os serviços de carona paga podem explorar brechas para evitar regras e taxas, fazendo da economia do compartilhamento, assim, uma espécie de “economia da trapaça”<sup>136</sup>.

Para outros autores, no entanto, a ausência de regulação é apenas um dos fatores negativos do fenômeno. Nesse sentido, Martin<sup>137</sup> resume às críticas à economia do compartilhamento em três pontos:

- “1. A economia do compartilhamento é uma crescente rede de mercados digitais desregulados, o que representa uma ameaça aos negócios regulamentados e um risco ao consumidor, sobretudo quando se tem em vista que empresas como UBER e AIRBNB transferem seus riscos aos consumidores .
2. A economia do compartilhamento reforça o paradigma econômico neoliberal, uma vez que os serviços estão adstritos às grandes corporações.
3. A economia de compartilhamento é um campo incoerente de inovação, o qual “tem pouco a ver com compartilhamento” , e é estruturado de forma muito diferente por diferentes atores, criando um misto de impactos positivos e negativos, e usando terminologias confusas.”

O autor ressalta que, embora o conceito de economia do compartilhamento tenha surgido como uma crítica ao hiperconsumo, esse mesmo conceito vem sendo utilizado pelo mundo corporativo como sinônimo de oportunidade econômica. Nesse sentido, o autor sugere que, caso a economia do compartilhamento prossiga nesse caminho de cooptação pelo setor corporativo, é muito improvável que leve a uma transição para a sustentabilidade no consumo<sup>138</sup>.

Por sua vez, para Richardson<sup>139</sup>, a economia do compartilhamento constitui um aparente paradoxo, vez que é estruturada tanto como parte do capitalismo quanto alternativa a esse sistema. Ainda dentro desse paradoxo, a autora menciona que “embora ofereça um antídoto às práticas econômicas que conduzem ao isolamento e separação”, a

---

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> “*Ride sharing can exploit loopholes to avoid rules and taxes. When this occurs, the sharing economy becomes the skimming economy.*” Ibidem.

<sup>137</sup> MARTIN, Chris J. **The Sharing Economy: a pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism?** Ecological Economics, 2016, p. 1 – 9.

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> RICHARDSON, Lizzie. **Performing the sharing economy.** Elsevier: Geoforum, 2015, p. 121 – 129.

economia do compartilhamento mascara novas formas de desigualdade e concentração de recursos<sup>140</sup>.

A partir dessa dicotomia, a autora argumenta que a economia do compartilhamento pode ser melhor entendida como uma série de performances, ao invés de um conjunto coerente de práticas econômicas. Nesse sentido, Richardson cita as noções de comunidade, acesso e colaboração como arenas através das quais a performance do compartilhamento é possível<sup>141</sup>; muito embora todas elas permitam distorções, levando ao paradoxo mencionado. Por fim, a autora sugere que a economia do compartilhamento não deva ser descartada, mas sim usada como um estímulo, junto às transformações digitais, para que se cumpra a promessa de uma economia sustentável.

---

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> Nesse sentido: “*One concerns the appearance of community through performances of sharing. Community is mobilised as a frame to facilitate novel forms of participation in the economy, but at the same time has the potential to produce and/or entrench discrimination and barriers to engagement. Another is the performance of sharing through access. Rather than ownership, access is privileged as the primary form of consumer expression through connection with common resources. However, such access often denotes greater concentrations of ownership when such a commons is private rather than public. The final performance is sharing through collaboration where (innovative/mundane) production increasingly takes place through open and decentralised labour practices. Whilst this provides opportunities for a greater quality and quantity of work, it also opens up unregulated spaces of (under) employment that might be exploited by sharing economy platforms.*” Ibidem.





### 3 – OS SERVIÇOS DE TIPUP POR APLICATIVO NO BRASIL

#### 3.1 – Introdução

Desde a chegada da UBER no Brasil, vêm surgindo outros serviços de carona paga/solidária no país, alguns deles em formatos bem distintos daquele usado pela empresa californiana. Em linhas gerais, os serviços basicamente se dividem entre 1. aqueles em que motoristas previamente cadastrados oferecem o serviço de transporte de passageiros, de modo semelhante aos serviços prestados por um taxista, sendo que ao final, parte da remuneração do motorista vai para a plataforma que intermediou a operação; e 2. usuários que precisam se deslocar oferecem carona a outros usuários, apenas como forma de dividir os custos da viagem, não havendo pretensão de remuneração por parte do motorista.

A modalidade de transporte descrita em 1. é conhecida como “carona paga”<sup>142</sup>, e a 2. como “carona solidária”<sup>143</sup>. Em várias das principais cidades brasileiras já operam ambas as modalidades de serviço; aliás, em alguns dos decretos e leis que regulamentaram os serviços de economia compartilhada nos transportes, já se faz a distinção entre estas duas modalidades. Feitos esses comentários, cabe então descrever alguns dos principais serviços de carona paga/solidária usados no país, bem como as possíveis características particulares à cada um deles.

#### 3.2 – Aplicativos de carona paga

Conforme mencionado, a UBER é a empresa pioneira nos serviços de TIPUP. O aplicativo começou a funcionar em 2009 na cidade de São Francisco (Califórnia), e chegou no Brasil em 2014<sup>144</sup>. De lá para cá foram várias as polêmicas envolvendo o aplicativo; aliás, a empresa é muitas vezes vista como a maior representante da economia

---

<sup>142</sup> Disponível em: << <http://revistapegn.globo.com/Tecnologia/noticia/2017/05/depois-do-uber-aplicativos-apostam-em-carona-compartilhada-no-brasil.html> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

<sup>143</sup> Disponível em: << <http://www.techtudo.com.br/kits/melhores-aplicativos-para-pedir-carona.html> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>144</sup> Disponível em: << [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/04/economia/1412436235\\_907080.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/04/economia/1412436235_907080.html) >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

compartilhada no mundo<sup>145</sup>, a despeito dos vários significados que esse termo carrega, conforme anteriormente exposto. A natureza disruptiva da Uber<sup>146</sup> trouxe mesmo a ideia do fenômeno da “uberização”, que pode ser visto tanto como forma de desburocratização dos serviços<sup>147</sup>, quanto de precarização, sobretudo da mão de obra<sup>148</sup> dos empregados/usuários. A par dessas discussões, foram várias as tentativas de proibição do aplicativo nas cidades ao redor do mundo, algumas delas bem sucedidas<sup>149</sup>; isso ocorreu principalmente por conta do impacto da tecnologia na indústria de táxis<sup>150</sup>, que vem sentindo os efeitos desastrosos da introdução dos serviços de TIPUP por aplicativo.

De fato, a plataforma oferecida pela Uber coloca os serviços tradicionais de táxi em desvantagem, haja vista a praticidade e o menor custo que os serviços de carona paga oferecem. O aplicativo funciona da seguinte forma: o usuário pede o carro e paga a corrida direto no aplicativo por meio de cartão de crédito, ou dependendo da cidade, é também possível o pagamento em dinheiro<sup>151</sup>. Em algumas localidades ainda é possível escolher entre o UberX, que tem tarifas mais baratas, Uber Black, com carros de luxo, e

---

<sup>145</sup> Disponível em: << [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/04/economia/1412436235\\_907080.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/04/economia/1412436235_907080.html) >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>146</sup> “O Uber é disruptivo porque não é táxi, é outra coisa: uma plataforma de tecnologia que conecta motoristas particulares com usuários sem passar pelo intermediário do poder público. É um passo que vai além dos aplicativos usados pelos taxistas, como o Easy Taxi ou o 99Taxis”, explica Luli Radfahrer, professor de comunicação digital da ECA-USP, consultor em inovação digital e colunista de tecnologia do jornal Folha de S.Paulo.” Disponível em: << <https://revistatrip.uol.com.br/trip/uber-airbnb-wikipedia-netflix-vaio-enterrar-taxis-hoteis-livros-e-tv> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>147</sup> Disponível em: << <http://www.forbes.com.br/fotos/2016/09/uberizacao-a-brasileira-os-apps-que-transformam-pessoas-em-companhias/> >> Acesso em: 08 de outubro de 2017.

<sup>148</sup> Nesse sentido: “o Uber tornou evidente tendências mundiais do mercado de trabalho, que envolvem não só a transformação do trabalhador em microempreendedor, mas também do trabalhador em trabalhador amador<sup>3</sup> produtivo, questão que desenvolvo ao longo da análise”. (ABÍLIO, 2017). Disponível em: << <https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017. E ainda: “o modo UBER de organizar e remunerar a força de trabalho distancia-se crescentemente da regularidade do assalariamento formal, acompanhado geralmente pela garantia dos direitos sociais e trabalhistas.”. (POCHMAN, 2016). Disponível em: << <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/24/a-terceirizacao-e-a-uberizacao-do-trabalho-no-brasil/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>149</sup> Disponível em: << <http://www.businessinsider.com/heres-everywhere-uber-is-banned-around-the-world-2015-4> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>150</sup> Disponível em: << <https://www.forbes.com/sites/adigaskell/2017/01/26/study-explores-the-impact-of-uber-on-the-taxi-industry/#b97d6b216b0f> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>151</sup> Disponível em: << <http://www.techtudo.com.br/kits/melhores-aplicativos-para-pedir-carona.html> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

Uber Pool, opção por meio da qual é possível compartilhar as corridas com mais passageiros identificados pelo aplicativo<sup>152</sup>.

No que tange à remuneração dos motoristas, tem-se que 20 a 25 por cento dos valores cobrados são repassados para a empresa, a depender da modalidade de serviço prestada (UberX ou Uber Black, por exemplo), sendo que o restante fica para o motorista<sup>153</sup>. Além disso, a Uber tem preço dinâmico, o que significa que o motorista pode ganhar mais pela viagem em “horários de pico”, quando há menos carros disponíveis e o valor das corridas aumenta<sup>154</sup>. De um modo geral, os preços das viagens são calculados da seguinte maneira (UberX): “R\$ 2,00 de tarifa base + R\$ 0,26 centavos por minuto + R\$ 1,40 por quilômetro percorrido”<sup>155</sup>.

Ocorre que depois da Uber surgiram outros aplicativos de carona paga, os quais apresentam algumas diferenças em relação à plataforma da empresa californiana. Em junho de 2016 começou a operar na cidade de São Paulo o Cabify, de origem espanhola, e que difere da Uber por efetuar o cálculo para cobrança das corridas usando unicamente os quilômetros rodados, ignorando deste modo o tempo que o passageiro permanece no veículo<sup>156</sup>. Por outro lado, da mesma forma que na Uber, 25% do valor cobrado na corrida é repassado para a empresa, bem como são cobradas tarifas superiores em horários de maior movimento<sup>157</sup>.

Já a 99 POP é uma plataforma paulistana, que começou a operar em 2012, e que atualmente permite ao usuário solicitar tanto taxis convencionais quanto carros particulares<sup>158</sup>. Dentre as vantagens dessa plataforma está a ausência de tarifa dinâmica, bem como uma taxa menor de repasse dos motoristas à empresa, que é de 16,99%. Por sua vez, a plataforma WillGo foi desenvolvida na Índia, e começou a funcionar em São Paulo

---

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> Disponível em: << <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/quanto-voce-ganha-como-motorista-da-uber-e-de-seus-rivais/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> Ibidem.

<sup>156</sup> Disponível em: << <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/quanto-voce-ganha-como-motorista-da-uber-e-de-seus-rivais/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> Disponível em: << <https://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/2017/10/como-pagar-carridas-em-dinheiro-no-99pop.ghtml> >> Acesso em 08 de outubro de 2017; << <https://canaltech.com.br/apps/99-expande-servico-de-carros-particulares-99-pop-para-o-rio-de-janeiro-90282/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

a partir de 2016. Dentre os diferenciais, está a maior variedade de veículos que o usuário pode escolher, inclusive motos para entrega de documentos e objetos pequenos<sup>159</sup>; além disso, o serviço também não tem preço dinâmico<sup>160</sup>, mas o cálculo do valor envolve tanto a distância percorrida quanto o tempo de deslocamento<sup>161</sup>; por fim, outro diferencial é que o repasse dos motoristas à empresa é um valor fixo mensal, que varia entre R\$ 199 e R\$ 399<sup>162</sup>.

### 3.3 – Aplicativos de carona solidária

No que tange às plataformas de carona solidária, funciona no Brasil desde 2015 a plataforma BlaBlaCar, que intermedeia caronas solidárias entre os usuários cadastrados. A partir dessa plataforma, “caroneiros” encontram viajantes motoristas indo para os seus mesmos destinos, o que possibilita o rateio dos custos de viagem, gerando economia a ambas as partes envolvidas<sup>163</sup>.

De forma semelhante, a Moovit Carpool, lançado em junho de 2017 na cidade de São Paulo, funciona como uma plataforma voltada às caronas compartilhadas de curta distância<sup>164</sup>. Uma das características é que a empresa limita a quantidade de viagens e passageiros que o motorista pode carregar por dia, de modo que a plataforma não se torne um serviço de “carona paga”<sup>165</sup>. E ainda, diferente da BlaBlaCar, a plataforma parece ser voltada sobretudo às viagens de curta distância, uma vez que se pretende incluir dentre as opções de transporte das cidades, ao lado de ônibus, metrô e trem; além disso, segundo

---

<sup>159</sup> Disponível em: << <https://canaltech.com.br/apps/99-expande-servico-de-carros-particulares-99-pop-para-o-rio-de-janeiro-90282/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>160</sup> Disponível em: << <http://gizmodo.uol.com.br/willgo-brasil-previa/> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>161</sup> Disponível em: << <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/concorrente-do-uber-willgo-desembarca-no-brasil-nesta-primeira-quinzena-de-abril-2fm7ocsfk1190qgzvvlwz3l3o> >> Acesso em 05 de novembro de 2017.

<sup>162</sup> Disponível em: << <http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2016/07/1794570-compare-precos-servicos-e-diferenciais-dos-apps-de-taxi-uber-e-concorrentes.shtml> >> Acesso em 08 de outubro de 2017.

