

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

FRANCISCO TARCÍSIO ROCHA GOMES JÚNIOR

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

FERNANDO PASSOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Passos; Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior; Lucas Gonçalves da Silva. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-877-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Transformações na ordem social e econômica.
3. Regulação. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

O XXX Congresso Nacional do CONPEDI – Fortaleza-CE teve como tema central “Acesso à justiça, solução de litígios e desenvolvimento”. O evento foi marcado pelo encontro de pesquisadores, coordenadores de programas de pós-graduação stricto sensu, professores, estudantes de pós-graduação e de graduação de todo o Brasil.

Os artigos apresentados no GT “Transformações na ordem social e econômica e regulação” tiveram como característica principal o rigor na análise dos problemas sugeridos, a interdisciplinaridade e a inovação na escolha dos temas. Essa realidade demonstra a relevância dos temas analisados que vão desde a análise de agências reguladoras até a vanguarda do estudo da bitcoin, passando pelas questões da regulação da cannabis sativa e do ensino domiciliar.

O artigo “A contribuição da bitcoin para a liberdade” trata da evolução das técnicas humanas em direção o uso da moeda passasse de bens líquidos para o uso do ouro e da prata. Da mesma forma, o texto defende que se vivencia atualmente uma realidade em que o dinheiro de papel passa para a blockchain, em que a moeda é divisível, transportável, escassez, intangível e livre da taxa de bancos centrais. Dessa forma, é defendida a relação entre o Bitcoin e a liberdade individual.

O artigo “A inclusão de cláusulas compromissórias em acordos em controle de concentração: fundamentos teóricos e a prática do CADE” objetiva estudar as funções das cláusulas compromissórias em Acordos de Controle de Concentração (“ACC”). O texto inicia explicando o sistema de controle de estruturas no antitruste. Em seguida, o ACC é descrito como instituto jurídico com detalhamento a respeito da interação com a arbitragem. A conclusão é a defesa da sua relevância para a adequação aos princípios do direito antitruste.

O artigo “A relação entre a livre iniciativa e a regulação estatal: uma abordagem à luz do artigo 170 da constituição federal, sob a perspectiva de poder de Michel Foucault” se propõe estudar a capacidade de regulação do estado e sua influência na liberdade de empreendimento e de livre iniciativa. Assim, o poder de regulação é estudado por meio do conceito de poder disciplinar de Michel Foucault, moldando as relações sociais entre empresa privada e o Estado.

O artigo “Breves notas sobre o mercado livre da maconha e o objetivo de desenvolvimento sustentável 4 (ODS 4)”, partindo de uma problematização relacionada à inefetividade de uma educação de qualidade durante a pandemia, propõe estudar a dificuldade de professores na abordagem do mercado livre da maconha nas escolas e nas faculdades. A conclusão é de que, dentro dessa realidade, não é possível ter uma educação de qualidade.

O artigo “Desinformação e responsabilização das big techs no ordenamento jurídico brasileiro” estuda o recrudescimento da disseminação de desinformação de maneira artificial por meio das plataformas digitais. Entre os riscos são citados o discurso de ódio e os danos ao processo eleitoral do Brasil, dos EUA e da Grã-Bretanha. O Poder Judiciário, conclui o texto, tem dificuldades ao abordar o tema por conta da pouca regulamentação legislativa.

O artigo “Desinformação na sociedade da informação: uma análise contextual e conceitual” estuda o crescimento dos distúrbios relacionados à informação, especialmente causado por meio das plataformas digitais. Sua influência negativa no Estado Democrático de Direito é ressaltada por conta da sua contribuição na formação equivocada de ideologias e pensamentos.

O artigo “Ensino domiciliar e educação jurídica no Brasil: reflexões sobre o futuro e a eficiência do projeto de lei nº 1.338/22” se propõe a analisar o crescimento do ensino domiciliar brasileiro, especialmente no contexto do julgamento do RE nº 888.815/RS. O texto destaca que as escolas proporcionam a exposição a diferentes olhares, experiências e pensamentos. Assim, os insights do RE nº 888.815/RS são valiosos para a tomada de decisão equilibrada para formar cidadãos bem preparados.

O artigo “O fenômeno da captura das agências reguladoras de telecomunicações e medidas preventivas ao desvio da finalidade” estuda a captura de agências reguladoras e medidas preventivas ao desvio de finalidade pública. O texto conclui que a captura acaba resultando em custos de transação aumentados, descumprimento total ou parcial de regras, perda da essência da agência reguladora, entre outros problemas. As medidas preventivas são a quarentena para ex-diretores das estatais, concentração na regulação e a regulação responsiva, por exemplo.

O artigo “O mercado não regulado da cannabis sativa: uma análise comparativa das experiências norte-americana e brasileira” estuda o mercado da cannabis sativa, que atende uma alta oferta e demanda, mas não é regulado no Brasil. Analisando o RE nº 635659 como repercussão geral (Tema 506), o texto acaba sugerindo uma nova base para o estudo do tema, a partir da complexidade federativa.

Dessa forma, pelos temas abordados, é possível deduzir que os debates foram interessantes e a troca de experiência serviu de bases para o desenvolvimento e para o aprofundamento dos temas dos artigos apresentados. O desafio da regulação perante as transformações sociais e econômicas exigem que o debate acadêmico prossiga, que seja constante e que inclua a participação de diferentes perspectivas e organizações. Com essas observações, convidamos para a leitura dos textos apresentados.

Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior (Centro Universitário Christus)
fcotarcisiorocha@gmail.com ou tarcisio.rocha@unichristus.edu.br

