

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

212

ASPECTOS LEGAIS E ECONÔMICOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – Táxis, *Uber* e serviços assemelhados

Túlio Augusto Castelo Branco Leal

SENADO
FEDERAL



Aspectos Legais e Econômicos dos Serviços de Transporte Individual de Passageiros – Táxis, *Uber* e serviços assemelhados

Túlio Augusto Castelo Branco Leal¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo de Economia; Engenheiro Civil (UnB); Mestre em Transportes Urbanos (UnB); foi Engenheiro da NOVACAP e do Instituto de Desenvolvimento, Assistência Técnica e Qualidade em Transporte (IDAQ). É Professor da UPIS, onde ministra as disciplinas de Sistemas de Transportes e Gestão de Pessoas.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



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

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

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

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

Como citar este texto:

LEAL, T. A. C. B. **Aspectos Legais e Econômicos dos Serviços de Transporte Individual de Passageiros – táxis, Uber e serviços assemelhados**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Outubro/2016 (Texto para Discussão nº 212). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10 de outubro de 2016.

ASPECTOS LEGAIS E ECONÔMICOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – TÁXIS, *UBER* E SERVIÇOS ASSEMELHADOS

RESUMO

A entrada do *Uber* no mercado nacional tem provocado intensa controvérsia acerca da legalidade e da concorrência desse serviço em relação ao táxi. O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar tais aspectos, com vistas a subsidiar o debate sobre essa modalidade de serviço. Para tanto é apresentado um breve histórico do *Uber*, as razões históricas da regulação do mercado dos táxis, bem como o impacto regulatório dos novos serviços de transporte individual. Conclui-se que serviços como o *Uber* não acarretam a maioria dos problemas historicamente alegados contra a desregulamentação do mercado de táxis e que há interesse público para a existência dos táxis e de seus concorrentes, mas com distintas segmentações de mercado. Por fim, são oferecidas sugestões para eventual ação legislativa que venha a dispor sobre esses novos serviços.

PALAVRAS-CHAVE: táxi, *Uber*, economia compartilhada, transporte individual.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	HISTÓRICO DO <i>UBER</i>	1
3	DAS RAZÕES HISTÓRICAS PELAS QUAIS SE LIMITA O NÚMERO DE TÁXIS	2
4	DO IMPACTO DO <i>UBER</i> SOBRE AS IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE TÁXI	4
5	DO IMPACTO ECONÔMICO DO <i>UBER</i> NO MERCADO	7
6	DOS ASPECTOS CONCORRENCIAIS DO MERCADO.....	8
7	DO INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO NO MERCADO E SUAS DECORRÊNCIAS JURÍDICAS	10
8	DO <i>UBER</i> EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	11

ASPECTOS LEGAIS E ECONÔMICOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – TÁXIS, *UBER* E SERVIÇOS ASSEMELHADOS

*Túlio Augusto Castelo Branco Leal*¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar os novos serviços de transporte individual remunerado de passageiros, caracterizados pela solicitação por meio de aplicativo para telefones celulares, entre os quais se destaca o *Uber*. Além de traçar um breve histórico desta empresa, é nossa intenção analisar se esse tipo de empresa aperfeiçoa a prestação do serviço de transporte individual de passageiros à população, ou seja, se atende ao interesse público. Para tanta analisaremos seu serviço sob os prismas legal e econômico.

2 HISTÓRICO DO *UBER*

O *Uber* foi criado nos Estados Unidos, em 2009, com o nome de “*UberCab*” e, após um processo exitoso de capitalização, lançou serviços experimentais em 2010, que se seguiram, em 2011, ao seu lançamento oficial. Ao final desse ano, passou a se chamar apenas “*Uber*”. A partir de 2012, começou a operar internacionalmente.

Atualmente, a empresa opera em mais de 60 países. No Brasil, em setembro de 2016, estava presente nas cidades de Aracaju, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Londrina, Maceió, Natal, Porto Alegre, Recife, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo, Uberaba, Uberlândia e Vitória².