<sup>163</sup> Disponível em: << <https://viagemturismo.abril.com.br/materias/10-duvidas-sobre-as-caronas-de-viagem-da-blablacar-agora-no-brasil/> >> Acesso em: 07 de outubro de 2017.

<sup>164</sup> Disponível em: << <http://veja.abril.com.br/economia/aplicativo-moovit-lanca-servico-de-carona-compartilhada/> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

<sup>165</sup> Ibidem.

Itay Gil, líder global da empresa, “o Carpool é para quem vai e volta do trabalho todo dia, não para quem quer lucrar”.<sup>166</sup>.

A plataforma “Caronetas”, por sua vez, possibilita caronas entre usuários de grupos corporativos ou em redes sociais. No primeiro caso, as empresas cadastram-se gratuitamente e cadastram também os seus colaboradores. O contato entre usuários parte sempre da iniciativa dos motoristas (“caronistas”), que recebem sugestões de possíveis passageiros (“caroneteiros”). Também nessa plataforma os funcionários de uma empresa podem trocar caronas com funcionários de outras empresas. Caso o usuário não esteja associado a uma empresa e deseje usar os serviços da plataforma, ele poderá se conectar a uma rede social e conhecer outras pessoas da mesma rede que podem compartilhar o trajeto com ele<sup>167</sup>.

O site alerta, no entanto, que “as redes sociais não são fontes tão seguras de informação como as empresas (grupos corporativos)”, recomendando ao usuário “cuidado ao escolher seus parceiros de carona nas redes sociais”.<sup>168</sup>. Nesse segundo caso, a plataforma opera de modo semelhante aos grupos de carona do *facebook*, os quais constituem a principal plataforma de carona solidária do país<sup>169</sup>. Segundo fontes consultados pelo Estado, há cerca de 2 milhões de pessoa espalhadas em mais de 3 mil grupos de caronas na internet<sup>170</sup>.

### 3.3 – Aplicativos “mistos”

A BYND é uma empresa que funciona desde 2015 oferecendo uma plataforma para as chamadas “caronas corporativas”.<sup>171</sup> O serviço funciona da seguinte forma: uma empresa ou organização, que conte ao menos com 200 pessoas, contrata o serviço. Quando o usuário se conecta pela primeira vez ao aplicativo, um perfil é criado e o

---

<sup>166</sup> Ibidem.

<sup>167</sup> Disponível em: << <http://www.caronetas.com.br/site-de-caronas> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> Disponível em: << <http://link.estadao.com.br/noticias/cultura-digital,grupos-no-facebook-sao-rivais-de-apps-de-carona-no-pais,70001782560> >>. Acesso em: 07 de outubro de 2017.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> Disponível em: << <https://bynd.com.br/> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

usuário indica se deseja dar ou receber caronas, em seguida são exibidas algumas sugestões, que incluem até dividir o carro com um usuário de outra empresa próxima. Apenas os colaboradores das empresas clientes podem usar o serviço, eles não pagam para a plataforma nem para o colega motorista, são as empresas que arcam com o custo da operação<sup>172</sup>.

### 3.4 – Considerações sobre os serviços de TIPUP por aplicativo

A partir das informações levantadas acerca das principais plataformas de carona operantes no Brasil, pode-se resumir as características observadas na seguinte tabela:

<b>Aplicativos de carona paga</b>					
	Veículos	Sistema de divisão de corridas	Preço Dinâmico	Cálculo da viagem	Repasse do motorista à plataforma
<b>Uber</b>	Carros particulares	Sim	Sim	Distância percorrida + tempo de deslocamento	20 - 25% do valor da corrida
<b>Cabify</b>	Carros particulares	Não	Sim	Distância percorrida	25% do valor da corrida
<b>99Pop</b>	Carros particulares e Táxis	Não	Não	Não divulgado	16,99% do valor da corrida
<b>WillGo</b>	Carros e motos	Não	Não	Distância percorrida + tempo de deslocamento	Valor fixo mensal, entre R\$ 199 e R\$ 399.
<b>Aplicativos de carona solidária</b>					
<b>BlaBlaCar</b>	Divisão dos custos de caronas de longa distância.				
<b>Moovit Carpool</b>	Divisão dos custos de caronas de curta distância.				
<b>Caronetas</b>	Divisão dos custos de caronas entre funcionários de grupos corporativos.				
<b>Aplicativos "mistos"</b>					
<b>BYND</b>	Empresas cadastradas arcam com o custo das "caronas corporativas".				

<sup>172</sup> Disponível em: << <http://classificados.folha.uol.com.br/negocios/2015/10/1689685-start-up-cria-plataforma-para-incentivar-a-carona-entre-colegas-de-trabalho.shtml> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

Logo de início, percebe-se que as informações levantadas permitem poucas conclusões acerca da compatibilidade dos serviços de TIPUP às diretrizes da PNMU, daí a necessidade de se aperfeiçoar a análise através do escrutínio dos modelos de regulação adotados pelos municípios brasileiros. Por outro lado, já a partir destes dados, algumas observações mais à superfície podem ser feitas.

Inicialmente, deve-se endossar o entendimento de que, apesar das novidades, os serviços de TIPUP permanecem priorizando os carros em detrimento do transporte público e das alternativas não poluentes<sup>173</sup>. Nesse sentido, Carlos Aranha, coordenador do Grupo de Trabalho de Mobilidade Urbana da Rede Nossa São Paulo<sup>174</sup>, aponta que, a despeito dos serviços de carona compartilhada permitirem o uso dos veículos de forma maximizada e com maior capacidade, a iniciativa permanece como uma aposta no carro, a qual, segundo ele, seria “a pior solução de mobilidade urbana”.<sup>175</sup>

E ainda, há de se ressaltar o fato de os serviços de TIPUP serem utilizados por uma minoria da população. Com efeito, segundo pesquisa datafolha, as maiores taxas de utilização do aplicativo Uber “foram registradas entre os jovens de 16 a 24 anos (41%), com ensino superior (48%), e entre os mais ricos (61% dos que ganham mais de dez salários mínimos)”<sup>176</sup>.

Diante desse cenário, percebe-se que, a partir do entendimento de cidade sustentável de Acselrad<sup>177</sup>, os serviços de TIPUP aparentam estar no sentido oposto de todas as matrizes discursivas expostas pela autor. No que se refere à perspectiva ecoenergética, na qual a cidade sustentável é aquela que, “para uma mesma oferta de serviços, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais”<sup>178</sup>, bem

---

<sup>173</sup> VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte e meio ambiente: conceitos e informações para análise de impactos**. Annablume: São Paulo, 2006, 199 p.

<sup>174</sup> Rede que reúne cerca de 700 organizações da sociedade civil engajadas nos temas relativos ao desenvolvimento sustentável da cidade. Disponível em: << <http://www.nossasaopaulo.org.br/> >> Acesso em 11 de novembro de 2017.

<sup>175</sup> Disponível em: << <https://www.brasildefato.com.br/2016/07/29/novos-apps-de-transporte-privado-chegam-ao-mercado-qual-o-impacto-nas-cidades/> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

<sup>176</sup> Disponível em: << <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1792701-7-em-cada-10-apoiam-uber-em-sp-aponta-datafolha-taxi-e-bem-avaliado.shtml> >> Acesso em 07 de outubro de 2017.

<sup>177</sup> ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, 254 p.

<sup>178</sup> Ibidem, p. 65.

como no que se refere às “implicações sanitárias das práticas urbanas ”<sup>179</sup>, tem-se que os serviços de TIPUP, simplesmente por conta dos carros, são incompatíveis com os ideais expostos de cidade sustentável. E ainda, no que tange à capacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços à quantidade e qualidade das demandas sociais <sup>180</sup>, vista como o aspecto social da cidade sustentável, os serviços de TIPUP também são incompatíveis, haja vista o setor minoritário da população a que servem.

Por outro lado, é relevante a distinção existente entre os serviços de carona paga e os serviços de carona solidária. Este último, de um modo geral, serve como forma de diminuir os custos da viagem entre os passageiros que se deslocam para um mesmo local, revelando-se como verdadeira alternativa para um modelo de mobilidade urbana sustentável. Com efeito, ao contrário dos aplicativos de carona paga, que são normalmente usados como táxis pela população, as iniciativas de carona solidária não tem intenção de lucro, e funcionam com o objetivo de obter a maior economia possível para todos os usuários envolvidos. De igual modo, os aplicativos de carona “mistos”, normalmente contratados pelas empresas em favor dos empregados, seguem no mesmo sentido, vez que nesta modalidade é vantajoso colocar o maior número de passageiros dentre de um mesmo veículo.

Ainda, levando-se em consideração o princípio da eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, tem-se que os serviços de carona solidária novamente apresentam vantagem sobre os de carona paga, sobretudo quando se considera que “eficiência” é uma medida obtida a partir da razão entre produto e insumo ( $E = P/I$ ) <sup>181</sup>.

Por sua vez, a partir da perspectiva de eficácia, entendida como o cumprimento ou não dos objetivos pretendidos<sup>182</sup>, parece que ambas as modalidades revelam-se adequadas, vez que, através das tecnologias utilizadas, permitem o deslocamento de usuários a partir de custos mais baixos, e com maior facilidade, que os serviços de táxi anteriormente majoritários no mercado. No mesmo sentido, quanto à efetividade<sup>183</sup>, entendida como um

---

<sup>179</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>180</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>181</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 634 p.

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Ibidem.



modo de se aferir se houve melhorias à população pretendida<sup>184</sup>, novamente, tanto os serviços de carona paga quanto de carona solidária parecem compatíveis, sobretudo quando se tem em vista a aprovação das pessoas em relação a estes serviços<sup>185</sup>. Ressalte-se, no entanto, a parcela minoritária da população que utiliza dos serviços de TIPUP, conforme mencionado.

Finalmente, os princípios referentes à acessibilidade universal, segurança, e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos usos dos diferentes modos e serviços, parecem apenas ser garantidos a partir da efetiva regulação estatal, uma vez que dizem respeito à questões de forte interesse público, raramente contempladas pelos impulsos próprios da iniciativa privada<sup>186</sup>. Assim é que o prosseguimento desta análise há de ser feito a partir dos modelos de regulação adotados pelos municípios brasileiros, conforme há de se esmiuçar adiante.

---

<sup>184</sup> CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na administração pública**. Salvador: 30º encontro do ANPAD, 2006, p. 5.

<sup>185</sup> Nesse sentido, pesquisa Datafolha aponta que 7 em cada 10 apoiam Uber em São Paulo. Disponível em: << <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/pesquisa-datafolha-aponta-que-7-em-cada-10-apoiam-uber-em-sao-paulo.html> >> Acesso em 12 de novembro de 2017.

<sup>186</sup> KATZ, Vanessa. **Regulating the Sharing Economy**. Berkeley Technology Law Journal, 2015, 61p.



## 4 – MODELOS DE REGULAÇÃO

### 4.1 – Introdução

Conforme mencionado, apesar da Lei 12.587/12 delinear as características gerais da política de mobilidade urbana no país, é o poder municipal que detêm o controle efetivo sobre os serviços de transporte, e sobre a mobilidade urbana nas cidades de uma maneira geral. Com efeito, a referida lei dispõe que:

“Art. 18. São atribuições dos Municípios:

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

As atribuições acerca dos serviços de transporte conferidas ao município devem-se a uma competência mais ampla, referente à política de desenvolvimento urbano, prevista no artigo 182 da Constituição Federal; e que se realiza por meio do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (Art. 182, § 1º).

Foi no Estatuto da Cidade em 2001, por sua vez, que determinou-se o planejamento integrado de transportes, em favor da mobilidade, mas com obrigatoriedade restrita às cidades com mais de quinhentos mil habitantes (Art. 41, § 2º, Lei 10.257/2001). Esse dispositivo, no entanto, falhava ao excluir as cidades de médio porte desta obrigação, vez que algumas delas já há alguns anos sentiam os efeitos da explosão da frota de veículos e todos os problemas de mobilidade daí gerados<sup>187</sup>. Coube então à Lei 12.587/12 corrigir esta falha, o que o fez impondo a necessidade da elaboração do plano de mobilidade à todos os municípios obrigados a editar plano diretor (Art. 24, § 1º).

Com efeito, sobretudo após a Constituição de 1988, há o entendimento de que os municípios são os grandes propulsores de uma “modificação estrutural no modo de vida da sociedade e da cidade onde esta sociedade está sediada”<sup>188</sup>. Esse entendimento existe

---

<sup>187</sup> MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade urbana**. Revista Digital de Direito Administrativo: 2014, 17 p.

<sup>188</sup> FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; BRITO, Viviane Gomes de. **Planejamento urbano e acessibilidade: o direito a cidade inclusiva**. Revista do CEDS, 2015, p. 05.

por conta das competências atribuídas ao poder municipal, que cumpre o papel de traçar planos com foco na concretização das diretrizes traçadas pela lei federal<sup>189</sup>.

Tanto o é que, em se tratando especificamente do TIPUP, a lei 12.587/12 estabelece:

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

Nesse sentido, após a análise da compatibilidade dos serviços de carona compartilhada às diretrizes e princípios encartados na lei 12.587/12, há de se prosseguir com a análise da regulação destes serviços pelos municípios brasileiros, o que se faz a fim de identificar as diferenças e similitudes entre os modelos adotados. Antes, porém, parece necessário tecer alguns comentários sobre a regulação dos serviços de economia compartilhada pelo poder público, haja vista a efervescência deste debate e a importância que tem para as diferentes áreas do direito.