Lucas Gonçalves da Silva (Universidade Federal de Sergipe) lucas@uol.com.br

Fernando Passos (Universidade de Araraquara) fernando@pss.adv.br

APLICATIVOS DE MOBILIDADE: MERCADO, EXTERNALIDADES E OS DESAFIOS À REGULAÇÃO

RIDESHARING APPS: MARKET, EXTERNALITIES AND REGULATORY CHALLENGES

Frederico Haddad ¹

Ivan César Ribeiro ²

Benedito Fonseca e Souza Adeodato ³

Resumo

Desde seu surgimento, os aplicativos de mobilidade urbana têm sido objeto de intenso debate sobre sua regulação no Brasil. Encerrada batalha jurídica em torno de sua legalidade, surgiram, nos últimos anos, decisões administrativas e judiciais, pesquisas, e propostas sobre o tema, especialmente nas esferas trabalhista, concorrencial e consumerista. Entretanto, uma atenção menor vem sendo dada à dimensão urbanística dos mercados originados dessa inovação tecnológica. O presente artigo discute essa questão, a partir de quatro perspectivas encadeadas. Em primeiro lugar, argumenta-se que, considerando o regime jurídico dos bens públicos e a escala alcançada pela atividade, o transporte de passageiros e bens viabilizado por aplicativos de mobilidade urbana deu origem a novos usos das vias urbanas, cujas peculiaridades justificam uma regulação urbanística própria. Em seguida, são discutidas as externalidades dessa atividade, abordando-se o complexo feixe de interações que esta trava com a vida urbana, além de alguns resultados já aferidos por pesquisas empíricas. No terceiro tópico, empreende-se uma análise das características dos mercados surgidos a partir do advento dos aplicativos de mobilidade, explorando-se se, e em que medida, sua dinâmica oferece desafios adicionais à regulação urbanística. Por fim, a título de conclusão, sugerimos, de forma exploratória e não exaustiva, alguns parâmetros a serem considerados na regulação urbanística dos aplicativos de mobilidade urbana, usando como guia uma análise panorâmica da primeira regulação municipal de transporte individual privado de passageiros instituída no país no município de São Paulo, cuja lógica comporta extrapolação para outros mercados análogos.

¹ Pesquisa financiada com recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD/MJSP), através de Termo de Execução Descentralizada para criação do Centro de Estudos da Ordem Econômica - CEOE/Unifesp (TED 02/2020, Processo SEI n.º 08012.003253/2018-45).

² Pesquisa financiada com recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD/MJSP), através de Termo de Execução Descentralizada para criação do Centro de Estudos da Ordem Econômica - CEOE/Unifesp (TED 02/2020, Processo SEI n.º 08012.003253/2018-45).

³ Pesquisa financiada com recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD/MJSP), através de Termo de Execução Descentralizada para criação do Centro de Estudos da Ordem Econômica - CEOE/Unifesp (TED 02/2020, Processo SEI n.º 08012.003253/2018-45).

Palavras-chave: Regulação urbanística, Aplicativos de mobilidade urbana, Vias urbanas, Decreto n.º 56.981/2016 de são paulo

Abstract/Resumen/Résumé

Ridesharing apps have been the subject of intense debate about their regulation in Brazil since beginning. With the legal battle over its legality ended, administrative and judicial decisions, research pieces, and proposals on the subject have emerged in recent years, especially regarding labor, competition and consumer aspects. Less attention has been paid to the urban dimension of the markets originating from this technological innovation. This article discusses this question, departing from four intertwined perspectives. Firstly, it is argued that, considering the legal regime of public goods and the scale reached by the activity, the transport of passengers and goods made possible by urban mobility applications gave rise to new uses of urban streets, whose peculiarities justify a suitable urban regulation. The externalities of this activity are discussed next, addressing its complex array of interactions with urban life, and presenting some results from empirical research. In the third topic, an analysis of the characteristics of the markets that emerged from the advent of mobility applications is undertaken, exploring whether, and to what extent, their dynamics offer additional challenges to urban regulation. Finally we suggest, in an exploratory and non-exhaustive way, some parameters to be considered in the urban regulation of urban mobility applications, using as a guide a panoramic analysis of the first municipal regulation of individual private passenger transport established in the country in the city of São Paulo, whose logic could be extrapolated to similar markets.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban regulation, Ridesharing apps, Urban streets, Decree n.º 56.981/2016 of são paulo

1. Introdução

Na combinação entre inovação tecnológica, ampliação do acesso a dispositivos móveis e mudanças correlacionadas nos padrões de oferta e demanda, o transporte privado de pessoas e bens intermediado por plataformas digitais trouxe mudanças perenes nas relações sociais e econômicas, tornando-se a faceta mais visível da economia do compartilhamento. Como buscamos abordar no presente artigo, por trás da ampliação e diversificação da oferta de serviços de transporte de micromobilidade utilizados por cidadãos, empresas e até por instituições do Estado, encontram-se atividades fundadas em novos tipos de relação entre capital e trabalho¹, novas formas de consumo e novos usos econômicos do espaço urbano. Além de transformar e remodelar atividades preexistentes, os aplicativos de mobilidade urbana deram origem a mercados de características próprias e que ensejam o debate, formulação e implementação de formas de regulação específicas.

Este artigo visa contribuir com o debate da regulação da atividade desses aplicativos a partir de três temas encadeados. Primeiro, são abordadas as principais características dos mercados que emergiram com os aplicativos, sublinhando-se as peculiaridades de seu funcionamento. Em seguida, discutem-se os impactos multidirecionais e as externalidades decorrentes de sua atividade. Por fim, busca-se abordar o estado da arte e os desafios colocados em relação às iniciativas de regulação nas diferentes dimensões de atuação dos aplicativos e das atividades econômicas correlatas. Para a análise de cada um desses temas, adota-se uma abordagem multidisciplinar de direito, regulação e políticas públicas, que articula revisão de literatura, análise de decisões administrativas, judiciais e legislativas e sistematização de achados de estudos empíricos que se debruçaram sobre a atividade em questão e seus impactos sociais, econômicos e ambientais.

2. Características dos mercados

A atividade dos aplicativos de mobilidade deu origem a novos mercados e à redefinição de mercados preexistentes. As evidências de mudanças qualitativas são especialmente claras, até aqui, em relação aos serviços de transporte individual privado de passageiros e de transporte de refeições e produtos alimentícios, ainda que haja indícios de

¹ O Instituto de Pesquisa Econômica Avançada - IPEA estima que, ao final de 2021, cerca de 1,5 milhão de trabalhadores ativos atuavam a partir de vínculos com aplicativos, como motoristas (61,2%), entregadores (24,4%) e mototaxistas (14,4%). Informação disponível em matéria de 10.05.2022, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/12169-1-5-milhao-de-entregadores-e-motoristas-estavam-na-gig-economy-no-final-de-2021> (Acesso em 20.08.2023).

transformações relevantes em outros segmentos. Seja pela ótica da oferta, seja pela ótica da demanda, os serviços tradicionais e os modelos que emergiram a partir dos aplicativos mostram nível limitado de substitutibilidade, que muitas vezes justificam enquadrá-los em mercados relevantes distintos, ainda que exerçam concorrência imperfeita entre si. Amparando-se na literatura econômica e em estudos técnicos, esta seção aborda as principais características comuns a esses mercados.