Para contratar o serviço do *Uber*, é necessário instalar seu aplicativo para celular e cadastrar-se previamente (inclusive informando um cartão de crédito válido). Vencidas essas etapas, o cliente pode solicitar um veículo da empresa no exato ponto onde se

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo de Economia; Engenheiro Civil (UnB); Mestre em Transportes Urbanos (UnB).

² <https://www.uber.com/cities>

encontra, sem precisar falar com ninguém, graças ao serviço de geolocalização presente no próprio telefone móvel. O pagamento é debitado diretamente no cartão de crédito do cliente pelo *Uber*, não sendo necessário apresentar ou pagar nada ao motorista ao longo ou após realizado o trajeto.

No rastro do sucesso do *Uber*, outras empresas já começam a seguir o mesmo modelo de negócios, entre as quais se destaca a “*Lyft*” que opera no momento nos Estados Unidos da América e em seis países asiáticos³.

3 DAS RAZÕES HISTÓRICAS PELAS QUAIS SE LIMITA O NÚMERO DE TÁXIS

Em diversos países do mundo, historicamente, tem sido praticada uma política de limitação do número de licenças disponíveis para se operar um táxi. Essa política foi proposta como forma de minorar os problemas decorrentes de imperfeições que têm sido tradicionalmente associadas a esse mercado.

Essas imperfeições seriam: ausência de mercado competitivo; assimetria informacional; impactos no congestionamento e poluição; necessidade sistêmica de subsídios cruzados; e prevenção de concorrência predatória⁴. Buscaremos, nos parágrafos seguintes, analisá-las mais detidamente, e tecer críticas quando julgarmos aplicáveis.

O primeiro item, o da **ausência de mercado competitivo** diz respeito à falta de concorrência intrínseca dos pontos de táxi. Trata-se de um clássico exemplo de teoria das filas, onde o primeiro táxi que entra na fila é também o primeiro a sair do outro lado. Assim, o cliente – que por sua vez também está sujeito ao mesmo procedimento de filas – não tem poder de barganhar o preço com o táxi que lhe foi alocado. Além disso, os clientes de fora da cidade não têm como avaliar qual o valor seria justo pela corrida oferecida.

A **assimetria informacional**, isto é, a incapacidade de os clientes saberem de antemão o valor das corridas dos táxis antes de neles embarcarem, impediria um dos pilares de um mercado perfeito, que é justamente a possibilidade de comparação de preços.

³ Indonésia, Singapura, Filipinas, Malásia, Tailândia e Vietnã (<https://www.lyft.com/cities>)

⁴ Dempsey, Paul S. *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure*. Cópia eletrônica em: <http://ssrn.com/abstract=2241306>

Um eventual processo de liberalização do número de táxis poderia, de acordo com os defensores da limitação do número de licenças, causar impacto negativo no **congestionamento** e na **poluição**, uma vez que um volume muito grande de novos táxis passaria a circular pelas ruas em busca de uma demanda fixa. Esse argumento, contudo, nos parece excessivo e pouco plausível, seja pela pequena proporção da frota de táxis em face do volume total de veículos em circulação, ainda que houvesse desregulamentação do setor; seja porque, mesmo nas áreas centrais, os custos com combustível e manutenção criam desincentivo econômico para que os veículos de aluguel trafeguem sem passageiros pagantes.

O **subsídio cruzado** é proposto ante à necessidade de que as corridas que envolvem o atendimento a áreas mais afastadas (e por vezes mais pobres) da cidade sejam cobertas por corridas nas áreas mais centrais, de mais alta densidade e, por conseguinte, de maior rentabilidade. Uma eventual liberalização do mercado faria com que houvesse mais táxis nas áreas centrais, na prática, inviabilizando o subsídio cruzado.

Por fim, a **concorrência predatória** se daria pela pouca barreira econômica e de formação para se operar um táxi. Os custos da atividade dizem respeito, basicamente, à aquisição ou aluguel de um veículo, e sua necessária manutenção. Em termos de formação, trata-se, essencialmente, de uma habilitação do tipo “B”, que é a mais comum. Nesse cenário, em um momento de recessão, como o atual, os desempregados seriam tentados a dirigir um táxi, o que saturaria um mercado que já se encontra retraído pelo próprio ambiente macroeconômico, e reduziria drasticamente, por conseguinte, a renda da categoria, inviabilizando o fundamento econômico do próprio sistema. Em um ambiente de expansão, haveria o cenário inverso, e novas e melhores ofertas de emprego reduziriam o número de táxis nas ruas, em um momento em que o aquecimento econômico produziria um aumento da demanda por corridas.