Entende-se a regulação estatal como uma das formas de intervenção indireta do Estado na economia: é por meio da definição de regras e da fiscalização que o Estado exerce o poder de polícia sobre a atividade econômica desempenhada pelo particular<sup>190</sup>. Tem-se ainda que, mais recentemente, discute-se o papel do estado regulador para além do domínio meramente econômico<sup>191</sup>, uma vez que a regulação de certas atividades também é forma de regulação social. Em se tratando da economia do compartilhamento, são várias as questões que ensejam discussões acerca da regulação estatal, haja vista as novidades que esta modalidade econômica introduziu, bem como a tensão entre o forte interesse público e a liberdade privada subjacente aos serviços fornecidos neste setor<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

<sup>190</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Regulação e legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito regulatório – Temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 659 p.

<sup>191</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009, 875 p.

<sup>192</sup> KATZ, Vanessa. **Regulating the Sharing Economy**. Berkeley Technology Law Journal, 2015, 61p.

Especificamente no que tange às relações de consumo, parece não mais caber a definição tradicional de que existe relação de consumo “sempre que se puder identificar num dos polos da relação o consumidor, no outro, o fornecedor, ambos transacionando produtos e serviços”<sup>193</sup>, haja vista que os serviços de economia compartilhada criam uma relação de três partes, entre o usuário, a plataforma, e o fornecedor do serviço. É por conta disso que estas novas formas de relação requerem alocações diferentes de responsabilidade e proteção legal<sup>194</sup>.

Em relação aos serviços da Uber, Noronha<sup>195</sup> identifica três aspectos referentes à regulação estatal, quais sejam, regulação econômica, regulação social e regulação da inovação. Segundo a autora, a regulação econômica é necessária para corrigir falhas de mercado, como é o exemplo da assimetria de informação com relação ao preço, que é mitigada pela transparência de preço das plataformas, apresentados antes do início das corridas. Por sua vez, a regulação social está relacionada à promoção do interesse público e, dentre outros aspectos, diz respeito à segurança, sobretudo quando “notícias de sinistros, assédio sexual e discriminação por raça, cor, gênero e orientação sexual” ganharam notoriedade<sup>196</sup>. Por fim, a regulação da inovação refere-se à compreensão dos segmentos de mercado que estão sendo afetados, e quais novos mercados estão sendo criados pelas plataformas tecnológicas.

Já de acordo com Telésforo<sup>197</sup>, ao redor do mundo os agentes responsáveis pela regulação dos aplicativos como Uber seguiram um padrão relativamente similar, adotando as seguintes posturas: “i. proibição imediata do serviço; ii. aplicação de regulamentação equivalente à dos serviços de táxis com preço e entradas regulados; e iii. estudo para implantação de uma regulação diferenciada.”. Ao que parece, conforme há de se

---

<sup>193</sup> NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>194</sup> *Unlike two-party relationships between service providers and consumers, sharing platforms create three-party relationships between the platform, provider, and user. These new relationships require a different allocation of liability and statutory protection.* KATZ, Vanessa. **Regulating the Sharing Economy**. Berkeley Technology Law Journal, 2015, p. 1080.

<sup>195</sup> NORONHA, Mariana Azevedo. **Economia compartilhada e desafios de regulação: uma tipologia para regulações de plataformas tecnológicas de transporte individual**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017, 94 p.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>197</sup> TELÉSFORO, Rachel Lopes. **Uber: Inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016.

demonstrar, o Brasil encontra-se na transição do segundo para o terceiro ciclo apresentados pela autora, tanto à nível municipal quanto à nível federal, com a recente aprovação das emendas ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 28/2017<sup>198</sup>.

Em se tratando do segundo padrão descrito por Telésforo, Katz<sup>199</sup> aponta o fato de muitos dos serviços *peer-to-peer* serem análogos aos serviços tradicionalmente fornecidos (por exemplo, táxis e aplicativos de carona), o que leva frequentemente as plataformas de compartilhamento a serem objetos das mesmas leis que regulam os setores tradicionais. Essa tendência é bastante problemática, vez que, ainda segundo a autora, as empresas de compartilhamento vêm demandando novas regras feitas especificamente para o setor.

Ainda nesse sentido, ao analisar os modelos de regulação estadunidenses, Katz indica que os pontos comuns das primeiras leis sobre TIPUP por aplicativo dizem respeito aos requisitos mínimos de segurança, inspeções regulares, deveres de não discriminação contra usuários deficientes físicos, registro e licença do veículo, e limitações de preço<sup>200</sup>. Com efeito, conforme há de se observar adiante, estes são alguns dos principais capítulos dos decretos que regulamentaram os serviços de carona paga no Brasil; todos eles, de um modo ou de outro, atrelados aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Apenas a UBER atua em cerca de 89 (oitenta e nove) municípios brasileiros<sup>201</sup>, dos quais ao menos 11 (onze) já possuem decreto ou lei que regulamente os serviços de carona paga e/ou solidária na cidade. Além disso, pelo menos outros 8 (oito) municípios estão com projetos de regulamentação em trâmite em suas respectivas câmaras municipais. Nas capitais Fortaleza<sup>202</sup> (CE), Florianópolis<sup>203</sup> (SC) e Natal<sup>204</sup> (RN) os textos seguem em

---

<sup>198</sup> Dentre as principais mudanças atinentes ao projeto, está o fim da obrigatoriedade da placa vermelha para os carros de aplicativos e o fim da exigência de que o motorista seja proprietário do veículo. Disponível em: << <http://veja.abril.com.br/economia/senado-aprova-texto-base-do-projeto-sobre-apps-de-transporte/> >>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

<sup>199</sup> KATZ, Vanessa. **Regulating the Sharing Economy**. Berkeley Technology Law Journal, 2015, p. 1070.

<sup>200</sup> KATZ, Vanessa. op. cit., p 1088.

<sup>201</sup> Disponível em: << <https://www.uber.com/pt-BR/cities/> >> Acesso em 11 de setembro de 2017.

<sup>202</sup> Disponível em: << <http://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/08/camara-reforca-debate-sobre-regulamentacao-da-uber-em-fortaleza.html> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>203</sup> Disponível em: << <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/03/projeto-que-regulamenta-a-uber-em-florianopolis-e-aprovado-na-ccj-da-camara-de-vereadores-9761233.html> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

debate na câmara; o mesmo se passa em cidades de médio porte como Feira de Santana (BA)<sup>205</sup>, Dourados (MS)<sup>206</sup>, Ponta Grossa (PR)<sup>207</sup> e Caxias do Sul (RS)<sup>208</sup>. Já em Goiânia (GO)<sup>209</sup>, Manaus (AM)<sup>210</sup> e Ribeirão Preto (SP)<sup>211</sup>, o projeto de lei a ser apresentado ainda passa por discussões.

Na contramão das cidades supracitadas, alguns municípios vêm adotando leis que proíbem os serviços de TIPUP. A cidade de Teresina (PI), por exemplo, a despeito de ter os serviços da Uber em atividade<sup>212</sup>, conta com a Lei 4.942/2016 como forma de “coibir a atividade econômica que consiste no transporte clandestino e/ou irregular de passageiros, no âmbito do município.”. A situação é a mesma no município litorâneo de Paranaguá (PR), onde a Lei 3605/2016 proibiu “o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas”, prevendo multa de R\$ 1.700 e apreensão do veículo em caso de desrespeito à lei<sup>213</sup>.

Casos peculiares são o de São José do Rio Preto (SP) e Sorocaba (SP). No primeiro município foi aprovada a Lei Ordinária 11.804/15, de autoria do vereador Paulo Pauléra, a qual, no entanto, teve seus efeitos suspensos em face de liminar do Tribunal de

---

<sup>204</sup> Disponível em: << <http://www.onatalense.com.br/apos-prefeitura-tentar-proibir-camara-avanca-com-projeto-regulamenta-uber-em-natal/> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>205</sup> Disponível em: << <http://www.acordacidade.com.br/noticias/182220/projeto-que-regulamenta-uber-tramita-na-camara-municipal.html> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>206</sup> Disponível em: << <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/uber-ja-opera-em-dourados-mas-regulamentacao-emperra-na-camara> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>207</sup> Disponível em: << <http://www.diariodoscamos.com.br/politica/2017/08/motoristas-discutem-projeto-que-regulamenta-uber-em-ponta-grossa/2406526/> >>

<sup>208</sup> Disponível em: << <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2017/09/projeto-do-uber-passa-para-nova-etapa-de-analise-na-camara-de-caxias-do-sul-9901258.html> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>209</sup> Disponível em: << <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/vereador-anuncia-mais-um-projeto-para-regulamentar-uber-em-goiania-101266/> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>210</sup> Disponível em: << <http://amazonasatual.com.br/prefeitura-prepara-projeto-de-lei-para-regulamentar-o-uber-em-manaus/> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>211</sup> Disponível em: << <https://www.revive.com.br/noticias/transporte/ate-o-fim-do-ano-ribeirao-preto-deve-ter-lei-que-regulamenta-uber/> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

<sup>212</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/entenda-a-polemica-envolvendo-taxistas-e-motoristas-do-uber-em-teresina.ghtml> >> Acesso em 11 de setembro de 2017.

<sup>213</sup> Disponível em: << <http://agoralitoral.com.br/noticias/lei-proibe-uber-em-paranagua/> >> Acesso em 28 de setembro de 2017.

Justiça de São Paulo<sup>214</sup>; ocorre que, logo após ser proferida esta decisão, o mesmo vereador apresentou novo projeto de lei, desta vez propondo a regulamentação dos serviços de transporte por meio de aplicativo na cidade<sup>215</sup>. Já em Sorocaba, foi inicialmente aprovado decreto regulamentando os serviços de TIPUP por aplicativo<sup>216</sup>, para alguns meses depois ser esse mesmo decreto revogado pela prefeitura, sob o entendimento de que era necessária Lei Ordinária discutida na câmara por conta da complexidade do tema<sup>217</sup>.

Em sentindo semelhante, as prefeituras de Cuiabá (MT) e Várzea Grande (MT) desistiram de realizar a regulamentação dos aplicativos de TIPUP por aplicativo na região, decidindo por aguardar a regularização no plano federal<sup>218</sup>. Por sua vez, no estado do Maranhão, a Assembleia Legislativa rejeitou o projeto de regularização do serviço à nível intermunicipal<sup>219</sup>; especificamente na capital São Luís, a Lei 429/2016 proíbe o “uso de veículos particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas”; ocorre que esta última teve seus efeitos suspensos em agosto de 2017, por meio de decisão de desembargador do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ-MA)<sup>220</sup>.

Trata-se da judicialização da questão, o que vem ocorrendo reiteradamente em alguns municípios brasileiros. Na capital carioca, apesar da Lei 6106/2016 proibir o uso dos “carros particulares para o transporte remunerado de pessoas”, sobreveio decisão do Tribunal de Justiça do estado tornando sem efeito o texto sancionado<sup>221</sup>. O mesmo ocorreu

---

<sup>214</sup> Disponível em: << <http://www.diariodaregiao.com.br/politica/tj-suspende-lei-que-pro%C3%ADbe-o-uber-em-rio-preto-1.694634> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>215</sup> Disponível em: << <http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/paulera-apresenta-projeto-para-regulamentar-uber-em-rio-preto> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>216</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/prefeito-assina-decreto-para-regulamentacao-do-uber-em-sorocaba.ghtml> >> Acesso em 05 de novembro de 2017.

<sup>217</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/prefeita-de-sorocaba-revoga-decreto-que-regulamenta-transporte-por-aplicativo.ghtml> >> Acesso em 05 de novembro de 2017.

<sup>218</sup> Disponível em: << <http://www.sonoticias.com.br/noticia/geral/prefeituras-desistem-de-regularizar-uber-em-cuiaba-e-varzea-grande> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>219</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/assembleia-rejeita-projeto-de-regularizacao-do-uber-no-maranhao.ghtml> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>220</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/justica-do-maranhao-suspense-lei-municipal-e-autoriza-funcionamento-normal-do-uber.ghtml> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>221</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/lei-que-proibe-uber-no-rio-e-sancionada-mas-decisao-da-justica-mantem-servico.ghtml> >> Acesso em 27 de setembro de 2017.



em Salvador, após a aprovação da Lei 9066/2016, que teve seus efeitos suspensos pelo TJ-BA<sup>222</sup>.

Ainda, em Belo Horizonte, a Lei 10.900/2016 permitiu o funcionamento dos aplicativos, no entanto impôs a condição de que as plataformas fizessem também a intermediação de corridas de táxi, o que descaracterizaria por completo os serviços de TIPUP oferecidos; nesse contexto, sobreveio decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, liberando o uso dos aplicativos, sem impor, no entanto, aquelas condições estabelecidas pela referida lei<sup>223</sup>.

A partir desse panorama, no que tange ao transporte urbano, percebe-se que a realidade dos serviços de economia compartilhada no Brasil está longe de oferecer um quadro uniforme, ou mesmo estável, vez que os modelos de regulação adotados podem diferir muito de um município para outro, além do fato de que algumas leis sancionadas – sobretudo as proibitivas – podem não surtir efeito ou ser derrubadas por decisões judiciais. Ocorre que a despeito dessa situação, os aplicativos de carona paga/solidária continuam a funcionar, assim como vêm se expandindo para as várias cidades brasileiras; o que talvez indique o caráter irrefreável dessas inovações de natureza disruptiva, cumprindo ao poder público apenas as tentativas de regulação, e atenuação dos possíveis efeitos negativos deste modelo de deslocamento.

Destaque-se ainda o alvoroço que vem causando o Projeto de Lei Complementar (PLC) 28/2017<sup>224</sup>, que visa regulamentar “o transporte remunerado privado individual de passageiros” no país, e que estabelecia, para tanto, uma série de exigências que descaracterizariam os serviços de TIPUP nos moldes que estes operam atualmente, trazendo, por exemplo, a obrigatoriedade de placas vermelhas para os motoristas que usam o serviço. Estas exigências foram recentemente suprimidas a partir de emenda feita pelo Senado Federal ao projeto, que volta a ser discutido na Câmara<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> Disponível em: << <http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/56933-tj-ba-decide-pela-inconstitucionalidade-da-lei-municipal-que-proibe-uber-em-salvador.html> >> Acesso em 05 de novembro de 2017.