À semelhança de grande parte dos chamados mercados digitais, os mercados de transporte de passageiros e bens por aplicativos funcionam como mercados de dois lados ou de múltiplos lados, que geram valor ao viabilizar interações e transações entre dois ou mais grupos distintos de agentes². A produção acadêmica e a jurisprudência antitruste convergem ao identificar três aspectos inter-relacionados em seu funcionamento (OCDE, 2009).

O primeiro se refere à interdependência entre os diferentes grupos de usuários, que confiam na plataforma como um ecossistema de intermediação que presta serviços a cada grupo de forma concomitante, ainda que por meio de funcionalidades distintas. É o que se verifica, por exemplo, entre empresas e trabalhadores que utilizam plataformas de anúncio de vagas de emprego; entre produtores de alimentos e consumidores que se valem de supermercados para oferecer ou adquirir produtos; bem como entre estabelecimentos comerciais e consumidores em relação às soluções oferecidas por arranjos de pagamento.

A partir dessa relação de interdependência dos diferentes grupos de usuários aproximados pelas plataformas, identifica-se como segundo aspecto o que a teoria econômica denomina como externalidades de rede. Seja qual for o ramo em que é operada, o valor da plataforma para usuários de um lado se dará em função do número de usuários do outro. Seguindo o exemplo do mercado de meios eletrônicos de pagamentos, nota-se que, para os consumidores, um cartão que é aceito em um número reduzido de lojas tem pouca utilidade; inversamente, não interessa aos lojistas investir recursos para se habilitarem a receber instrumentos de pagamento que são utilizados por parcela pouco expressiva de seus clientes.

Por fim, como implicação da interdependência entre os grupos de usuários e das correlatas externalidades de rede, tem-se como terceiro aspecto que a distribuição dos preços entre os diferentes tipos de usuário afeta o volume geral de transações. Ou seja, os operadores

² Ver definição usada pelo Cade no Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94 (Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia. Representadas: Google Inc. e Google Brasil)

devem gerir compensações entre os grupos a fim de encontrar a estrutura de preços que otimize o crescimento da plataforma, seja em número de usuários ou em frequência de uso. Por exemplo, em contextos de elevado desemprego e estagnação econômica, as plataformas de anúncio de vagas podem ter incentivos para reduzir eventuais valores cobrados das empresas anunciantes e repassar custos aos trabalhadores, estimulando o aumento do número de vagas anunciadas. Por isso, Rochet e Tirole (2003), pioneiros na descrição do funcionamento de mercados de dois lados, apontam que, para além do custo marginal, há outras variáveis que regem a formação de preços, como a elasticidade-preço da demanda de cada lado, o valor (utilidade) que cada participante adicional gera aos participantes do outro e nível de competição, tanto entre plataformas concorrentes como dentro de uma mesma plataforma.

Em decorrência dessas características, mercados de múltiplos lados possuem tipos de economias de escala extraordinárias, que não se confundem com a tradicional redução de custos fixos e de operação obtida a partir de certo nível de crescimento. As vantagens oferecidas pela plataforma aos usuários tendem a crescer mais do que proporcionalmente em função da expansão do número de usuários. A dinâmica remete à ideia de massa crítica, que expressa a quantidade de usuários a partir da qual espera-se aumento (diminuição) exponencial do número de usuários ou de transações (Economides & Himmelberg, 2014). Nas situações em que uma plataforma em trajetória de expansão alcança tal patamar, elevam-se barreiras à entrada e ao desenvolvimento de novas empresas do mercado.

Outro fator recorrente, que produz efeitos semelhantes, refere-se à importância de compatibilidades, complementaridades e padronizações (Shy, 2001), que permitem a combinação entre, de um lado, o produto ou serviço que funciona como plataforma (o sistema operacional de um dispositivo, o terminal de uma credenciadora de pagamentos ou um console de *video game*, por exemplo) e, de outro, produto ou serviço utilizado por meio das plataformas (aplicativos de celular, cartões de pagamento ou jogos de *video game*, seguindo os mesmos exemplos, respectivamente). Assim, o alinhamento e a interoperabilidade entre padrões tecnológicos e linguagens são necessárias para que os serviços possam ser consumidos de forma integrada, o que abre espaço para formas sofisticadas de restrições verticais praticadas por agentes dominantes (CADE, 2023). A partir da eventual disseminação de dado padrão, tendem a se elevar os custos de transferência para um padrão alternativo.

As economias de escala decorrentes das externalidades de rede, a tendência ao aumento gradativo de barreiras de entrada e a possibilidade de altos custos de transação

decorrentes de padrões dominantes são alguns fatores que explicam efeitos tipicamente observados nesses mercados, como a vantagem do primeiro entrante, a tendência à concentração e o efeito *lock-in* dos consumidores. Em análise do funcionamento dos mercados digitais, o Departamento de Estudos Econômicos do Cade (DEE) descreve um possível fenômeno mais profundo, decorrente dessa perpetuação das externalidades de rede e da consolidação de posição incontestada por parte de um agente dominante, denominado *tipping effect* (CADE, 2023).

A maior parte das características explicadas acima estão presentes nos mercados surgidos a partir do desenvolvimento dos aplicativos de mobilidade. Nota-se, por exemplo, a tendência à concentração e, em muitos casos, a prevalência da competição por diferenciação sobre a competição por preços. Os efeitos de rede também contribuíram em muitos países, incluindo o Brasil, para que os primeiros entrantes obtivessem posição dominante, aumentando os riscos de ocorrência de efeitos *lock in* e *tipping*. Muitas das empresas pioneiras alcançaram massa crítica muito antes do que seus concorrentes tenham podido se estabelecer, aproveitando-se de um ciclo de retroalimentação positiva para elevar barreiras à entrada e reduzir as chances de contestação de sua posição, ao menos enquanto perdurarem as condições de mercado estabelecidas. Daí porque comumente se diz que a quebra do ciclo de concentração e das barreiras depende, em muitos casos, de inovações disruptivas, que criem diferenciações capazes de estabelecer novos padrões e condições de concorrência.

A posição alcançada por Uber e iFood em seus mercados de origem exemplifica muito dessa dinâmica. No transporte de passageiros, a base maior de clientes da empresa pioneira aumentou e ainda aumenta sua capacidade de atração de motoristas. Isso não apenas incrementa a capacidade da Uber de elevar a própria remuneração a partir da comissão descontada dos motoristas, como permite a diminuição do tempo de chegada dos veículos ao ponto de origem dos passageiros. A redução do tempo de espera reforça a capacidade de atração de usuários e coloca a plataforma em posição superior de barganha para elevar o preço final das corridas e impor fidelidade aos motoristas mediante incentivos financeiros. Na medida em que concentra motoristas, a plataforma torna-se mais importante aos usuários e aumenta sua dependência; de forma análoga, na medida em que torna-se prioritária aos passageiros, a plataforma fica mais importante aos motoristas, agravando sua dependência.