Entretanto, acreditamos que esse termo, em si, seja sujeito a controvérsias, uma vez que assume a suposição de que um “excesso” de concorrência seria danoso ou lesivo para determinado ecossistema econômico. Deve-se lembrar de que esse mesmo argumento foi usado até fins dos anos 1990 para evitar uma maior abertura e liberdade de atuação tarifária no setor aéreo em nosso País. Entretanto, quando a flexibilização finalmente ocorreu, apesar de algumas empresas terem falido, novas entrantes ocuparam

o espaço deixado e o preço dos bilhetes aéreos caiu de forma sensível⁵, em claro benefício para o consumidor.

Especificamente, acreditamos que o argumento contra a flutuação do número de taxistas seja até, de certa forma, perverso, isto é, implicitamente o que os proponentes de um mercado fortemente regulado querem, em última análise, é impedir que os desempregados possam procurar novas oportunidades profissionais num momento de recessão, e que as pessoas possam buscar novas oportunidades, com novos salários, em um ambiente de crescimento econômico. Em outras palavras, o argumento nos parece intrinsecamente falho por querer negar aos trabalhadores a possibilidade de buscar, livremente, o que seja melhor para si mesmos.

Além disso, argumenta-se que a **concorrência predatória** estimularia o surgimento de um ambiente de “corrida ao fundo do poço” (*race to the bottom*), isto é, com a oferta de táxis saturada, haveria a disputa por menores tarifas, que induziria a uma disputa por menores custos, que acabaria por repercutir na disponibilidade de recursos para manutenção e renovação da frota; fenômeno análogo ao que acontece no mercado do frete de cargas, e no transporte ilegal de passageiros com os “perueiros”.

De fato, é necessário admitir-se que um ambiente de maior concorrência exige maior capacidade de fiscalização da qualidade do serviço por parte do estado – atividade em que este normalmente deixa a desejar. A pouca competência nesse quesito não deve, entretanto, impedir as vantagens advindas de um ambiente concorrencial mais vigoroso, nem mesmo se pode admitir que o estado seja, *a priori*, incompetente para realizá-la. Nesse sentido, mencione-se, por exemplo, o caso do já citado setor de aviação civil, em que a fiscalização funciona de forma razoavelmente satisfatória.

4 DO IMPACTO DO *UBER* SOBRE AS IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE TÁXI

Foi visto, no item anterior, como condicionantes econômicas historicamente justificaram a regulação dos serviços de transporte individual remunerado de passageiros, de modo geral, e a limitação do número de licenças para operar táxis, em particular.

Entretanto, o *Uber*, e empresas semelhantes, configuram-se em inovação tecnológica relevante que modifica, de forma fundamental, a maioria das condicionantes

⁵ <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-11-21/preco-das-passagens-aereas-caiu-43-entre-2002-e-2011-diz-anac>

econômicas anteriormente apontadas, mesmo daquelas que entendemos serem válidas até então.

Em primeiro lugar, tais aplicativos oferecem mercado efetivamente competitivo, uma vez que independem dos pontos onde os táxis tradicionais se localizam. Na prática, a competição dá-se, especialmente nos países em que já existem alternativas ao *Uber*, entre os próprios aplicativos e demais opções disponíveis no mercado. Um potencial cliente poderá, facilmente, abrir um ou mais aplicativos dessas empresas e comparar a oferta dos serviços, em itens como tempo de espera, nível de conforto e preço.

Nesse mesmo sentido, não há, também, problemas no tocante à assimetria informacional, item indispensável para um livre mercado, uma vez que a maior parte das informações relevantes está prontamente disponível para quem possui um aparelho celular contemporâneo.