<sup>223</sup> Disponível em: << [em.com.br/app/noticia/gerais/2017/08/18/interna\\_gerais,892965/regulamentacao-do-uber-e-cabify-depender-da-analise-de-decisao-judicial.shtml](http://em.com.br/app/noticia/gerais/2017/08/18/interna_gerais,892965/regulamentacao-do-uber-e-cabify-depender-da-analise-de-decisao-judicial.shtml) >> Acesso em 27 de setembro de 2017.

<sup>224</sup> Disponível em: << <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/motoristas-de-aplicativos-fazem-ato-na-av-paulista-contra-projeto-de-lei-que-regulamenta-servico.ghtml> >>. Acesso em 29 de setembro de 2017.

<sup>225</sup> Disponível em: << <http://veja.abril.com.br/economia/senado-aprova-texto-base-do-projeto-sobre-apps-de-transporte/> >> Acesso em 05 de novembro de 2017.

Feitas essas considerações e ressalvas, há de se prosseguir à análise dos modelos de regulação adotados pelos municípios brasileiros até o momento, o que será feito em ordem cronológica, começando-se pelo decreto de São Paulo de 10 de maio de 2016, e finalizando-se pelo decreto de Piracicaba de 02 de setembro de 2017. Ressalte-se que a despeito do levantamento feito neste trabalho, novos decretos regulando os serviços de TIPUP são aprovados frequentemente, haja vista a velocidade com que estes serviços vêm se difundindo pelos municípios do país. Bem por isso, os modelos de regulação apresentados serão analisados a título exemplificativo.

Além disso, em alguns momentos há de se utilizar o decreto 56.981 de São Paulo como paradigma comparativo em relação aos textos dos demais municípios, tanto por ser o decreto pioneiro quanto por seu caráter inovador<sup>226</sup> na disciplina dos serviços. E ainda, a fim de se evitar a repetição desnecessária de certas disposições comuns à vários dos decretos, optou-se em alguns momentos por mencioná-las apenas uma vez, de modo que nos decretos seguintes são suprimidas as análises dos dispositivos já tratados.

Por fim, conquanto cada decreto tenha capítulos próprios, a maioria deles, de um modo geral, divide-se na seguinte estrutura: I – Do uso do sistema viário urbano; II – Das empresas fornecedoras do serviço de transporte privado de utilidade pública; III – Do valor pelo uso do sistema viário urbano; IV- Da política tarifária; V – Da política de cadastramento de veículos e motoristas; VI – Das sanções.

#### **4.2 – São Paulo: Decreto 56.981, de 10 de maio de 2016**

A cidade de São Paulo foi a primeira a regulamentar os artigos 12 e 18, I, da Lei de Mobilidade Urbana, o que se deu a partir do decreto 56.981/16, que veio no sentido de disciplinar “o uso do viário urbano para exploração da atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública”, e que introduziu a regulação do serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no município.

Logo no início do texto, o legislador menciona o “Sistema Municipal de Mobilidade Urbana” (“SMMU”), conceito este que é apresentado no Plano de Mobilidade

---

<sup>226</sup> Disponível em: << <http://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/por-dentro-da-metropole/em-analise-estrangeira-uber-elogia-sp-e-diz-que-nova-regra-e-inovadora/> >> Acesso em 12 de outubro de 2017.

de São Paulo de 2015<sup>227</sup>, e que pode ser definido como o conjunto “dos meios e da infraestrutura de transporte de bens e pessoas no município”. Assim, de acordo com o decreto, o viário urbano integra o SMMU, e sua exploração deve pautar-se por certas diretrizes (Art. 2º), muitas das quais reforçam aquelas delineadas pela Lei 12.587/12:

“I - evitar a ociosidade ou sobrecarga da infraestrutura disponível;

II - racionalizar a ocupação e a utilização da infraestrutura instalada;

III - proporcionar melhoria nas condições de acessibilidade e mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

V - garantir a segurança nos deslocamentos das pessoas;

VI - incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias que aperfeiçoem o uso dos recursos do sistema;

VII - harmonizar-se com o estímulo ao uso do transporte público e meios alternativos de transporte individual.”.

Observa-se que já nos princípios, o legislador introduz as novidades dos serviços de TIPUP por aplicativo nos incisos VI e VII, quando menciona o “desenvolvimento de novas tecnologias que aperfeiçoem o uso dos recursos do sistema”, e o estímulo aos “meios alternativos de transporte individual”.

O foco da regulação sobre os serviços de carona paga / solidária ocorre a partir da categoria das Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas (“OTTCs”), as quais detêm a exclusividade da “exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública”, e cujo procedimento para credenciamento foi instituído pela Resolução nº 05, de 09 de junho de 2016, que dentre outras condições exige das “OTTCs” possuir sede ou filial no município de São Paulo (Art. 4º).

Ressalte-se ainda que a mesma resolução estabelece que os credenciamentos realizados terão validade até o dia 31 de dezembro do exercício em que for deferido (Art. 4º, II, § 2º). Além disso, a resolução exige que as “OTTCs” disponibilizem identificação

---

227

Disponível

em:

<<

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_v072\\_\\_1455546429.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf) >>

da empresa em local visível externamente no veículo cadastrado. Esse último dispositivo é bastante controverso, e provavelmente não há de produzir efeitos, haja vista que as próprias OTTCs rejeitam qualquer vínculo de exclusividade junto aos motoristas<sup>228</sup>, já que isso poderia levar ao reconhecimento de vínculo empregatício entre a plataforma e o motorista, conforme já ocorreu em algumas cidades<sup>229</sup>.

Ainda nessa esteira, o decreto elenca uma série de características e condições atribuídas às “OTTCs”. Em consonância com as discussões acerca da economia de compartilhamento, e com o modelo de tecnologia *peer-to-peer*, o decreto paulistano dispõe que a condição de OTTC é restrita às empresas “que sejam responsáveis pela intermediação entre os motoristas prestadores de serviços e os seus usuários”. (Art. 3º). Além disso, o mesmo artigo impõe a “não discriminação de usuários e a promoção do amplo acesso aos serviços” através das “chamadas realizadas por meio das plataformas tecnológicas geridas pelas OTTCs”. (Art. 3º, § 1º).

Nesse sentido, o decreto elenca uma série de atividades de competência das OTTCs (Art. 6º), todas relacionadas ao papel de intermediadora que as empresas de carona paga buscam assumir entre motoristas e usuários:

- “ I - organizar a atividade e o serviço prestado pelos motoristas cadastrados;
- II - intermediar a conexão entre os usuários e os motoristas, mediante adoção de plataforma tecnológica;
- III - cadastrar os veículos e motoristas prestadores dos serviços, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade;
- IV - fixar a tarifa, observado o valor máximo estabelecido pelo Comitê Municipal de Uso do Viário - CMUV;
- V - intermediar o pagamento entre o usuário e o motorista, disponibilizando meios eletrônicos para pagamento, permitido o desconto da taxa de intermediação pactuada.”

---

<sup>228</sup> Disponível em: << <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/> >> Acesso em 12 de outubro de 2017.

<sup>229</sup> Disponível em: << <https://www.tecmundo.com.br/uber/114235-rodou-justica-brasileira-uber-pagar-direitos-trabalhistas-motorista.htm> >> Acesso em 12 de outubro de 2017.

No que concerne a algumas das diretrizes e objetivos da Lei 12.587/12, é visível como no decreto em análise o legislador teve a preocupação em mitigar alguns dos efeitos da utilização do transporte individual em detrimento do transporte coletivo. A obrigatoriedade do sistema de divisão de corridas pode ser assim entendida, uma vez que impõe às empresas oferecer aos usuários a opção de dividir a corrida com outro(s) usuário(s) que estejam fazendo o mesmo percurso. Com efeito, tem-se que (Art. 7º):

“A OTTC deve disponibilizar sistema de divisão de corridas entre chamadas de usuários cujos destinos tenham trajetos convergentes, garantida a liberdade de escolha dos usuários.”.

No decreto paulistano, a “contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano” é estabelecida por meio “dos créditos de quilômetros para uso intensivo do viário urbano” (Art. 8º). Trata-se do preço público cobrado pela utilização do viário urbano pelas empresas, o qual é “contabilizado de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados pela OTTC”. (Art. 8º Caput e § 2º).

A cobrança de preço público pela utilização do viário urbano também é prevista nos decretos de outros municípios. Nem todos eles, entretanto, estabelecem um valor flutuante a que este crédito de quilômetros condiciona-se (Art. 9º):

“§ 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.”.

Com efeito, como bem explicitado, a intenção do legislador foi estabelecer um instrumento regulatório, “nos moldes de um tributo extrafiscal”, de modo a “induzir” a utilização do viário urbano pelos usuários do serviço, uma vez que o preço público fixado poderá variar de acordo com a política de incentivo ou desincentivo do uso do viário (Art. 9º, § 2º). Ademais, além das diretrizes elencadas no artigo 2 do texto, a definição do preço público poderá considerar o impacto do uso do viário, dentre outros (Art. 11):

“I - no meio ambiente;

II - na fluidez do tráfego;

III - no gasto público relacionado à infraestrutura urbana.”.

Em relação à política de cadastramento de veículos e motoristas, o decreto paulistano estabelece (Art. 15), dentre outros requisitos, possuir habilitação com autorização para exercer atividade remunerada (I); possuir CONDUTAX (Cadastro Municipal de Condutores de Taxi) ou cadastro semelhante regulado pela Prefeitura (II); comprovar aprovação em curso de formação com conteúdo mínimo a ser fixado pela Prefeitura (III); comprovar aprovação em curso de formação com conteúdo mínimo a ser definido pela Prefeitura (IV).

E ainda, no modelo paulistano, a definição do preço público será de competência do Comitê Municipal de Uso do Viário (CMUV), o qual é instituído como responsável pelo “acompanhamento, desenvolvimento e deliberação dos parâmetros e políticas públicas” estabelecidas no decreto (Art. 26). Cabe observar que este comitê é composto por três secretários municipais (Secretário Municipal de Transportes, Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras) e pelo Diretor Presidente da empresa de economia mista São Paulo Negócios.

Ressalte-se que o CMUV deliberará por maioria absoluta (Art. 27, § 1º) e que poderá convidar para participar de suas reuniões representantes de outros órgãos ou entidades do setor público ou privado (Art. 27, § 2º). Quanto às competências atribuídas ao comitê, elenca-se: (Art. 29):

I - fixar metas e níveis de equilíbrio de utilização da infraestrutura urbana para exploração de atividades econômicas;

II - definir os preços públicos cobrados das OTTCs para operar cada serviço;

III - estabelecer metodologia de alteração dos preços públicos a ser seguido nas reuniões do Comitê, em conformidade com as metas e níveis estabelecidos para utilização da infraestrutura urbana;

IV - alterar os preços públicos de acordo com a metodologia definida;

V - definir e rever a tabela de conversão de que trata o artigo 12 deste decreto, bem como instituir outros fatores de incentivo conforme previsto em seu § 4º.”.

Por sua vez, em consonância com o inciso V do artigo supracitado, o artigo 12 do texto prevê como fatores de regulação:

“I - compartilhamento de veículo;

II - horário de circulação;

III - localização do veículo durante o trajeto;

IV - veículos não poluentes;

V - veículos híbridos;

VI - acessibilidade;

VII - integração com outros modais do sistema de transporte público.”.

Percebe-se que, ao menos no plano normativo, esses dispositivos buscam dar concreção a alguns dos princípios encartados na Lei 12.587/12 e no artigo 2º deste decreto, uma vez que vinculam o valor do preço público cobrado das OTTCs a fatores relacionados sobretudo aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; desenvolvimento sustentável das cidades; e acessibilidade universal.

Este último princípio, em especial, é mencionado na definição de veículos acessíveis (Art. 12):

“§ 1º Considera-se como acessíveis os veículos que permitam embarque, permanência e desembarque de usuários com deficiência ou mobilidade reduzida em sua própria cadeira de rodas.”.

Essa definição é importante quando se tem em vista o desafio da mobilidade urbana para deficientes físicos no Brasil, conforme mencionado, sobretudo no que tange ao transporte público, haja vista que as barreiras para a acessibilidade das pessoas com deficiência física “está relacionada diretamente com os veículos utilizados para esses serviços”<sup>230</sup>. Nesse sentido, a situação dos serviços de TIPUP é ainda mais precária,

---

<sup>230</sup> RABELO, Gilmar Borges. **Avaliação da acessibilidade de pessoas com deficiência física no transporte coletivo urbano**. 2008, p. 52. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

mesmo em cidades de “primeiro mundo”<sup>231</sup>, onde empresas como a Uber já operam a certo tempo, haja vista a falta de veículos adaptados aos cadeirantes.

E ainda, é importante destacar que, diferente dos demais modelos de regulação instituídos pelos municípios brasileiros até o momento, o decreto paulistano é bastante preciso ao diferenciar o “transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública” (ou “carona paga”, de acordo com a definição aqui empregada) dos serviços de “carona solidária”, estes últimos regulados a partir do artigo 17 do texto, e que podem ser entendidos, segundo a Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura<sup>232</sup>, como “serviço não-remunerado, que será intermediado por aplicativo, para interessados em compartilhar viagens e custos”. Ainda segundo comunicado da Prefeitura, “esse serviço não poderá ser prestado por motoristas profissionais nem com fins lucrativos”, sendo que as operadoras poderão apenas cobrar uma taxa de intermediação do serviço. Nesse sentido:

Art. 18. Considera-se carona solidária, para efeito deste decreto, o transporte individual não remunerado de condutores provedores de carona e passageiros interessados em compartilhar viagens e custos, desde que:

I - não seja exercido com profissionalismo;

II - não tenha fins lucrativos;

III - seja realizado por veículos particulares não utilizados para atividade econômica de transporte remunerado de passageiros;

IV - não transporte mais de 4 (quatro) passageiros simultaneamente.