No mercado de *delivery online* de comida, em que há mais de dois grupos de usuários, a dinâmica ocorre por uma triangulação. Por contar *a priori* com maior número de

estabelecimentos cadastrados, a plataforma pioneira atrai mais usuários e gera maior frequência de pedidos. Com isso, ganha poder de atração de entregadores, que perdem poder de barganha em relação à plataforma (queda da remuneração) e reduzem o tempo de retirada e entrega dos pedidos (aumento da competitividade). O tempo reduzido de espera soma-se ao poder de portfólio para, novamente, atrair novos usuários, aumentando a dependência dos restaurantes preexistentes em relação à plataforma, além de facilitar a atração de novos restaurantes. Instaura-se, assim, um ciclo de retroalimentação difícil de romper.

Ainda que decorra de características estruturais dos dois mercados, essa dinâmica de aumento de concentração e barreiras à entrada pode ser potencializada por comportamentos estratégicos dos agentes dominantes. Como ilustrado adiante, diversas práticas de difícil detecção podem ser responsáveis por aumentar ainda mais a dependência dos diferentes grupos de usuários em relação à plataforma dominante, dificultar o funcionamento de plataformas rivais e impedir o surgimento de padrões alternativos. Justamente como consequência das crescentes barreiras, verificam-se casos de efetiva frustração de tentativas de entrada. No mercado de *delivery online*, ocorreram nos últimos anos as saídas da Glovo em 2019, da UberEats em 2022 e da 99 Eats em 2023³. Dados de 2023 dão conta de que a participação de mercado do iFood nesse segmento ultrapassa 80%⁴. No caso do transporte de passageiros, desde a saída da Cabify do mercado brasileiro, em junho de 2021, a estrutura de oferta passou a ser caracterizada por um duopólio entre Uber e 99⁵.

Em síntese do exposto, os mercados surgidos dos aplicativos de mobilidade funcionam como plataformas de dois ou múltiplos lados, caracterizados pela prevalência de ciclos de concorrência por diferenciação e por relevantes externalidades de rede, que se somam a outras formas de economia de escala. Dos ciclos de retroalimentação daí derivados decorrem propensão à concentração, elevadas barreiras à entrada e significativos custos de migração de consumidores entre plataformas. No limite, na ausência de regulação e fiscalização adequadas, surgem riscos de ocorrência de efeitos *tipping* e *lock-in*.

A dinâmica concorrencial descrita coloca desafios à regulação. O poder de mercado das plataformas se traduz em uma posição superior de barganha frente aos seus usuários e em

³ As informações deste período foram extraídas do Voto do Conselheiro Victor Fernandes do âmbito do Requerimento de TCC nº 08700.005597/2022-17 (Inquérito Administrativo nº 08700.004588/2020-47).

⁴ Conforme dados do Panorama Mobile Time/Opinion Box – Pagamentos Móveis e Comércio Móvel no Brasil, em abril de 2023, a participação do iFood nesse segmento seria de 81%.

⁵ Conforme dados do Panorama Mobile Time/Opinion Box sobre Uso de apps no Brasil, em março de 2023, das pessoas que solicitaram transporte e aplicativos, 74% usaram o Uber, 21%, 99 App e 5%, outros aplicativos.

uma capacidade privilegiada de atuar sobre o debate da regulação e exercer poderes de veto. Implica também capacidade de influenciar o ritmo de expansão e a natureza das inovações do setor, bem como de controlar dados de mercado, sem os quais não é possível formular uma regulação adequada. Em suma, o poder econômico dos agentes e sua repercussão na esfera política, a assimetria de informação e as peculiaridades do funcionamento de mercados de múltiplos lados impõem desafios à disciplina jurídica e fiscalização das atividades dos aplicativos de mobilidade urbana.

3. Externalidades da atividade

Em vista das novas bases em que está assentada, a atuação dos aplicativos de mobilidade emergiu em um ponto cego da regulação, evidenciado especialmente no caso do transporte individual privado de passageiros. Em toda a parte, a atividade foi de início analisada e interpretada em função da regulação aplicável ao tradicional serviço táxi (Crespo, 2015). Há, contudo, diferenças fundamentais. Ainda que não seja propriamente um serviço público, o táxi é organizado como serviço de utilidade pública, sobretudo em vista de algumas características: (i) depende de prévia autorização; (ii) possui sinais distintivos (cor do veículo, placa, identificação); (iii) é sujeito a regras rígidas de controle e fiscalização (ao menos, em tese); (iv) é necessariamente aberto ao público; (v) não é aberto à iniciativa privada, sendo exercido privativamente por membros de uma profissão regulamentada; e (vi) possui controle público tanto de oferta (alvarás concedidos), como de preço.

Nenhum desses aspectos são encontrados nas atividades desenvolvidas a partir dos aplicativos de transporte de passageiros ou, analogamente, nos demais mercados surgidos a partir dos aplicativos de mobilidade. Os motoristas e entregadores dos diferentes veículos cadastrados em aplicativos desempenham atividade econômica em sentido estrito, sujeita à concorrência, aberta à iniciativa privada, exercida, no caso dos veículos motorizados, por qualquer condutor habilitado. Tal atividade está centrada na utilização intensiva do viário urbano, com a finalidade de explorá-lo e extrair-lhe renda, a partir de preços ditados pelas plataformas, com base em sua estratégia de crescimento e nas oscilações de oferta e demanda. Não se trata, portanto, de utilidade pública, mas de atividade estritamente privada⁶.

⁶ Tais diferenças estão refletidas atualmente na própria legislação brasileira vigente, que enquadra tais serviços em distintas classificações: o serviço de táxi é classificado como transporte individual público (art. 4º, IX, da Lei nº 12.587/2012) e o serviço dos motoristas particulares de aplicativos, classificado como transporte remunerado privado individual de passageiro (art. 4º, X, da Lei nº 12.587/2012).