Da mesma forma, entendemos que não há aumento significativo de congestionamento e poluição, tanto pelas razões que apontamos no item anterior, como pelo fato de que os veículos que circulam em parceria com o *Uber* e seus congêneres frequentemente operam apenas em tempo parcial para essas empresas, e muitas vezes são utilizados em outras atividades, como transporte executivo, ou mesmo ficam parados na casa de seus proprietários, a depender de seus compromissos diários. Isto é, trata-se de regime flexível que, em grande medida, faz uso de uma frota já existente, e que somente durante uma parte do tempo o veículo é utilizado para transportar passageiros pelo *Uber*. De fato, trata-se de alocação eficiente, em que mais veículos podem ser disponibilizados nas horas de pico e ficam estacionados nas horas de menor demanda.

Além disso, uma pessoa que utiliza o táxi ou o *Uber* para ir a seu trabalho ou escola representa um carro privado a menos trafegando e, significativamente, um a menos estacionado na rua, o que, por sua vez, aumenta a fluidez do tráfego, tanto porque as ruas ficam mais livres, como porque os trajetos para se achar vagas pelos demais condutores são reduzidos.

Quanto à concorrência predatória, no que toca à “corrida ao fundo do poço”, deve-se considerar que em um ambiente fortemente competitivo, a boa reputação de uma empresa é item fundamental para garantir sua sobrevivência ao longo do tempo. Essa preocupação, portanto, é que leva o próprio *Uber* a se preocupar com a qualidade dos serviços prestados.

De fato, o controle de qualidade dos serviços é realizado, basicamente, de três formas. Em primeiro lugar, é feito um processo de seleção dos motoristas “parceiros”⁶ nos quais eles são submetidos a avaliação psicológica e é checado se possuem antecedentes criminais. Exige-se, além disso, o porte de habilitação que contenha a ressalva de que o condutor exerce atividade remunerada⁷. O segundo aspecto é a estipulação de um patamar mínimo de qualidade para o cadastro dos veículos, que dependem da categoria do serviço, mas que têm em comum o fato de exigirem, ao menos, ser modelo 2008, ter quatro portas e ar-condicionado⁸. Por fim, após essas etapas prévias, a própria empresa estimula os passageiros a aplicarem notas (de uma a cinco estrelas) para o transporte realizado. Caso o “parceiro” não mantenha uma média mínima⁹, pode ser suspenso ou mesmo descadastrado da empresa.

Quanto aos efeitos negativos sobre a renda e a sustentabilidade do sistema ante à flutuação do número de motoristas ao longo do tempo, entendemos que as empresas baseadas em aplicativos para celular são mais aptas a absorver tais efeitos em função da extrema flexibilidade da oferta seus serviços em função da flutuação da demanda. Como os motoristas “parceiros” conduzem apenas em tempo parcial para elas, em uma hipótese de recessão – e de menores pagamentos pelas corridas, uma vez que o sistema de precificação é dinâmico, como no caso das tarifas aéreas – haveria menos carros disponíveis nas ruas, o que evitaria uma queda extremamente acentuada no preço das corridas pela regulação da oferta em função da demanda. Por outro lado, na hipótese de expansão econômica – e de corridas mais bem remuneradas – seus condutores poderiam ser movidos a trabalhar mais ou deixar de realizar outras atividades para trabalhar com o *Uber*, equilibrando de forma mais dinâmica e flexível a oferta dessa modalidade de transporte.

⁶ A expressão “motoristas parceiros” é utilizada pelo próprio *Uber* para definir a situação daqueles que conduzem os veículos em nome da companhia (por exemplo, em <https://www.uber.com/a/join>). Há uma grande discussão acerca de qual a natureza desse vínculo, inclusive com questionamentos na justiça de que eles seriam funcionários da empresa, enquanto a empresa alega que apenas coloca-os em contato com os passageiros. Como não temos interesse em adentrar nessa discussão, utilizaremos a expressão parceiros, entre aspas, para citar esses profissionais, sem, no entanto, buscar definir a natureza desse vínculo.