No que tange à utilização das receitas obtidas com o preço público cobrado, o decreto estabelece que estas serão destinadas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana – entende-se a Lei 12.587/12 – (Art. 37), deixando de fazer, entretanto, previsões mais concretas acerca da destinação desses valores.

---

<sup>231</sup> Disponível em: << <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1902485-uber-e-processada-por-falta-de-carros-para-cadeirantes-em-nova-york.shtml> >>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>232</sup> Disponível em: << <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/sapopemba/noticias/?p=66391> >>. Acesso em 25 de setembro de 2017.



Por fim, há de se mencionar que o decreto paulistano prevê a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre os serviços de TIPUP disciplinados ao longo do texto (Art. 38).

#### **4.3 – Brasília: Lei 5.691, de 02 de agosto de 2016, regulamentada pelo Decreto 38.258, de 07 de junho de 2017**

No caso de Brasília, a disciplina dos serviços de TIPUP deu-se por meio da Lei 5.691 de 2016, que buscou fornecer o regramento geral sobre o tema, dispondo sobre os requisitos para prestação do serviço (Capítulo II), deveres da empresa fornecedora da plataforma (Capítulo III) e sanções administrativas diversas (Capítulo IV). Nessa esteira, quase um ano depois, sobreveio o Decreto 38.258 de 2017, buscando regulamentar a lei anteriormente sancionada.

Dentre as disposições preliminares da Lei 5.691 de 2016, define-se como empresas de operação de serviços de transporte “aquelas que disponibilizam e operam aplicativos on-line de agenciamento de viagens para conectar passageiros à prestadores do serviço de transporte” (Art. 1º, § 2º). Por sua vez, a fiscalização destes serviços fica a cargo da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB).

Ainda dentre as disposições preliminares, cumpre destacar a obrigatoriedade da adaptação dos aplicativos de modo a possibilitar seu uso por pessoas com deficiência (Art. 3º). Essa disposição é bastante inovadora em termos de acessibilidade, haja vista que confere atenção não só ao veículo, mas também ao aplicativo usado para o serviço, o que é crucial à acessibilidade dos deficientes visuais. Além disso, o parágrafo único deste mesmo artigo estabelece que devem ser observadas as normas relacionadas à acomodação de animais de serviço (cães-guia).

Prosseguindo-se a análise, tem-se que o credenciamento dos motoristas depende da obtenção do Certificado Anual de Autorização (CAA) (Art. 4º), expedido pela unidade gestora da SEMOB, havendo disposição expressa de que as empresas só devem cadastrar os motoristas que possuam CAA (Art. 8º, VIII); por sua vez, tratando-se do credenciamento de veículos, estes devem ter capacidade máxima para 7 (sete) pessoas (Art. 5º, II), e ainda, há de se ressaltar a exigência de que o carro possua dístico identificador da empresa através da qual o motorista presta o serviço, o que leva a

algumas discussões acerca das exigências de exclusividade no âmbito dos serviços de TIPUP, ponto bastante controverso, conforme mencionado na análise anterior.

Por fim, deve-se mencionar que a lei em análise estabelece que as receitas obtidas com a cobrança dos preços públicos sejam destinadas ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal, ressaltando-se a manutenção do serviço de transporte individual (Art. 14).

Já em relação ao decreto 38.258 de 2017, cumpre destacar as competências atribuídas ao SEMOB (Art. 4º), quais sejam

“I - formular políticas e diretrizes para o STIP/DF;

II - disciplinar, normatizar e fiscalizar o STIP/DF;

III - definir os preços públicos relacionados ao STIP/DF.”.

Em relação à autorização para exercício de atividade das empresas operadoras dos serviços de TIPUP, há de se destacar os seguintes requisitos (Art. 7º, Decreto 38.258/17):

“(…)

II - possuir matriz ou filial no Distrito Federal;

(…)

VII - recolher a taxa relativa à autorização.”.

Ressalte-se que essa autorização tem validade de 1 (um) ano, nos termos do artigo 10 do decreto.

Em relação aos deveres dos motoristas prestadores do serviço, há de se ressaltar uma exigência controversa, que parece seguir no sentido oposto à natureza dos serviços de TIPUP. O artigo 18 do decreto estabelece que “são deveres dos prestadores, quando em operação”:

“II - captar passageiros exclusivamente mediante uso de aplicativo on-line de agenciamento de viagens, disponibilizado e operado por Empresa Operadora;”.

De fato, a proposta das “Empresas Operadoras” é disponibilizar a plataforma unicamente como forma de conectar motoristas e usuários<sup>233</sup>. Nesse raciocínio, empresas como a Uber e Cabify atuam simplesmente como facilitadoras em relação às demandas que já existem no mercado, ou seja, apenas fornecem a tecnologia necessária para que usuários encontrem motoristas; a exigência de que motoristas “captem” passageiros exclusivamente a partir destas plataformas parece, assim, estar na direção contrária da proposta das empresas. Por outro lado, há de se entender que, fora destes aplicativos, as corridas não estariam sujeitas à qualquer tipo de controle, o que justifica a preocupação do legislador nessa disposição.

Já no que tange à política de preços, o decreto estabelece preço público como contrapartida ao “uso de bens públicos para exercício de atividade privada remunerada” (Art. 22). Esse preço público pode ser recolhido pela Empresa Operadora a partir de duas formas (Art. 22, §2º):

I - antecipadamente, mediante aquisição de créditos a serem compensados à medida da contabilização dos dados relacionados à prestação dos serviços;

II - posteriormente, mediante pagamento do valor consolidado.”.

E ainda, o parágrafo 3º deste mesmo artigo dispõe que a SEMOB pode estabelecer variações de valor do preço público de acordo com as políticas públicas definidas, no entanto, deixa de estabelecer quaisquer critérios a partir dos quais essas variações podem ocorrer. Por fim, ressalte-se que, em contradição com a Lei 5.691, que estabelece o repasse do preço público à manutenção do transporte individual, o parágrafo 4º dispõe que as receitas obtidas com o recolhimento dos preços públicos devem ser repassadas ao Fundo de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, instituído pela Lei 239, de 10 de fevereiro de 1992.

#### **4.4 – Porto Alegre: Lei 12.162, de 09 de dezembro de 2016, regulamentada pelo Decreto 19.700, de 13 de março de 2017**

A lei 12.162 de Porto Alegre estabelece as normas para a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros (art. 1º), definindo este serviço como:

---

<sup>233</sup> Disponível em: << <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/> >> Acesso em 13 de outubro de 2017.

Parágrafo único (...) aquele realizado em viagem individualizada, executado por automóvel particular com capacidade para até 6 (seis) pessoas, exclusive o condutor, e solicitado exclusivamente por meio de plataforma tecnológica.

A exploração deste serviço há de ser concedida às “pessoas jurídicas operadoras de plataforma tecnológica”, as quais dependerão de autorização do município, por meio da Empresa Pública de Transporte e Circulação (“EPCT”) para serem credenciadas (Art. 2º); A EPCT detém o poder de polícia administrativa em matéria do serviço de transporte motorizado de passageiros, tendo competência para apurar as infrações e responsabilidades, assim como impor as penalidades e medidas administrativas previstas na Lei (Art. 18, § 1º). Ressalte-se que o credenciamento das operadoras de plataforma tecnológica tem validade de dezoito meses (Art. 3º, Decreto 19.700), sendo que sua renovação deve ser requerida com antecedência mínima de trinta dias (Art. 3º, § 1º, Decreto 19.700).

E ainda, a exploração do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, tem como contrapartida o pagamento da Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO) por parte das empresas, no valor mensal equivalente à 20 (vinte) Unidades Financeiras Municipais (UFMs) por veículo cadastrado (Art. 4º). Essa taxa tem como fato gerador “o exercício do poder de polícia administrativo pela EPCT, relacionado à autorização e à fiscalização operacional do serviço” (§ 1º). Além disso, “do montante recolhido com a TGO, 25% (vinte e cinco por cento) será revertido para fundo de educação no trânsito a ser criado.” (§ 5º).

Cumpramos ressaltar ainda que a Lei de Porto Alegre exige das autorizatárias dos serviços de TIPUP possuir sede ou filial no município de Porto Alegre (Art. 5º, Inciso VIII).

Em relação à acessibilidade, a Lei estabelece como requisitos mínimos para a prestação do serviço:

VI - disponibilização de veículos com condições para transporte de usuário cadeirante; e

(...)

§ 3º Não sendo possível a acomodação de cadeira de rodas no porta-malas, o condutor de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros deverá acomodá-la no banco traseiro do veículo, ficando proibido de recusar a viagem.”.

No que tange ao sistema de divisão de corridas, a Lei de Porto Alegre concede à empresa a opção de utilizá-lo ou não (Art. 7º):

“Parágrafo único. Poderá ser disponibilizado pelas autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros sistema de divisão de viagens entre chamadas de usuários distintos, cujos destinos possuam trajetos compatíveis, dentro da capacidade permitida de ocupação dos veículos”.

Por fim, quanto ao cadastramento dos motoristas nas “autorizatárias” dos serviços de transporte, ressalte-se a exigência de que na carteira do motorista esteja a observação de que ele exerce atividade remunerada (Art. 11, I, a)). E ainda, para fins de validação, o cadastramento efetuado pela empresa deverá ser submetido à EPCT.

#### **4.5 – São José dos Campos: Decreto 17.384, de 10 de fevereiro de 2017, alterado pelo Decreto 17.405, de 17 de março de 2017**

O decreto de São José dos Campos determina que o uso e exploração do sistema viário da cidade devam observar aquelas mesmas diretrizes elencadas no art. 2º do decreto paulistano. Por sua vez, as empresas prestadoras do serviço de TIPUP são classificadas como Provedoras de Redes de Compartilhamento (PRCs) (artigo 3º). Diferente do decreto paulistano, no entanto, o primeiro decreto de São José dos Campos exigia que, além de estarem as PRCs devidamente credenciadas junto à Secretaria de Mobilidade Urbana do Município, tivessem elas também sede ou filial na cidade.

Em alguns contextos, essa exigência parece ser inviável, haja vista o fato de as empresas de TIPUP operarem em várias cidades dentro do país, conforme se mostrou, além de que algumas delas são transnacionais, o que provavelmente faz com que suas filiais sejam alocadas só nas principais capitais do país. Com efeito, o decreto 17.405 do mesmo ano alterou o § 1º do artigo 3º para:

“as Provedoras de Redes de Compartilhamento devem estar credenciadas junto à Secretaria de Mobilidade Urbana do Município e possuir sede ou filial em São José dos Campos para atuarem como intermediadoras entre os motoristas prestadores do serviço e seus usuários **OU, ALTERNATIVAMENTE**, atenderem ao dispositivo no ‘caput’ do artigo 7º deste Decreto”. (Grifo nosso).

Outra característica do decreto Joseense, que aliás, é também vista nos decretos de outros municípios, conforme se mostrou, refere-se à validade do credenciamento das PRCs: fica estabelecido que o referido credenciamento terá validade de 12 (doze) meses, podendo ser renovado desde que requerido com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do término da autorização (Art. 3º, § 2º). Ao que parece, esse dispositivo garante um maior controle por parte da prefeitura sobre os serviços de TIPUP, e gera maior insegurança por parte das PRCs, visto que os requisitos para credenciamento podem simplesmente mudar de um ano para outro. E ainda, o decreto Joseense também prevê a hipótese de descredenciamento para as PRCs que “derem justa causa”, sem, no entanto, definir o que viria a ser esta.

Cabe ressaltar que o decreto em análise não exige a obrigatoriedade do sistema de divisão de corridas, uma vez que, segundo as PRCs **podem** disponibilizar o referido sistema “entre chamadas de usuários cujo destinos tenham trajetos convergentes” (art. 6º). Por outro lado, enquanto em São Paulo a divisão de corridas é limitada a um máximo de 4 passageiros, em São José dos Campos o decreto prevê o máximo de 6 passageiros, o que acaba por permitir a utilização de minivans para prestação do serviço (art. 6º, § 2º).

Já no que tange à remuneração pelo uso do viário urbano, o decreto em análise estabelece valor mensal fixo a ser pago pelas PRCs, o qual há de ser definido pela Secretaria de Mobilidade Urbana. Ressalte-se que esse valor mensal fixo há de ser alterado conforme haja necessidade de regular a utilização do sistema do viário urbano, de modo a promover o equilíbrio deste (art. 7º, §1º e §3º). Nesse sentido, o artigo 9º ainda prevê que, além das diretrizes elencadas no artigo 2º, a definição do valor considerará o impacto:

- “I – urbano e financeiro;
- II – ambiental;
- III – na fluidez do tráfego;
- IV – No gasto público relacionado à infraestrutura urbana”.

E ainda, esse mesmo artigo estabelece uma definição do que viriam a ser veículos acessíveis, definidos como aqueles que permitem o “embarque, a permanência e o desembarque de Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) (...) e aquele

adaptado para permitir o embarque do motorista com sua própria cadeira de rodas” (art. 7º, § 5º).

Em relação à política tarifária no primeiro decreto Joseense, ficava vedada a fixação e a cobrança de tarifas dinâmicas (Art. 10, § 1). Ocorre que o decreto de março de 2017 excluiu esta proibição ao alterar o dispositivo para:

“fica vedada a fixação e a cobrança de tarifas dinâmicas, **exceto** quando previamente comunicadas ao usuário do Serviço no momento da solicitação e demonstrando o valor final previsto”. (Grifo nosso).

Mais uma vez, parece excessiva a exigência do primeiro decreto, haja vista que várias das plataformas que oferecem serviço de TIPUP operam por meio da tarifa dinâmica, inclusive a Uber, empresa mais relevante deste setor. É por isso que tal dispositivo seria inviável, o que fez o legislador reverter esta proibição.