Em se tratando de uma atividade inteiramente nova, de partida, nota-se uma incerteza em relação a seu funcionamento, suas externalidades e, conseqüentemente, à regulação aplicável a uma atividade que têm como alicerce a sobreposição entre (i) novos tipos de usos das vias urbanas (HADDAD, 2022), (ii) novas relações de trabalho e (iii) novas formas de consumo. Espelhadas a esses novos padrões, identificam-se externalidades próprias que, embora imediatamente se traduzam em impactos sobre as condições de mobilidade, as transcendem, contemplando repercussões econômicas, sociais, ambientais e sanitárias. Até aqui, as pesquisas iniciais em relação aos efeitos da atividade dos aplicativos de mobilidade urbana concentram-se principalmente no segmento do transporte de passageiros. Apesar das dificuldades para mensurar com precisão os vetores de impacto da atividade, publicações recentes vêm apontando a prevalência de externalidades negativas decorrentes da atividade dos aplicativos de transporte individual de passageiros, parte das quais contribuem para especular sobre externalidades de mercados análogos.

Diao, Kong e Zhao (2021) realizaram testes em 44 áreas metropolitanas a partir de dados mensais sobre congestionamento e sobre o uso de transporte público, além de dados anuais sobre a posse de veículos particulares. O estudo revela um aumento estatisticamente significativo do trânsito associado ao início da operação de aplicativos de transporte de passageiros nessas áreas. O efeito captado se manifestou tanto no aumento da intensidade dos congestionamentos (aumento de 0,9%), como em sua duração (aumento de 4,5%). Os autores também identificaram uma redução de 8,9% do total de passageiros de transporte público, ocasionado pela migração de usuários de modais coletivos para o transporte individual motorizado. Tal impacto mostrou-se crescente ao longo do tempo, chegando a uma redução de 12,16% no segundo ano e cerca de 16% a partir do terceiro.

Os achados de Diao, Kong e Zhao, por sua abrangência, respaldam resultados de trabalhos pretéritos de outros pesquisadores. Em pesquisa com dados do período entre 2010 e 2016, Erhardt *et al* (2019) verificaram aumento no atraso médio no transporte por veículos de 62% em São Francisco, apresentando um contrafactual segundo o qual o incremento seria de apenas 22% na hipótese de ausência de aplicativos de transporte individual de passageiros. Recorrendo ao que seria um “experimento natural” decorrente da interrupção abrupta das atividades da Uber e da Lyft em Austin, Tarduno (2021) estimou que os aplicativos de transporte individual de passageiros contribuíram com uma redução média de 2,3% da velocidade de tráfego diário, associada a um custo anual entre USD 33 e USD 52 milhões.

Considerando os resultados de tais estudos, nota-se uma provável combinação entre impactos econômicos, ambientais e sociais. O congestionamento e o aumento do tempo de deslocamento são, em si, uma ineficiência com custos econômicos importantes. O aumento do uso do transporte individual motorizado, que é a causa dessa ineficiência, tem como externalidades danos ambientais, com destaque para a emissão de gases poluentes. Por sua vez, a substituição dos modais coletivos pelos individuais pressupõe poder de compra para acessar o serviços de transporte individual de passageiros, menos sustentável do que os modos coletivos sob todos os pontos de vista (econômico, ambiental e social). A população que, por questões de renda, permanece no transporte coletivo – menos poluente e mais eficiente – é ainda mais penalizada pelos congestionamentos para os quais não contribui, perdendo em termos de custo, tempo e qualidade de deslocamento (Vasconcellos, 1996). No agregado, o incentivo ao transporte individual motorizado - promovido pelos aplicativos - pode acirrar desigualdades, por meio das iniquidades nas condições de mobilidade e no padrão de uso do espaço de circulação por grupos e classes sociais (Haddad, 2022).

Resultados de estudo de Ward, Michalek e Samaras (2021) reforçam as externalidades ambientais decorrentes da atividade dos aplicativos de mobilidade. Em simulação da substituição do uso de carros particulares por carros de aplicativo, os autores mostram um saldo negativo em termos de custos ambientais. O estudo não contempla os efeitos indiretos abordados acima, como, por exemplo, o aumento de emissões decorrente da migração de modais coletivos para individuais - substituição de modais mais sustentáveis por modais mais poluentes, com repercussões de escala local e global. Ou seja, trata-se de um segundo vetor de externalidade ambiental, tendo em vista que os danos mensurados estariam associados à mera substituição de veículos particulares por veículos de aplicativo.

As externalidades examinadas em estudos recentes não se limitam à deterioração das condições de mobilidade e o incentivo ao uso do transporte individual motorizado, com seus desdobramentos ambientais e sociais. Estudo de Barrios, Yael e Yi (2023) estabeleceu conexão entre a introdução dos serviços de transporte de passageiros por aplicativo e um aumento de cerca de 3% no número de acidentes fatais, incluindo ocupantes dos veículos e pedestres. Os dados sugerem que o aumento de acidentes pode estar ligado ao maior número de quilômetros rodados em vias arteriais e ao maior número de veículos registrados. O estudo não contempla cidades do Brasil, que já possui altíssimos índices de violência no trânsito, nem inclui transporte de entrega por aplicativo, realizado majoritariamente por ciclistas e motociclistas, que estão

entre as maiores vítimas de acidentes graves no país. Além das perdas humanas irreparáveis e do sofrimento causado, os acidentes sobrecarregam o sistema de saúde, que atende feridos, o sistema previdenciário, que acolhe vítimas e familiares, e o próprio sistema de transporte, que perde eficiência.

Conclui-se que, amalgamada à diversificação das alternativas e a ampliação da oferta de serviços de transporte, a atividade dos aplicativos também têm produzido impactos negativos sobre o meio urbano. Segundo essas pesquisas, o uso de aplicativos gera externalidades nas esferas econômica, ambiental e sanitária, com potencial para gerar efeitos regressivos ao se considerar os reflexos das condições desiguais de acesso aos diferentes modais de transporte e de consumo do espaço de circulação.

4. Regulação dos aplicativos de mobilidade: avanços e desafios

Desde seu surgimento, os aplicativos de mobilidade urbana se tornaram objeto de controvérsias jurídicas. De início, o debate centrou-se na disputa sobre a legalidade do transporte individual privado de passageiros. O conflito entre grupos de interesse antagônicos, iniciado nas ruas, meios de comunicação tradicionais e redes sociais, adentrou instituições dos três poderes, a nível local e federal (Zanatta & Kira, 2018). Passados alguns anos, a controvérsia sobre a legalidade perdeu protagonismo, especialmente após projetos aprovados pelo Congresso Nacional⁷ e decisões do Supremo Tribunal Federal - STF⁸. Essas mudanças traduziram-se na incorporação do transporte individual privado de passageiros por aplicativo ao ordenamento jurídico. Abriu-se então espaço para debater aspectos específicos de sua regulação. Na presente seção, discutimos avanços, limites e desafios colocados da regulação de quatro dimensões: (i) concorrencial; (ii) trabalhista; (iii) consumerista; e (iv) urbanística.