⁷ <http://parceirosbr.com/como-se-registrar> e <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1684273-mesmo-proibido-uber-atrai-ate-cem-candidatos-a-motoristas-por-dia-em-sp.shtml>

⁸ <http://parceirosbr.com/veiculos-aceitos>

⁹ 4,7 estrelas, segundo <http://www.ultracurioso.com.br/6-segredos-que-os-motoristas-de-uber-nunca-voao-ter-coragem-de-te-dizer/>

Por fim, o argumento da necessidade de subsídio cruzado, ou de alguma forma de subsídio, para que comunidades mais afastadas ou carentes possam também ter acesso ao serviço de táxis só é parcialmente modificada pela entrada do *Uber* no mercado, pois o aplicativo que usam para as chamadas permite que as viagens de retorno tenham maior probabilidade de ser financiadas por novos clientes que no táxi tradicional.

Por outro lado, no caso de comunidades carentes, mesmo com a oferta de serviços mais baratos devido ao incremento da concorrência do setor, ainda assim pode ser necessária alguma forma de subsídio para estimular a prestação de transporte individual de passageiros a partir desses locais. Tais subsídios poderiam ser semelhantes aos que hoje já existem, tais como benefícios fiscais e acesso gratuito a locais de parada em áreas privilegiadas do bairro (pontos de táxi).

5 DO IMPACTO ECONÔMICO DO *UBER* NO MERCADO

Na maioria das grandes cidades brasileiras, o serviço de táxis é caracterizado por forte distorção decorrente da existência de um mercado secundário das licenças para operá-los. Em outras palavras, é bastante comum que o taxista, isto é, o motorista que executa, de fato, o serviço de transporte de passageiros não seja o proprietário da licença para operar o táxi¹⁰.

Tais licenças, muitas vezes concedidas há décadas, são negociadas numa espécie de mercado, a valores que podem chegar a quase meio milhão de reais¹¹. Nesse cenário, o benefício econômico do proprietário da licença é obtido com o “aluguel” do uso da placa para o taxista, em um arranjo que não beneficia nem o trabalhador, nem a sociedade, nem o poder público, uma vez que essa receita incide, em última análise, sobre o valor que é cobrado dos usuários – o que reduz a renda do trabalhador –, e o poder público não tem controle de quem, efetivamente, conduz os táxis.

No modelo de negócios do *Uber*, e empresas assemelhadas, não há, a princípio, um número máximo de motoristas “parceiros” licenciados. Não há, tampouco, aluguel ou venda de licenças que impactem negativamente a renda dos trabalhadores ou o valor das

¹⁰ <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/dono-de-taxi-lucra-com-trabalho-alheio-bid6mgbfq1619ejwbrh0q3wwe>

¹¹ <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2011/06/placas-de-taxi-podem-custar-ate-r-430-mil-no-mercado-ilegal-de-porto-alegre-3352456.html>

corridas. A receita dessa empresa é obtida retendo-se de 20% a 25% do valor pago pelos clientes¹².

Como não há um custo fixo mensal além daqueles advindos da aquisição e manutenção dos veículos, as barreiras econômicas são reduzidas e os motoristas do *Uber* podem praticar esquemas flexíveis de trabalho, já que não é necessário alcançar um piso de rendimentos para remunerar o proprietário das licenças.

Além disso, como a adesão dos motoristas “parceiros” ao *Uber* é gratuita, pode-se prever que o valor futuro das licenças para se operar táxis tenda a zero, uma vez que eventuais interessados em trabalhar no setor terão menos estímulo para pagar as vultosas quantias tanto para adquirir, como para alugar as mencionadas licenças, já que a alternativa seria trabalhar com o *Uber*¹³. De fato, na cidade de Nova Iorque, o valor das licenças já começou a cair, em função da concorrência do *Uber*¹⁴.

Nesse cenário, sem o custo do aluguel da licença ou do capital investido para sua compra, a tendência é que haja, também, redução no valor das corridas e aumento da remuneração dos condutores. Efetivamente, em Nova Iorque, o rendimento dos “parceiros” do *Uber* já é maior que o dos taxistas¹⁵.

Do ponto de vista do consumidor, o aumento da concorrência é, portanto, salutar, pois estimula a oferta de melhores serviços e a redução de tarifas.