No que tange à política de cadastramento de veículos e motoristas, é de se observar a exigência de que os motoristas cadastrados utilizem adesivo, a ser instalado em local visível do veículo, identificando-o com o nome da PRC a que estiver vinculado (art. 12, VII).

Por fim, cumpre mencionar que no capítulo referente às disposições finais do decreto, o artigo 27 menciona que as receitas obtidas com o pagamento dos valores previstos serão destinadas ao Fundo Municipal de Transportes (FMT), o qual foi criado a partir da Lei nº 5185 de 1998, que destina esse fundo ao investimento em (art. 2º) infraestrutura dos transportes coletivo e seletivo urbano (Inciso II); expansão do sistema viário (inciso VII); pavimentação e manutenção do pavimento das vias públicas (inciso VIII); dentre outros projetos.

#### **4.6 – Campo Grande: Decreto nº 13.157 de 16 de maio de 2017**

Já no início do texto, o decreto que disciplina os serviços de TIPUP na cidade de Campo Grande enfatiza que os seus dispositivos não se aplicam aos serviços de Táxi, Moto-Táxi e Transporte Escolar (Art. 1º, § 1º). Embora não caibam análises dos serviços de moto-taxi neste trabalho, vale tecer alguns comentários sobre essa modalidade de transporte, visto que, formal ou informalmente, ela constitui parte substancial do sistema

de transporte de vários municípios brasileiros, tendo sido inclusive reconhecida por lei federal (Lei 12.009 de 2009). Ademais, segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), 642 cidades já regulamentaram o serviço de moto-taxi, o que se deu principalmente na região norte e centro oeste do país, onde o serviço é regulamentado, respectivamente, em 27,6% e 25,6% dos municípios<sup>234</sup>.

Com efeito, há cerca de vinte anos atrás o moto-taxi surgiu como resposta a uma demanda de mercado não atendida pelos ônibus, majoritariamente em contextos populares das cidades, cumprindo nesse sentido uma função social de integração<sup>235</sup>. Essa observação é pertinente tendo em vista que, conforme mencionado, os serviços de TIPUP são usados por um setor minoritário da população – 61% dos usuários ganham mais de 10 salários mínimos<sup>236</sup>.

Em Campo Grande, a importância dos serviços de moto-táxi é tamanha que a prefeitura faz uso de licitações para permitir a execução do transporte individual na modalidade moto-táxi<sup>237</sup>. Ressalte-se que, a despeito do caráter popular deste serviço, em agosto de 2016 começou a operar na cidade de São Paulo o aplicativo T81, que além de carros populares e executivos, oferece o serviço de moto-táxi<sup>238</sup>, o que talvez, mais tarde, exija incluí-los na discussão sobre economia de compartilhamento e serviços de transporte.

Feitos esses breves comentários, há de se prosseguir a análise do decreto observando-se que na capital sul-mato-grossense os serviços de TIPUP são de exclusividade das “Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs” (Art. 3º, § 2º), as

---

<sup>234</sup> Dados obtidos em: << <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/motos/legislacao-e-fiscalizacao/confederacao-nacional-de-municipios-cnm-mesmo-com-leis-federais-e-normas-de-transito-de-contran-e-denatran-cidades-demoram-na-regulamentacao-atividades-de-motofrete-mototaxi-motoboy.aspx> >>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>235</sup> FONSECA, Natasha Ramos Reis da. **Sobre duas Rodas: o mototáxi como uma invenção de mercado**. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2005.

<sup>236</sup> Disponível em: << <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1792701-7-em-cada-10-apoiam-uber-em-sp-aponta-datafolha-taxi-e-bem-avaliado.shtml> >>. Acesso em 13 de agosto de 2017.

<sup>237</sup> Disponível em: << <http://www.midiamax.com.br/transparencia/prefeitura-abre-licitacao-permissao-servico-taxi-mototaxi-capital-351228> >> Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>238</sup> Disponível em: << <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/aplicativo-de-mototaxi-comeca-funcionar-em-sao-paulo> >> Acesso em 25 de setembro de 2017.



quais “deverão estabelecer filial devidamente cadastrada na cidade de Campo Grande” (Art. 4º), bem como ter seu credenciamento renovado anualmente (Art. 5º, § 1º).

O decreto também estabelece que as OTTs disponibilizem canal direto de atendimento ao consumidor (Art. 6º, I), sem determinar, contudo, características específicas às quais esse canal deva submeter-se. Por sua vez, no que concerne ao sistema de divisão de corridas, o decreto de Campo Grande faculta à OTT disponibilizá-lo ou não. (Art. 7º), ficando as corridas limitadas ao máximo de 4 (quatro) passageiros (§ 2º).

Em relação à contraprestação ao uso do viário urbano, o decreto estabelece preço público de 7% sobre o valor do quilômetro rodado (Art. 9º, § 1º). Esse preço público poderá ser recolhido pela empresa através da aquisição de créditos (§ 2º, I) ou mediante pagamento do valor consolidado (§ 2º, II).

No que tange à política de cadastramento de motoristas, o decreto exige que se comprove a aprovação em curso de formação com conteúdo e carga horária igual ao oferecido aos condutores de táxi (Art. 12, II). E ainda, tem-se que as OTTs só efetuarão o cadastramento de veículos e motoristas mediante prévia autorização dos mesmos pela Agência Municipal de Transporte e Trânsito (AGETTRAN), a qual compete:

“I - definir os parâmetros de credenciamento das OTTs;

(...)

III - expedir portarias sobre a matéria;

IV - expedir autorização para cadastramento dos motoristas e veículos junto as OTTs;e

V - fiscalizar o cumprimento do presente Decreto”.

#### **4.7 – Palmas: Medida Provisória nº 16, de 06 de junho de 2017, regulamentada pelo Decreto 1.394, de 07 de junho de 2017**

A medida provisória que disciplinou os serviços de TIPUP em Palmas estabelece que o sistema viário urbano integra o Sistema Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte (SEIST) (Art. 3º), e o direito ao seu uso intensivo para exploração das atividade de TIPUP somente há de ser concedido às Operadoras de Plataforma Tecnológica (OPT) (Art. 4º).

No que tange à contrapartida da exploração do viário urbano, a MP estabelece preço público (Art. 5º) cujo valor é estabelecido no decreto regulamentador 1.394, conforme há de se mostrar adiante. Ainda, a MP ressalta que o preço público poderá ser progressivo, e a sua definição há de levar em conta o impacto urbano, financeiro e ambiental do uso intensivo do sistema viário na fluidez do tráfego; custo da manutenção do sistema viário urbano; e impacto ambiental (Art. 6º, I, II, e III).

Quanto à autorização para exploração dos serviços de TIPUP, a MP prevê como responsável a Agência de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos (ARP) (Art. 7º), a qual também compete efetuar o acompanhamento, desenvolvimento e deliberação de normas e políticas públicas sobre o tema (Art. 15).

No que se refere aos requisitos impostos às OPTs, há de se ressaltar que a MP exige delas possuir sede ou filial no município de Palmas (Art. 10, VIII), bem como disponibilizar veículos com condição para transporte de cadeirantes (Art. 10, § 1º, IV), enfatizando que não sendo possível a acomodação da cadeira de rodas no porta-malas, o motorista deverá acomodá-la no banco traseiro do veículo, ficando proibido de recusar a viagem (Art. 10, § 3º).

E ainda, a MP veda o embarque de passageiros diretamente em vias públicas, devendo os motoristas transportar apenas os passageiros que tenham requerido o serviço por meio da plataforma digital (Art. 13).

Além do preço público cobrado pela utilização do viário urbano, a MP institui Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO) no valor mensal de 25 (vinte e cinco) Unidades Fiscais de Palmas (UFIP) por veículo cadastrado para operar no município (Art. 16). Essa TGO tem como fato gerador o exercício do poder de polícia administrativo pela ARP (Art. 16, § 1º). E ainda, do montante recolhido com a TGO, 25 (vinte e cinco por cento) há de ser revertido para fundo de educação no trânsito a ser criado pelo município (Art. 16, § 4º).

Por fim, a MP estabelece que os serviços de TIPUP estarão sujeitas ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, sem prejuízo de outros tributos aplicáveis (Art. 29).

No que se refere ao decreto regulamentador 1.394, tem-se que este estabelece a validade inicial do credenciamento das OPTs em 18 (dezoito) meses, após o que deve ser

renovado anualmente. (Art. 3º). Quanto aos veículos utilizados, o decreto exige na parte externa a identificação do serviço de TIPUP (Art. 6º, I).

Por fim, há de se ressaltar que o decreto regulamentador estabelece o preço público da exploração intensiva do viário urbano no valor de R\$ 0,10 (dez centavos) por quilômetro rodado.

#### **4.8 – Balneário Camboriú: Lei 4.040, de 29 de junho de 2017, regulamentada pelo Decreto 8.663, de 28 de agosto de 2017**

Inicialmente, a Lei 4.040 de 29 de junho de 2017 veio no sentido de “regulamentar as novas formas de transporte e mobilidade urbana no Município de Balneário do Camboriú” (Art. 1º). Para tanto, estabelece que a exploração do serviço de transporte privado individual e remunerado de passageiros dependerá de autorização do Município (Art. 3º, caput). O mesmo artigo ainda estabelece que os Provedores de Redes de Compartilhamento (PRCs) deverão recolher Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) (Art. 3º, parágrafo único).

O texto exige que “todo e qualquer trajeto solicitado seja realizado por meio de rede digital” (Art. 10), não devendo os motoristas prestadores do serviço aceitar passageiros em vias públicas, estando sujeitos à sanções, caso identificada a infração (Art. 11). O mesmo artigo prevê ainda a possibilidade do sistema de divisão de viagens entre chamadas de usuários distintos, dentro da capacidade permitida de ocupação dos veículos (Art. 11, parágrafo único).

No que se refere à acessibilidade, o texto estabelece que os PRCs e os motoristas parceiros devem (Art. 13):

- “I - disponibilizar de veículos com condições para transporte de usuário cadeirante.
- II - não sendo possível a acomodação de cadeira de rodas no porta-malas, o condutor do veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte individual privado, deverá acomodá-la no banco traseiro do veículo, ficando proibido de recusar a viagem.
- III - observar todas e quaisquer leis aplicáveis à matéria relacionada a acomodação de animais de serviço (cães-guia).”.

Ainda nesse sentido, o decreto regulamentador 8.633 de 28 de agosto de 2017 fornece a ideia de “veículo acessível”:

“Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se "veículo acessível" aquele adaptado para:

- a) o embarque, a permanência e o desembarque de pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) ou com mobilidade reduzida em sua própria cadeira de rodas;
- b) ser dirigido por pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) ou com mobilidade reduzida;**
- c) permitir o embarque do motorista com sua própria cadeira de rodas, nos termos da legislação em vigor.”.** (Grifo nosso).

No que tange à fiscalização, o referido decreto estabelece que “o órgão responsável pela disciplina, organização, supervisão e fiscalização dos serviços previstos” é o Fundo Municipal de Trânsito (FUMTRAN), o qual conta com o auxílio dos Agentes de Trânsito para o exercício deste poder fiscalizatório (Art. 14, § 1º).

Por fim, é interessante observar que nem a lei 4.040/17 nem o decreto regulamentador 8.663/17 fazem qualquer referência ao preço público cobrado das PRCs. O que se tem apenas, no artigo 18 do decreto, é que as receitas obtidas com o pagamento dos valores resultantes das multas serão destinadas ao FUMTRAN, devendo ser utilizadas para a implantação de políticas públicas de transporte.

#### **4.9 – Curitiba: Decreto nº 1302, de 18 de julho de 2017**

O decreto de Curitiba vem no sentido de disciplinar “o uso intensivo do viário urbano no Município de Curitiba para exploração de atividade econômica privada de utilidade pública consistente no transporte individual remunerado de passageiros”. Para tanto, pauta-se por aquelas diretrizes referentes ao desenvolvimento sustentável da cidade, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; bem como no incentivo do desenvolvimento local de novas tecnologias que aperfeiçoem o uso dos recursos do sistema (Art. 2º).

No modelo curitibano, as responsáveis pela intermediação dos serviços de TIPUP são as “Administradoras de Tecnologia em Transporte Compartilhado” (“ATTCs”). Ressalte-se que o credenciamento das ATTCs tem validade anual (Art. 5º, § 1º). Além

disso, elas deverão fornecer aos motoristas dístico de identificação, observando os requisitos mínimos que garantam a plena identificação da ATTC (Art. 6º, VIII).

No que se refere à contrapartida da utilização do viário urbano, o decreto estabelece que as ATTCs deverão pagar preço público, contabilizados de acordo com a distância percorrida na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados (Art. 7º, § 1º), ressaltando que este poderá ser alterado como “instrumento regulatório destinado a controlar a utilização do espaço público” (§ 3º). E ainda, tem-se que o valor deste preço público há de ser definido por meio de resolução específica a ser publicada pela Secretaria Municipal de Finanças (Art. 8º), levando-se em conta, dentre outros fatores, aqueles relativos ao impacto urbano e financeiro do uso do viário urbano no meio ambiente; na fluidez do tráfego; e no gasto público relacionado à infraestrutura urbana (Art. 10).

O decreto de Curitiba também ressalta o dever dos motoristas de aceitar passageiros somente através da plataforma digital a que estiverem vinculados, restando vedada a aceitação de chamadas realizadas por outros meios (Art. 16, II).

Por fim, o decreto atribui a uma sociedade anônima o dever de acompanhamento, desenvolvimento e deliberação acerca dos “parâmetros e das políticas públicas de fiscalização dos serviços” elencados no decreto (Art. 17). Ressalte-se que no texto não há qualquer referência acerca da destinação da receita obtida com a regulação dos serviços, bem como não há menção sobre qualquer requisito de acessibilidade.