4.1. Dimensão Concorrencial

Ainda quando o debate sobre os aplicativos de mobilidade se concentrava no nível local, partes interessadas mobilizavam argumentos de natureza concorrencial. Assimetria regulatória, preço predatório e concorrência desleal eram algumas das palavras de ordem que emprestavam

⁷ O Congresso Nacional aprovou a Lei 13.640, de 26 de março de 2018, incorporando a modalidade de transporte individual privado de passageiros por aplicativo à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) e contribuindo para que o debate sobre sua legalidade fosse superado no país.

⁸ Ao menos dois casos julgados pelo STF relacionam-se ao debate sobre legalidade do transporte individual privado de passageiros por aplicativo e foram apreciados pelo STF: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 44, que questionava lei municipal aprovada no município de Fortaleza/CE; e o Recurso Extraordinário (RE) n.º 1054110, de autoria da Câmara Municipal de São Paulo, que questionou declaração de ilegalidade dos aplicativos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

ares de tecnicidade à disputa entre frotistas, rádio-táxis, donos de alvará e motoristas de táxi e, de outro lado, locadoras, operadores de aplicativo e motoristas de veículos particulares cadastrados nas plataformas (Haddad, 2022). O argumento era o de que os aplicativos estavam na clandestinidade, livres de regulação e tributação, o que permitiria uma atuação predatória em relação aos agentes tradicionais. Algum tempo depois, tanto o funcionamento do mercado quanto o comportamento dos agentes passaram a ser objeto de análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em suas três frentes de atuação.

No âmbito do controle de condutas, em 2015, entidades estudantis de duas universidades apresentaram denúncia ao CADE contra sindicatos de táxi, pelo que denominavam como utilização de meios abusivos para impedir a entrada do aplicativo Uber no mercado. Além da alegada adoção de meios violentos para restringir a atuação de concorrentes, a representação enquadrava a conduta denunciada como abuso do direito de petição com finalidade anticompetitiva, ou *sham litigation*, nos termos da doutrina norte-americana incorporada em precedentes análogos do CADE. O caso acabou arquivado em 2018⁹ pelo Tribunal do CADE, por insuficiência de provas. Nos anos seguintes, também em sede de controle de condutas, denúncias contra a Uber, por não se sujeitar à regulação e supostamente praticar concorrência desleal contra os táxis, foram igualmente arquivadas¹⁰.

Já no exercício da advocacia da concorrência, em 2015 e em 2018, o Departamento de Estudos Econômicos - DEE do CADE produziu e divulgou estudos sobre os impactos concorrenciais da entrada do Uber no mercado de aplicativos de táxi (Esteves, 2015; CADE, 2018). No mais recente, o órgão se manifestou no sentido de que “*faz sentido, no momento atual, regular menos o transporte remunerado privado individual por meio de aplicativos em relação à regulação que sempre foi verificada no mercado de táxi*”, considerando que “*algumas das falhas identificadas no mercado de transporte individual de passageiros (táxi e carros particulares) são eliminadas (ou ao menos mitigadas) pela utilização das plataformas*” (CADE, 2018). Mais tarde, no âmbito do Processo no 08027.000294/2020-35, o DEE analisou os artigos 17 e 18 do Projeto de Lei 1179/2020, que visavam reduzir as comissões descontadas dos trabalhadores durante o regime jurídico transitório da pandemia. Por meio da Nota Técnica nº 21/2020, o órgão se posicionou no sentido de que os descontos sobre as taxas de retenção

⁹ Trata-se do Processo Administrativo n.º 08700.006964/2015-71, julgado pelo Tribunal do Cade em sessão de julgamento de 04.07.2018, na qual se decidiu unanimemente pelo arquivamento do caso.

¹⁰ São os casos do Inquérito Administrativo 08700.010960/2015-97 (Representante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.) e do Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo 08700.004530/2015-36 (Representante: Associação Boa Vista de Táxi – Ponto 1813).

impactariam negativamente o desempenho das empresas e alterariam artificialmente as condições de concorrência nos mercados afetados.

Nesse mesmo período, o CADE também se debruçou sobre tais mercados em sede de controle de concentrações (estruturas), a partir da apreciação de operações que lhe foram submetidas¹¹. A principal dizia respeito a aquisição pela Naspers Ventures, controladora das plataformas de *delivery online* iFood e SpoonRocket, de participação acionária na empresa Delivery Hero, controladora das plataformas concorrentes PedidosJá e Subdelivery. Após apreciá-lo sob o rito ordinário, a Superintendência Geral (“SG”) se manifestou no Parecer nº 5/2018 pela aprovação sem restrições. Apesar de ter constatado que o mercado era altamente concentrado, apresentava baixo nível de rivalidade e contava com a liderança isolada do iFood, que já havia adquirido 10 empresas do segmento desde 2013, a SG considerou que: (i) havia projeções de forte crescimento do mercado nos anos seguintes; (ii) a plataforma PedidosJá tinha baixa relevância no mercado brasileiro; (iii) a entrada de importantes players internacionais, como UberEATS e Rappi, criava expectativas de acirramento da rivalidade; e (iv) estratégias do iFood de adquirir em série de empresas rivais e de firmar contratos de exclusividade com restaurantes deveriam ser acompanhadas pelo CADE dali em diante.

Mais recentemente, vêm sendo apreciados pela SG e pelo Tribunal do CADE casos de possível abuso de posição dominante cometidos pela plataforma iFood. O Processo Administrativo n.º 08700.004588/2020-47 foi instaurado justamente com o objetivo de investigar abuso de posição dominante do iFood em função dos acordos de exclusividade celebrados com redes de restaurantes. O caso foi suspenso neste ano de 2023, após a assinatura de Termo de Cessação de Conduta pela representada, em que a empresa se comprometeu com mudanças em sua política comercial, de forma a fomentar a concorrência. Já no Inquérito Administrativo n.º 08700.001797/2022-09, ainda em fase de instrução, apura-se discriminação anticompetitiva do iFood contra operadoras de vale-benefícios..