6 DOS ASPECTOS CONCORRENCIAIS DO MERCADO

Para se apurar a influência econômica e concorrencial do *Uber* em relação aos táxis, é necessário, em primeiro lugar, definir o conceito de mercado relevante. Segundo Sérgio Bruna, mercado relevante é o “espaço econômico em que os agentes econômicos contracenam, a fim de apurar qual o nível de concorrência e o volume de poder econômico por eles desfrutado”¹⁶.

¹² <http://idgnow.com.br/mobilidade/2016/02/17/uber-promete-ganhos-de-ate-r-7-mil-reais-para-seus-motoristas-no-brasil/>

¹³ Paulo Springer de Freitas argumenta em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/07/08/quem-ganha-e-quem-perde-com-a-liberacao-dos-taxis/> que apenas o aluguel das licenças deixaria de existir, mas que não haveria redução na renda do taxista.

¹⁴ <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/03/veiculos-do-uber-superam-numero-de-taxis-em-nova-iorque-diz-comissao.html>

¹⁵ *G1, op. cit.*

¹⁶ BRUNA, Sérgio Varella. O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu Exercício.

Nesse sentido, podemos dizer que hoje *Uber* e táxis disputam praticamente o mesmo mercado relevante, pois a exceção seria o público de renda muito baixa, que somente poderiam usar um táxi subsidiado, e, do lado do *Uber*, clientes que tenham interesse em um nível superior de serviços, mesmo pagando a mais por isso (os táxis, em geral, são sujeitos a tetos tarifários, e, portanto, não se pode deles exigir carros mais luxuosos).

Assim, analisando apenas o mercado relevante propriamente dito, isto é, onde *Uber* e táxis concorrem diretamente, o principal aspecto que limitaria a concorrência dos táxis em favor do *Uber* seria a necessidade de se comprar ou alugar uma licença, o que impacta no preço das corridas praticado pelo taxista.

A solução para esse problema seria aumentar o número de licenças, para que, por meio do mecanismo de oferta e demanda, seu preço tendesse a ser zero, e, assim, reduzir as assimetrias na competição entre táxis e *Uber*.

Por outro lado, há que se apontar que os táxis também têm vantagens competitivas em comparação com o *Uber*, como isenções fiscais (IPI, ICMS e IPVA), o direito ao uso da marca “táxi”, que tem reconhecimento mundial, e o direito ao uso dos pontos de táxi, muitas vezes localizados em áreas públicas extremamente valorizadas, como os locais de desembarque de aeroportos.

Tais vantagens poderiam ser justificadas ante a necessidade de se subsidiar nichos do mercado de transporte individual de passageiros em áreas mais pobres das cidades. Em outras palavras, para se garantir a existência de um serviço de táxis nessas áreas, o poder público poderia oferecer contrapartidas como benefícios fiscais e o direito ao uso de espaços públicos em locais valorizados nessas comunidades.

De resto, o estabelecimento de regras claras que estimulem a entrada de competidores do *Uber* no mercado relevante, nas mesmas condições desta empresa, e sem limitação quantitativa em relação ao número de condutores que podem ser habilitados, teria o condão de evitar que o *Uber* possa vir a abusar de eventual posição dominante no futuro.

De fato, acreditamos que o aspecto mais importante que hoje deveria preocupar o Poder Legislativo não é o de uma eventual concorrência predatória do *Uber* em relação aos táxis, mas sim de possíveis práticas anticoncorrenciais desta empresa (ou de outra qualquer que detenha uma posição hegemônica) em relação a seus concorrentes, atuais

ou futuros, de forma a minar sua capacidade de atuação, tais como exigir exclusividade dos motoristas “parceiros”, de forma a reduzir a capacidade dos concorrentes oferecerem uma rede de serviço mais ampla, e que signifique menores tempos de espera a seus potenciais passageiros.

7 DO INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO NO MERCADO E SUAS DECORRÊNCIAS JURÍDICAS

Segundo Hely Lopes Meirelles “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”¹⁷.

Nesse conceito, podemos aduzir que as necessidades de deslocamento de determinadas faixas da população, como idosos e gestantes carentes ou pessoas com mobilidade reduzida, poderiam justificar a caracterização do transporte individual remunerado de passageiros como serviço público.