#### **4.10 – Vitória: Decreto nº 16.770, de 01 de agosto de 2017 alterado pelo Decreto nº 16.785, de 25 de agosto de 2017**

No decreto de Vitória, o direito à exploração do viário urbano para as atividades de TIPUP é conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte (“OTTs”) (Art. 3º), que devem ser credenciadas anualmente perante o Poder Executivo Municipal (Art. 5º, § 1º). O Decreto 16.770 também estabelece a obrigatoriedade do sistema de divisão de corridas (Art. 7º), limitando-as a um máximo de 04 (quatro) passageiros (§ 2º).

Em contrapartida ao direito de exploração do viário urbano, as OTTs devem pagar preço público (Art. 8º), que pode ser alterado como instrumento regulatório destinado a controlar a utilização do espaço público e do viário urbano (§ 2º). E ainda, de acordo com a redação dada pelo Decreto 16.785, o preço público é estabelecido em 1% do valor total

da viagem. Ressalte-se ainda que o mesmo decreto revogou a determinação de que a tarifa máxima a ser cobrada pela OTT fosse definida pelo Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – COMUTTRAN (Art. 11).

Na nova redação conferida pelo Decreto 16.785, tem-se que:

“Art. 12. As OTTs tem liberdade para fixar o valor do preço da viagem.

§ 3º Caso exista cobrança de preço diferenciado, o usuário deverá, por meio do aplicativo utilizado, ser informado pelas OTTs de modo claro e inequívoco antes do início da corrida, bem como, atestar seu aceite expressamente.”.

E ainda, segundo a redação do mesmo decreto, para cadastro nas OTTs é necessário que os motoristas estejam inscritos no Cadastro Mobiliário Municipal, inscrição esta usada como permissão de funcionamento para empresas<sup>239</sup>.

Por fim, de acordo com o Decreto 16.770, é a Secretaria de Transportes, Trânsito e Infraestrutura Urbana a responsável pelo “acompanhamento, desenvolvimento e deliberação dos parâmetros e políticas públicas e fiscalização dos serviços estabelecidos” no decreto (Art. 16), competindo à mesma:

I – definir os preços públicos cobrados das OTTs para operar o serviço;

II – definir os parâmetros de credenciamento das OTTs;

III – definir requisitos mínimos do curso a ser ministrado aos motoristas de transporte individual de utilidade pública, nos termos do inciso II do artigo 13 deste Decreto;

IV – expedir portarias sobre a matéria;

V- fiscalizar o cumprimento do presente Decreto.”

Por fim, o decreto em análise dispõe que os serviços nele disciplinados sujeitar-se-ão ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (Art. 23).

---

<sup>239</sup> Disponível em: << <http://www.vitoria.es.gov.br/empreendedor/empresas> >> Acesso em 02 de novembro de 2017.

#### 4.11 - Cascavel: Decreto nº 13.726, de 22 de agosto de 2017

No decreto de Cascavel, o direito ao uso intensivo do viário urbano para exploração de atividade econômica de transporte privado individual remunerado de passageiros é conferido às Administradoras de Tecnologia em Transporte Compartilhado (ATTC's) (Art. 3º). O credenciamento das ATTC's tem validade anual (Art. 5º, § 1º), e estas deverão fornecer ao motorista dístico de identificação da ATTC, que deverá ser exposto no parabrisa dianteiro do veículo (Art. 6º, VIII).

Quanto ao preço público cobrado, o decreto estabelece a quantia de 1% sobre o valor total da viagem (Art. 7º, § 1º), ressaltando que:

“§ 2º O preço público 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.

§ 3º O Poder Executivo Municipal poderá instituir fatores de incentivo, com o objetivo de cumprir as diretrizes definidas no artigo 2º deste Decreto.”

Por sua vez, o artigo 2º do decreto estabelece que a exploração e utilização do viário urbano deverá pautar-se pelas seguintes diretrizes:

I – promover o desenvolvimento sustentável da cidade de Cascavel, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

II – incentivar o desenvolvimento local de novas tecnologias que aperfeiçoem o uso dos recursos do sistema.”

E ainda, o artigo 10 estabelece que, além das diretrizes previstas no artigo 2º, a definição do preço público cobrado pelo uso do viário urbano poderá considerar o impacto urbano e financeiro, dentre outros:

I – no meio ambiente;

II – na fluidez do tráfego; e

III – no gasto público relacionado à infraestrutura urbana

O decreto dispõe que as ATTCs têm liberdade para fixar o preço cobrado do usuário, permitindo inclusive a cobrança de preço dinâmico, desde que o usuário seja previamente informado (Art. 11).

Por fim, o decreto confere à Companhia de Engenharia, Transporte e Tráfego (CETTRANS) a competência acerca do acompanhamento, desenvolvimento e deliberação dos parâmetros e das políticas públicas de fiscalização dos serviços de transporte disciplinados no decreto.

Ressalte-se ainda que o decreto em análise não faz qualquer referência à conteúdos importantes disciplinados pela maioria dos demais municípios, sobretudo no que tange ao retorno do preço público cobrado, sistema de divisão de corridas, previsão de imposto e acessibilidade.

#### **4.12 - Piracicaba: Decreto nº 17.188, de 02 de setembro de 2017**

O decreto de Piracicaba estabelece que as Provedoras de Redes de Compartilhamento (“PRCs”) devem ser credenciadas junto à Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SEMUTTRAN) de Piracicaba, bem como possuir um centro de atendimento físico na cidade para atuar, ou alternativamente, apresentar os requisitos do artigo 7º do decreto (Art. 3º, § 1º), os quais não de ser apresentados adiante. Além disso, o credenciamento “PRCs” deverá ser renovado anualmente (Art. 3º, § 2º).

No que concerne ao sistema de divisão de corridas, o decreto em análise apresenta um dispositivo que destoa em muito das disciplinas fornecidas pelos demais municípios, e que parece demonstrar uma falta de compreensão do legislador acerca do funcionamento dos serviços de TIPUP: o decreto estabelece que as PRCs “deverão garantir que não haja compartilhamento de viagens, a fim de evitar que se configure transporte coletivo privado” (Art. 3º, § 4º).

Em relação ao preço cobrado pelo uso do sistema viário urbano, o decreto prevê o valor correspondente a 1 (um) por cento do valor total das viagens (Art. 7º, I) para PRCs que tenham sede física no município, e 2 (dois) por cento para as PRCs que não tenham centro de atendimento físico no município (Art. 7º, II). E ainda, a despeito do decreto não prever a variação do preço público cobrado, ele dispõe que este valor considera o impacto do uso do sistema do viário urbano em relação àqueles mesmos aspectos apresentados nos



decretos anteriores, quais sejam, impacto urbano e financeiro; impacto ambiental; impacto na fluidez do tráfego; e o gasto público relacionado à infraestrutura urbana (Art. 8º).

Por fim, o decreto estabelece que as receitas obtidas pelo município com os valores previstos serão destinadas ao Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Transporte Coletivo (Art. 16).

#### **4.13 – Considerações sobre os modelos de regulação praticados no Brasil**

A partir dos decretos e leis analisados, é possível sintetizar os modelos de regulação adotados pelos municípios brasileiros nas seguintes tabelas:

<b>Cidades</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasília</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>São José dos Campos</b>
<b>Normativas</b>	Decreto	Lei e decreto regulamentador	Lei e decreto regulamentador	Decreto
<b>Preço público</b>	Créditos de quilômetros (sujeitos à variação)	Créditos ou valor consolidado (sujeito à variações).	20 (vinte) Unidades Financeiras Municipais (UFM) por veículo cadastrado	Valor Fixo mensal
<b>Retorno preço público</b>	Cumprimento das metas do Plano Nacional de Mobilidade Urbana	Transporte público	25% do valor recolhido será revertido para fundo de educação no trânsito (a ser criado).	Fundo Municipal de Transporte
<b>Divisão de corridas</b>	Obrigatório	Não menciona	Facultativo	Facultativo
<b>Previsão de imposto</b>	ISSQN	Não menciona	ISS	ISSQN
<b>Requisitos de Exclusividade</b>	Identificação da OTTC na parte externa do veículo	Dístico identificador	Observação na carteira do motorista de que ele realiza serviço remunerado	Adesivo
<b>Acessibilidade</b>	Veículo Acessível (para usuários)	Abrange deficientes visuais	Disponibilização de veículos adaptados a usuários cadeirantes é requisito para a prestação do serviço.	Abrange motorista
<b>Órgão fiscalizador</b>	Comitê Municipal de Uso do Viário (CMUV)	Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB)	Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC)	Secretaria de Mobilidade urbana
<b>Credenciamento das PRCs</b>	Até 31 de dezembro do ano em que for deferido	Anual	18 (dezoito) meses	Anual

<b>Cidades</b>	<b>Campo Grande</b>	<b>Palmas</b>	<b>Balneário Camboriú</b>	<b>Curitiba</b>
<b>Normativas</b>	Decreto	Medida Provisória e Decreto regulamentador	Lei e decreto regulamentador	Decreto
<b>Preço público</b>	7% sobre o valor do quilômetro rodado	R\$ 0,10 por quilômetro rodado (poderá ser progressivo). TGO no valor mensal de 25 UFIP por veículo cadastrado.	Não menciona	Definido em resolução específica a ser publicada pela Secretaria Municipal de Finanças (sujeito à variações)
<b>Retorno preço público</b>	Agência Municipal de Transporte e Trânsito (AGETTRAN)	25% do valor recolhido será revertido para fundo de educação no trânsito (a ser criado).	Fundo Municipal de Transporte	Não menciona
<b>Divisão de corridas</b>	Facultativo	Não menciona	Facultativo	Não menciona
<b>Previsão de imposto</b>	ISSQN	ISSQN	ISSQN	Não menciona
<b>Requisitos de Exclusividade</b>	Não menciona	Adesivo	Não menciona	Dístico identificador
<b>Acessibilidade</b>	Menciona apenas nas diretrizes	Disponibilização de veículos adaptados a usuários cadeirantes é requisito para a prestação do serviço.	Veículo Acessível (para motorista e usuários)	Não menciona
<b>Órgão fiscalizador</b>	Agência Municipal de Transporte e Trânsito (AGETTRAN)	Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP).	Fundo Municipal de Trânsito (FUMTRAN)	Urbanização de Curitiba S.A.
<b>Credenciamento das PRCs</b>	Anual	Inicialmente 18 (dezoito) meses; após, anualmente.	Não menciona	Anual

<b>Cidades</b>	<b>Vitória</b>	<b>Cascavel</b>	<b>Piracicaba</b>
<b>Normativas</b>	Decreto	Decreto	Decreto
<b>Preço público</b>	1 (um) % sobre o valor total das viagens (sujeito à variações)	1 (um) % sobre o valor total das viagens (sujeito à variações)	1 (um) % sobre o valor total das viagens; 2 (dois) % sobre o valor total das viagens (para PRCs que não tenham centro de atendimento físico no município)
<b>Retorno preço público</b>	Não menciona	Não menciona	Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Transporte Coletivo
<b>Divisão de corridas</b>	Obrigatório	Não menciona	Proíbe
<b>Previsão de imposto</b>	ISSQN	Não menciona	Não menciona
<b>Requisitos de Exclusividade</b>	Cadastro Mobiliário Municipal dos motoristas	Dístico identificador	Não menciona
<b>Acessibilidade</b>	Não menciona	Não menciona	Menciona apenas nas diretrizes
<b>Órgão fiscalizador</b>	Secretaria de Transportes, Trânsito e Infraestrutura Urbana	Companhia de Engenharia, Transporte e Tráfego (CETTRANS)	Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SEMUTTRAN)
<b>Credenciamento das PRCs</b>	Anual	Anual	Anual

Conforme se afirmou no capítulo 3, o levantamento das informações sobre os aplicativos de carona paga/solidária, por si só, não permite que se chegue à conclusões abrangentes acerca de suas adequações à PNMU. Daí a necessidade de se esmiuçar os decretos e leis que regulamentaram os serviços à nível municipal, o que se fez na tentativa de compreender os formatos a partir dos quais espera-se que operem esses serviços.

E de fato, embora num primeiro momento os serviços de TIPUP pareçam incompatíveis à vários dos princípios da PNMU, num segundo momento, percebe-se que as normativas locais atuam de modo a forçar a adequação destes serviços à Lei 12.587/12. Para tanto, são utilizados alguns paliativos, dentre outros dispositivos regulatórios, que buscam atenuar a principal desvantagem das plataformas de carona paga/solidária, que é a persistência dos carros como opção de transporte.

Nesse sentido, a cobrança de preço público das “OTTCs” como contrapartida à utilização do viário urbano vai de encontro ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviço. Isso porque as “OTTCs” geralmente correspondem à grandes empresas, que por meio das plataformas digitais fazem uso intensivo do viário urbano com o objetivo de lucro. Assim, a cobrança de valor referente à exploração do viário urbano por essas empresas parece ser um instrumento adequado de compensação.

Aliás, oito das onze normativas analisadas estabelecem uma destinação para as receitas obtidas com a cobrança do preço público. Dente elas, há de se ressaltar os decretos de Brasília e Piracicaba, que preveem a utilização destas receitas em prol do transporte coletivo. De fato, essa parece ser uma estratégia de distribuição equânime das vantagens e prejuízos<sup>240</sup> decorrentes do uso do bem público, que nesse caso é o viário urbano.

E ainda no que tange ao preço público cobrado, deve-se observar que algumas normativas preveem a utilização de preço flutuante, que seja alterado de acordo com o impacto do uso do viário no meio ambiente e na fluidez do tráfego, por exemplo. Como bem explicitado por essas mesmas normativas, esse é um instrumento de incentivo e desincentivo do uso do viário, e coaduna-se com o princípio do desenvolvimento

---

<sup>240</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: JusPODIVM, 2015, 406 p.

sustentável das cidades, sobretudo no que diz respeito às matrizes “eco energética” e da “qualidade de vida”, apresentadas por Acselrad<sup>241</sup>.