No apanhado geral de decisões e manifestações e considerando os rumos dos casos mais recentes, é possível identificar dois momentos distintos. Num primeiro, instado a se

¹¹ A título de exemplo, pode-se mencionar os Atos de Concentração nº 08700.007262/2017-76 (Requerentes: Naspers Ventures B.V. Rocket Internet SE), nº 08700.002463/2020-82 (Requerentes: STNE Participações S.A. e Delivery Much Tecnologia S.A.), nº 08700.000826/2020-45 (Requerentes: Delivery Center Holding S.A. BR Malls Participações S.A. e Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A., nº 08700.001962/2019-19 (Requerentes: Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A. e Delivery Center Holding S.A.) e nº 08700.004677/2019-50 (Requerentes: Cyrela Brazil Realty S.A. Empreendimentos e Participações; Delivery Center Holding S.A.)

posicionar, o CADE vinha apresentando uma visão eminentemente benigna sobre os impactos inovadores e pró-competitivos derivados da atividade dos aplicativos de mobilidade, o que se refletia no arquivamento de denúncias anticompetitivas, na aprovação sem restrições de ao menos um ato de concentração de maior relevo e em opiniões favoráveis à proteção da liberdade das plataformas em face de iniciativas de regulação restritivas. A intenção, pode-se especular, era a defesa de que a atividade desses agentes fosse considerada legítima e livre à iniciativa privada, não sendo objeto de regras típicas de serviços públicos ou de utilidade pública. Em casos mais recentes, nota-se uma inflexão: diante do poder de mercado alcançado por algumas plataformas, as ações do CADE passaram a denotar outras preocupações, suscitando maior predisposição em monitorar e coibir comportamentos das próprias plataformas com potencial de arrefecer a concorrência e excluir rivais¹².

4.2. Dimensão trabalhista

Na área trabalhista, além da produção acadêmica sobre o tema das novas relações de trabalho associadas à digitalização da economia (não raro referido como processo de “uberização”), multiplicam-se decisões da Justiça do Trabalho sobre os direitos de motoristas e entregadores e, em especial, sobre o preenchimento ou não dos requisitos necessários à configuração de vínculo empregatício entre os trabalhadores e operadores de aplicativos¹³. Apesar da aparente estabilidade das relações no plano fático, essas decisões conflitam entre si, não havendo consenso no plano jurídico sobre a natureza da relação e, conseqüentemente, as responsabilidades e os deveres das plataformas perante os trabalhadores do setor.

Tanto assim que a discussão chegou aos tribunais superiores, que também ainda não formaram entendimento pacífico a esse respeito. Desde 2020, as turmas do Tribunal Superior do Trabalho - TST vêm proferindo decisões conflitantes. No final de 2022, a Oitava Turma do TST rejeitou um recurso da Uber e manteve o reconhecimento de vínculo empregatício entre a empresa e um motorista do Rio de Janeiro. Nas palavras do Ministro-relator, Agra Belmonte, a relação seria de “subordinação clássica”, já que o motorista não tem qualquer ingerência sobre

¹² Até aqui, esse segundo momento se expressou de forma mais clara no caso do mercado de *delivery online*, em que a estrutura de oferta aponta para uma dominância incontestada do iFood, mostrando-se mais propício a práticas abusivas. No caso do mercado de aplicativos de transporte de passageiros, é possível que a estrutura de duopólio esteja propiciando um nível de rivalidade maior, o que talvez explique, ao menos em parte, que o CADE não venha sendo acionado para analisá-lo nos últimos anos.

¹³ A título de exemplo, segundo levantamento feito pela empresa de jurimetria Data Lawyer Insights, os processos distribuídos no país sobre vínculo de emprego entre motoristas e entregadores de aplicativos e as empresas de tecnologia saltaram de 227 em 2017 para 4.793 em 2021. Apenas entre 2020 e 2021, o crescimento do número de processos do tema foi de quase 180%.

o preço final, o percentual de repasse e a forma de prestação do serviço. A Terceira Turma do TST vem adotando posição semelhante. Em contrapartida, a Quarta e a Quinta Turmas têm afastado a relação de emprego, entendendo que cabe ao motorista definir os dias e horários em que vai trabalhar, bem como decidir a quais aplicativos se associar.

Em razão da divergência entre as quatro turmas, a questão foi remetida à Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, responsável pela uniformização interna da jurisprudência da Corte e cujas decisões são vinculantes aos 24 tribunais regionais do país. Enquanto o tema não é pacificado, as instâncias inferiores seguem proferindo decisões variadas. Em 14 de setembro de 2023, no âmbito de ação proposta pelo Ministério Público do Trabalho em 2021 a partir de denúncia feita pela Associação dos Motoristas Autônomos de Aplicativas (Processo 1001379-33.2021.5.02.0004), a 4ª Vara do Trabalho de São Paulo reconheceu o vínculo empregatício e condenou a Uber a pagar R\$ 1 bilhão em danos morais coletivos e a registrar como empregados todos os motoristas ativos.

Em paralelo ao litígios, projetos de lei propostos no Congresso Nacional buscam regular a relação de trabalho, apontando na direção de um regime intermediário, que garanta mais proteção trabalhista e previdenciária a motoristas e entregadores, mas sem equipará-los a empregados celetistas¹⁴. Em junho de 2023, o Ministério do Trabalho constituiu um grupo de trabalho específico com a pretensão de apresentar, ainda neste ano, uma proposta de regulação trabalhista aplicável ao setor como um todo¹⁵.

Como se vê, em que pese o aprofundamento da discussão na seara trabalhista, após uma década de controvérsia, ainda resta significativa insegurança sobre as regras aplicáveis às relações de trabalho desenvolvidas a partir dos aplicativos, bem como a incerteza sobre os rumos da regulação trabalhista. Na pendência de decisões judiciais e de propostas de legislação mais consistentes, os trabalhadores seguem em condições de vulnerabilidade, submetidos a jornadas exaustivas e sem contar com salvaguardas mínimas de proteção social.

4.3. Dimensão consumerista

¹⁴ Como ilustração, pode-se mencionar o Projeto de Lei Complementar 180/2020, de autoria dos deputados Reginaldo Lopes (PT/MG), Marília Arraes (PT/PE), Bira do Pindaré (PSB/MA) e Zeca Dirceu (PT/PR), que visa garantir a motoristas e entregadores de aplicativo o direito à aposentadoria especial após vinte anos de atividade; e o Projeto de Lei Complementar nº 90/2023, do Senador Rogério Marinho (PL/RN), que visa a estabelecer alguns direitos a motoristas e entregadores de aplicativo e criar mecanismos de inclusão previdenciária.

¹⁵ Informação divulgada nos canais oficiais no Governo Federal, como se vê em matéria datada de 05.06.2023: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/grupo-de-trabalho-que-busca-regulacao-de-trabalho-por-aplicativo-e-instalado-em-brasilia> (Acesso em 21.08.2023).