Ou seja, para determinados grupos de pessoas que não têm acesso a um automóvel próprio, nem são capazes, por limitações físicas, de utilizar os sistemas de transporte coletivo, o transporte individual remunerado pode ser a única opção real de deslocamento pela cidade, o que caracterizaria o critério de “satisfazer necessidades essenciais”, na conceituação de Hely Lopes Meirelles, para classificá-lo como serviço público.

Por outro lado, a atividade econômica prestada pelo *Uber* não pode ser classificada como serviço público, pois tem caráter opcional, não essencial, sujeita a livre iniciativa, uma vez que seu público alvo ou tem acesso a outras opções de transporte ou simplesmente não precisa de subsídio estatal para fruí-la.

Nesse sentido, o táxi deve ser enquadrado no art. 175 da Constituição (e no art. 30, V, uma vez que se trata de serviço público de caráter municipal), que determina que os serviços públicos sejam prestados por concessão ou permissão, ao passo que o *Uber* entraria no regramento do art. 170 da Carta Magna, que trata da atividade econômica comum.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro.

Em síntese, pode-se concluir que existem duas categorias distintas de serviço de transporte individual remunerado de passageiros.

Uma primeira, serviço público, visa a atender a “necessidades essenciais ou secundárias da coletividade”, mesmo que economicamente deficitárias, e que, nesse caso, necessitam de apoio do Estado para serem prestadas, por meio de alguma forma de subsídio. Em outras palavras, em troca do compromisso de atender a idosos e gestantes carentes ou de ter de realizar onerosas adaptações veiculares para o transporte de pessoas com deficiência, o estado concederia vantagens econômicas a seus prestadores, além de utilizar alguma forma mais robusta e estável de outorga do serviço, como é o caso do instrumento da permissão.

Por outro lado, no caso do transporte individual remunerado que não tenha a obrigação de oferecer tarifas compatíveis com as possibilidades financeiras dos grupos mais vulneráveis apontados, nenhuma contrapartida do poder público seria necessária, podendo a outorga ocorrer na forma do instrumento da autorização, que normalmente dispensa licitações e é adequada para ambientes de livre concorrência.

De todo modo, tanto do ponto de vista prático, como pelo que determina a Constituição, trata-se de decisão que cabe ao município tomar, isto é, quem e quantos prestadores do serviço devem ser enquadrados como permissionários de serviço público, e portanto receber subsídios, e em que condições podem operar os prestadores submetidos ao regime de livre concorrência.

Em relação à União, a competência sobre o tema é unicamente legislativa (CF, art. 22, XI) e, se vier a ser exercida, deveria afastar as dúvidas sobre a legalidade dos novos serviços, como o *Uber*, e estabelecer um ambiente que estimule a livre concorrência no setor.

8 DO *UBER* EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO VIGENTE

Há, basicamente, duas correntes de opinião em relação à legalidade do *Uber*: os que defendem sua proibição, e os que entendem que o serviço já é permitido na legislação vigente.

Os defensores da proibição do *Uber* alegam que o serviço prestado pela empresa esteja em desacordo com a Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011 (que regulamenta a

profissão de taxista). Especificamente, aduzem que haveria uma clara afronta ao art. 2º da referida Lei, o qual transcrevemos:

Art. 2º É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.

Para entender a posição dos que defendem a legalidade do serviço prestado pelo *Uber*, é necessário primeiro citar o § 2º do art. 3º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana):

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I – quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II – quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III – quanto à natureza do serviço:

a) público;