Especificamente no que se refere ao princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, tem-se que o sistema de divisão de corridas pode ser entendido como um mecanismo de atenuação das externalidades do transporte motorizado individual, uma vez que permite a maximização do uso dos carros, aproximando estes do transporte coletivo. É interessante observar que apenas o decreto paulistano prevê a obrigatoriedade desse sistema, sendo que a maioria das normativas o facultam, sequer o mencionam, ou ainda, o proíbem, como é o caso do decreto de Piracicaba. Neste último caso, entende-se que o legislador equivocou-se quanto a uma das características fundamentais dos serviços de economia compartilhada, que é o compartilhamento de bens subutilizados.

O mesmo equívoco ocorre quanto aos “requisitos de exclusividade” que vinculam os motoristas às plataformas por meio das quais prestam o serviço. É o que acontece quando exige-se que os carros disponham de dístico ou adesivo identificando a plataforma utilizada; ou ainda, a exemplo do decreto de Porto Alegre, quando se obriga às “OTTCs” a efetuarem observação na carteira do motorista de que ele realiza serviço remunerado de transporte de passageiros. Isso porque entende-se que os motoristas fornecem os serviços na condição de particulares, e que as plataformas são meramente facilitadoras do encontro entre motoristas e usuários.

Muito embora essa característica possa ser distorcida, fazendo com que as empresas venham a eximir-se de qualquer responsabilidade perante as partes envolvidas, parece que a não vinculação do usuário à plataforma é essencial ao modelo de aplicativos em análise. Ainda assim, as consequências quanto aos reflexos trabalhistas dos serviços fornecidos pelas “OTTCs” são um ponto bastante controverso, e que foge do escopo desse trabalho.

Já no que se refere ao princípio da acessibilidade universal, cinco das onze normativas analisadas não o mencionam, ou o fazem superficialmente, quando elencam as diretrizes que pautam o fornecimento dos serviços de TIPUP. Em relação às seis demais normativas, é pertinente a definição de veículo acessível, como aquele no qual o usuário cadeirante pode se acomodar sem sair da cadeira de rodas; ainda, merece destaque o

---

<sup>241</sup> ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, p. 65.

decreto de Brasília, que nas disposições de acessibilidade abrange os deficientes visuais, que dependem de plataformas digitais acessíveis para utilizar dos serviços; também merece atenção o decreto de São José dos Campos, no qual se estabelece requisitos de acessibilidade não só para os usuários, mas também para os motoristas que fornecem os serviços.

Por outro lado, conquanto sejam estas disposições “bem intencionadas”, mais uma vez, parece haver um equívoco quanto ao papel das “OTTCs” no fornecimento dos serviços. Com efeito, embora existam alguns requisitos quanto aos veículos utilizados na prestação dos serviços, são os próprios motoristas os proprietários dos veículos, e portanto são eles que devem adequá-los às exigências de acessibilidade. Assim, num primeiro momento, parece que essas exigências de acessibilidade terão pouca eficácia, haja vista os gastos necessários à adaptação dos veículos, os quais muito provavelmente não serão suportados nem pelas empresas nem pelos motoristas.

Por fim, no que se refere ao princípio da segurança no deslocamento das pessoas, as leis e decretos analisados estabelecem uma série de requisitos às “OTTCs” e aos motoristas. Estes, por exemplo, devem comprovar aprovação em curso de formação, bem como contratar seguro contra acidentes. As “OTTCs”, por suas vezes, devem ter seu credenciamento renovado anualmente, o que garante a maior fiscalização do poder público quanto aos requisitos que devem obedecer.





## CONCLUSÃO

Projeções recentes indicam que a economia do compartilhamento pode contribuir com mais de trinta por cento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro nos próximos anos<sup>242</sup>. Essas estimativas apontam também para uma mudança cultural, vez que a partir do aperfeiçoamento das tecnologia *peer-to-peer* e de geolocalização, as pessoas passaram a compartilhar umas com as outras bens e serviços subutilizados, seja com o fim de obter lucro ou na intenção de diminuir os gastos das exigências cotidianas.

A despeito dos fluxos da economia do compartilhamento estarem vinculados sobretudo às grandes empresas – não permitindo, a princípio, mudanças estruturais significativas – tem-se que estas práticas apontam para uma racionalidade nova no consumo de bens e serviços, associadas aos parâmetros de uma economia baseada na informação e na pretensão de relações horizontais entre os atores envolvidos.

Nesse sentido, a análise das plataformas de TIPUP em operação no país mostrou, num primeiro momento, que estes serviços seriam pouco benéficos ao desenvolvimento urbano, ou ainda, estariam na contramão de alguns dos princípios encartados pela PNMU, sobretudo por representarem uma persistência no uso dos carros como opção de transporte. Por outro lado, essa mesma análise também mostrou que existem diferenças significativas entre os serviços de carona paga e carona solidária, na medida em que o primeiro tem o intuito de lucro e funciona de modo muito semelhante a um táxi, e o segundo objetiva o compartilhamento dos custos da viagem e permite a maximização da eficiência dos carros.

Diante desse cenário, e levando-se em consideração o elevado interesse público no setor de transportes, ficou evidente a necessidade de regulação dos serviços de TIPUP pelo poder público, o que segundo Telésforo<sup>243</sup> levou os agentes políticos de todo o mundo a adotarem, quase sempre, posturas sucessivas de “i. proibição imediata do serviço; ii. aplicação de regulamentação equivalente à dos serviços de táxis com preço e entradas regulados; e iii. estudo para implantação de uma regulação diferenciada”.

---

<sup>242</sup> Disponível em: << <http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2017/10/compartilhamento-devera-ser-30-do-pib-de-servicos.html> >> Acesso em 19 de novembro de 2017.

<sup>243</sup> TELÉSFORO, Rachel Lopes. **Uber: Inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016.

De fato, a análise dos dados colhidos mostrou que tanto à nível federal quanto municipal, vem-se adotando no país políticas que se enquadram nos três padrões descritos por Telésforo. Conforme se mostrou, na maior parte dos casos, a proibição das plataformas de TIPUP se deu por meio de uma postura ativista do judiciário, que em alguns momentos chegou mesmo a conflitar com os intentos do legislativo e do executivo; por outro lado, dentro das normativas que regulamentaram o serviço, vê-se dispositivos que ora mostram uma compreensão do legislador acerca das características da economia compartilhada, ora simplesmente aplicam as normas atinentes aos serviços de táxi.

A partir da análise das normativas municipais, percebeu-se que se vive no Brasil atualmente a transição do segundo para o terceiro padrão descritos por Telésforo. Percebeu-se também como os decretos e leis municipais atuam de modo a forçar a adequação dos serviços de TIPUP aos princípios da PNMU. Assim, conquanto os carros permaneçam como uma opção indesejável de transporte, vê-se que é possível usar dispositivos que atenuem os efeitos negativos da utilização desses veículos, inserindo os serviços de carona paga numa estratégia maior de organização da mobilidade urbana, a despeito do uso restrito desses serviços pela parcela mais rica da população.

Por fim, percebe-se que esses dispositivos reguladores terão pouca eficácia ou nula se não levarem em consideração as características e necessidades dos serviços de economia compartilhada. Daí a necessidade de se ajustar as normativas à realidade fática dessa nova modalidade econômica, contudo sem perder o arcabouço que pauta a disciplina da mobilidade urbana no país.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. (Org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, 256 p.
- ALVES, Mário J. **Mobilidade e acessibilidade: conceitos e novas práticas**. Indústria e ambiente, 55, 3 p.
- AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Millennium Editora, 2006, 120 p.
- ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos). THE WORLD BANK. **Sistemas Inteligentes de Transportes**. 2012, 163 p.
- ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: revista dos tribunais, 1968, 294 p.
- BARBOSA, Gisele Silva. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Macaé: Revista Visões, 2008, 11 p.
- BARBIERI, José Carlos; et al. **Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições**. São Paulo: Revista de Administração de empresa, 2010, 9 p.
- BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. **What's mine is yours: the rise of collaborative consumption**. New York: HarperBusiness, 2010, 279 p.
- CAMPOS, V. B. G.; RAMOS, R. A. R. **Proposta de indicadores de mobilidade urbana sustentável relacionando transporte e uso do solo**. São Carlos: Anais do Pluris, 2005, 12 p.
- CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. **Uma visão da mobilidade urbana sustentável**. São Paulo: Revista dos Transportes Públicos, 2007, 7 p.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993, 471 p.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: JusPODIVM, 2015, 406 p.
- CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na administração pública**. Salvador: 30º encontro do ANPAD, 2006, 11 p.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 634 p.
- Cidade Ativa. **Mobilidade é questão de desenho urbano**, 2017. Disponível em: << <http://www.archdaily.com.br/br/870410/mobilidade-e-questao-de-desenho-urbano> >> Acesso em 14 de outubro de 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002, 727 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Regulação e legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito regulatório – Temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 659 p.
- FERNANDES, Idilia; LIPPO, Humberto; PRATES, Jane Cruz. **Direitos humanos e o direito à acessibilidade universal**. UNIOESTE: 6º Seminário nacional estado e políticas públicas, 2014, 15 p.

FERNANDES, Idília; LIPPO, Humberto. **Política de acessibilidade universal na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Textos & Contextos, 2013, 11 p.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; BRITO, Viviane Gomes de. **Planejamento urbano e acessibilidade: o direito a cidade inclusiva**. Revista do CEDS, 2015, 17 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado: lei 10.257/2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, 303 p.

FONSECA, Natasha Ramos Reis da. **Sobre duas Rodas: o mototáxi como uma invenção de mercado**. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2005.

FRAIBERGER, Samuel; SUNDARARAJAN, Arun. **Peer-to-peer rental markets in the Sharing Economy**. NYU Stern School of Business Research Paper, 2017, 39 p.

GANSKY, Lisa. **The mesh: why the future of business is sharing**. London: Portfolio, 2010, 256 p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(RE)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, 252 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA, 2008, 24 p.

JUNIOR, Nelson Saule; et al. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007, 407 p.

KAMIENSKI, Carlos; SOUTO, Eduardo; ROCHA, João; DOMINGUES, Marco; CALLADO, Arthur; SADOK, Djamel. **Colaboração na Internet e a Tecnologia Peer-to-Peer**. XXV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação. UNISINOS, 2016.

KATZ, Vanessa. **Regulating the Sharing Economy**. Berkeley Technology Law Journal, 2015, 61 p.

KNEIB, Erika Cristine (Org.). **Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana**. Goiânia: Gráfica UFG, 2014, 324 p.

MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Néelson Rodrigues da. **A percepção do especialista sobre o tema da mobilidade urbana**. São Paulo: TRANSPORTES – ANPET, 2008, 11 p.

MALHOTRA, Arvind. MARSHALL, Van Alstyne. **The dark side of the sharing economy... and how to lighten it**. Magazine Communications of the ACM, Vol. 57: New York, 2014, p. 23 – 27.

MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade urbana**. Revista Digital de Direito Administrativo: 2014, 17 p.

MARTIN, Chris J. **The Sharing Economy: a pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism?** Ecological Economics, 2016, 11 p.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2011, 48 p.

MEYER, R. M. P., GROSTEIN, M. D., BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Edusp / Imprensa Oficial do Estado, 2004, 296 p.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: << <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/organismo/> >> Acesso em 15 de outubro de 2017.

MOURA, Simony C. R. de; Melo, Jucylene H. A. de. **Mobilidade urbana na perspectiva das mulheres: hacktivism no mapeamento de assédio em transportes públicos**. XXXVII Congresso Brasileiro de Computação, p. 101 – 123.

NICOLL, Anthony Robert Joseph; FILHO, José Jorge. **O ambiente que promove a inclusão: conceito de acessibilidade e usabilidade**. Unimar: Revista da Faculdade de Engenharia e Arquitetura e Tecnologia, 2001. Disponível em << [www.unimar.br/publicacoes/assentamentos/assent\\_humano3v2/Antony%20e%20jose.htm](http://www.unimar.br/publicacoes/assentamentos/assent_humano3v2/Antony%20e%20jose.htm) >> Acesso em 14 de outubro de 2017.

NOHARA, Ivone Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 91.

NORONHA, Mariana Azevedo. **Economia compartilhada e desafios de regulação: uma tipologia para regulações de plataformas tecnológicas de transporte individual**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017, 94 p.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 926 p.

OLIVEIRA, Gláucia Maia de. **Mobilidade urbana e padrões sustentáveis de geração de viagem: um estudo comparativo de cidades brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2014, 97 p.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, 217 p.

PONTES, Taís Furtado. **Avaliação da mobilidade urbana na área metropolitana de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010, 250 p.

QUEIROZ, Marcos S; OLIVEIRA, Patrícia, C. P. **Acidentes de Trânsito: uma análise a partir das perspectivas das vítimas em Campinas**. Campinas: Psicologia & Sociedade, 2003, 23 p.

RABELO, Gilmar Borges. **Avaliação da acessibilidade de pessoas com deficiência física no transporte coletivo urbano**. 2008, p. 52. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016, 526 p.

RICHARDSON, Lizzie. **Performing the sharing economy**. Elsevier: Geoforum, 2015, p. 121 – 129.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, 855 p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, 388 p.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. **A crise da mobilidade urbana em São Paulo**. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 2001, p. 55 – 59.

SCHOLLMEIER, Rüdiger. **A definition of Peer-to-Peer Networking for the classification of Peer-to-Peer Architectures and Applications**. Linkoping: IEEE, 2002, p. 101 – 102.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, 470 p.

SUNDARARAJAN, Arun. **From Zipcar to the Sharing Economy**. Harvard Business Review: 2013.

SUNDARARAJAN, Arun. **The Sharing Economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2016, 256 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995, 311 p.

SVAB, Hayd. **Evolução dos padrões de deslocamento na região metropolitana de São Paulo: a necessidade de uma análise de gênero**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, 472 p.

TELÉSFORO, Rachel Lopes. **Uber: Inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016, p 1218 - 1222.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte e meio ambiente: conceitos e informações para análise de impactos**. Annablume: São Paulo, 2006, 199 p.