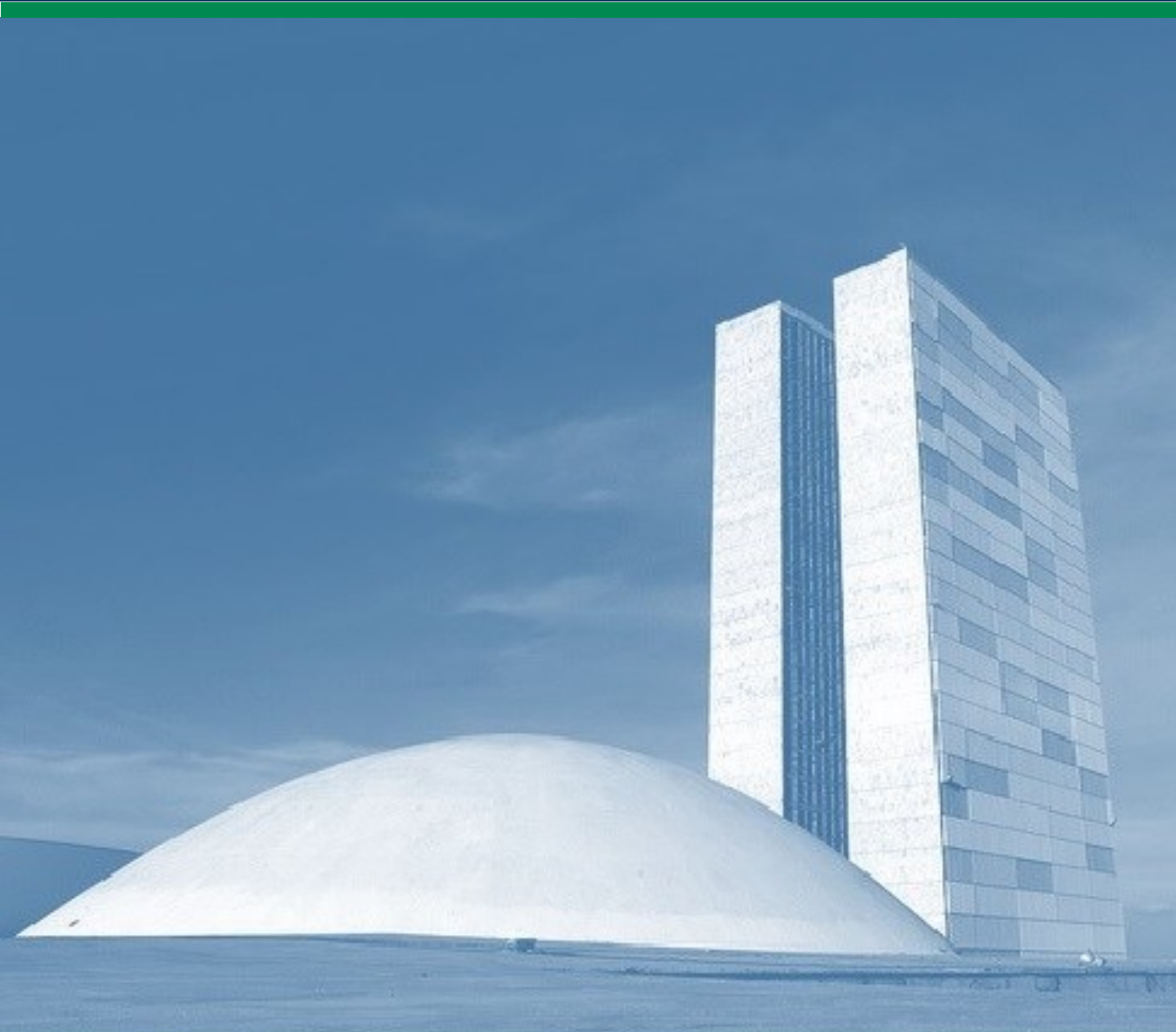
b) privado.

Ou seja, os defensores do *Uber* alegam que apenas o transporte público individual remunerado de passageiros é que seria prerrogativa dos taxistas. No caso dessa empresa, o serviço prestado seria um transporte privado individual remunerado de passageiros.

De todo modo, independente da discussão acerca da legalidade, *per se*, desses serviços, é necessário salientar que o Congresso Nacional detém o poder-dever de alterar as leis de trânsito e transportes de acordo com o que entenda ser o interesse público. Ou seja, caso o Parlamento julgue que o serviço prestado pelo *Uber* atende ao interesse público, cabe-lhe alterar a legislação pertinente para elucidar, do ponto de vista jurídico, a base de sua atuação, e de seus congêneres, de forma a evitar práticas anticoncorrenciais, bem como oferecer um arcabouço legal para que os municípios possam exercer sua competência de organizar o transporte de passageiros da forma que melhor atenda aos interesses de sua população.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