Na condição de plataformas digitais, os aplicativos de mobilidade também são objeto do debate regulatório na área de direito do consumidor. Em instâncias administrativas e judiciais, as controvérsias jurídicas frequentemente giram em torno da configuração da responsabilidade objetiva e solidária das plataformas pela ocorrência de diversos tipos de prejuízo que podem ser causados aos consumidores e aos trabalhadores. Essa discussão envolve, por exemplo, casos de assédio, violência ou discriminação, danos gerados em acidentes de trânsito, atrasos ou defeitos nos serviços de entrega, prejuízos causados pelo cancelamento de corridas e pedidos, bem como responsabilização pelo vazamento de dados inseridos nos aplicativos pelos usuários.

As discussões e decisões a esse respeito são difusas e de difícil mapeamento, posto que espalhadas pelas duas instâncias dos 27 tribunais estaduais do país, para além de instâncias administrativas e da esfera legislativa. A título esquemático e propositivo, é possível separá-las entre (i) aquelas que dizem respeito à interpretação e aplicação de dispositivos tradicionais do direito do consumidor às relações do setor; e (ii) aquelas que se referem à criação e aplicação de normas próprias para plataformas digitais.

No primeiro grupo, pode-se mencionar a aplicação do artigo 42 do Código de Defesa do Consumidor - CDC, que trata de cobrança indevida e suscita discussão sobre erros justificáveis ou não justificáveis de cobrança. A forma automatizada de cobrança dos aplicativos e as especificidades dessa relação de consumo implicam novos contornos na aplicação da norma preexistente. Outros exemplos de dispositivos podem ser citados como candidatos a demandar maior esforço interpretativo são a vedação à recusa em atender demandas dos consumidores em face do cancelamento sistemático de corridas e/ou pedidos de entrega (art. 39, II do CDC) e a proibição do aumento injustificado do preço, decorrente das tarifas dinâmicas aplicadas em dias de chuva ou em locais onde ocorrem grandes eventos.

No segundo grupo verificam-se normas cuja criação foi motivada justamente pelos riscos trazidos ou agravados pelo processo de digitalização da economia da qual os aplicativos de mobilidade são parte. São os casos, por exemplo, de obrigações instituídas por diplomas nacionais, como o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD. Além disso, na esfera local, algumas câmaras municipais e prefeituras buscaram instituir, por normas legais e infralegais, padrões mínimos de qualidade do serviço. Ainda que a competência para legislar sobre direitos do consumidor seja da União, dos Estados e do Distrito Federal (vide art.

24, VIII da Constituição Federal), essas iniciativas igualmente visam à proteção dos usuários dos serviços diante de riscos associados à sua prestação.

A título ilustrativo, pode-se citar alguns dispositivos da Resolução nº 16, de 7 de julho de 2017, editada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes do Município de São Paulo. Entre as obrigações instituídas pela atual redação da norma voltadas a garantir qualidade e segurança aos passageiros do transporte individual por aplicativo, vale destacar a criação de um Cadastro Municipal de Condutores - CONDUAPP, cuja inscrição depende, entre outras coisas, da apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais, da comprovação de aprovação em Curso de Treinamento de Condutores e de compromisso de prestar serviços exclusivamente por meio de Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas - OTTCs, e a criação do Certificado de Segurança do Veículo de Aplicativo - CSVAPP, que limita a idade dos veículos a oito anos de fabricação, exige a contratação de seguro contra acidentes de passageiros e obriga a utilização de dístico identificador.

4.4. Dimensão urbanística

Por fim, os aplicativos de mobilidade ensejam debate e formulação em torno da regulação urbanística. A preocupação central é no uso intensivo das vias urbanas, de natureza específica, viabilizado por sua atividade. Considerando a classificação de usos dos bens públicos proposta por Marques Neto (2009)¹⁶, pode-se dizer que, além de se diferenciarem do uso feito pelos táxis (como visto acima), o uso das vias pelos veículos de aplicativo se distingue: (i) do uso geral feito pelos demais veículos particulares, por se tratar de um uso econômico, voltado a explorar o uso do viário; e, de outro lado, (ii) dos demais usos econômicos, por não depender da desafetação parcial da via ou mesmo da restrição parcial ou temporária de seu uso

¹⁶ Em sua tese de livre-docência, na qual formula um regime jurídico das utilidades públicas, Marques Neto (2009) propõe classificação de usos de bens públicos a partir do cruzamento de cinco critérios de diferenciação (condição exigida para uso, grau de rivalidade, tipo de finalidade, rentabilidade e temporalidade). Com base nas diferentes combinações, o autor constrói tipologia de sete classes de uso: (i) uso livre, franqueado a qualquer administrado, com ampla margem de liberdade e sem qualquer condição prévia, como é o caso do uso das ruas por pedestres e o exercício do direito de reunião em ruas e praças; (ii) uso geral, que, embora franqueado a todos e não demandante de titulação própria ou excludente, exige preenchimento de exigência objetiva, geral e abstrata pelo administrado, como é o uso da rua por veículos particulares em geral; (iii) uso específico administrativo, marcado pela condição subjetiva e pela titulação específica e gratuita, sendo franqueado apenas a agentes estatais ou por quem lhes faça as vezes, como é o uso de um posto fixo de policiamento; (iv) uso específico utilitário, também marcado por condição subjetiva e titulação específica, mas gozado diretamente pelo administrado que a preenche, como é o caso das estações de metrô instalados nas calçadas; (v) uso econômico de interesse geral, verificável nos casos em que o bem suporta atividade econômica em sentido amplo, servindo a utilidade ou serviço público, como é o caso da instalação de banca de jornal; (vi) uso econômico de interesse particular, que também afeta o bem a servir a atividade econômica, mas que traz benefício apenas indireto à coletividade, como é o caso do comércio de ambulantes; e (vii) uso exclusivo não econômico, categoria residual, em que, mesmo havendo exclusividade, não há geração de renda decorrente.

principal¹⁷. Os veículos particulares de aplicativos realizam um uso ligado à afetação principal das vias urbanas, diluindo-se em meio aos veículos particulares que fazem um uso geral da via.

Assim, com os aplicativos de mobilidade de pessoas e mercadorias surgem usos econômicos de interesse geral em grande escala, que permitem extração de renda da via urbana a partir de seu uso intensivo (ainda que não exclusivo), sem demandar sua desafetação ou a restrição temporária de usos ligados a sua afetação principal. Ou seja, o uso não é, em princípio, incompatível com o uso principal do leito carroçável, mas não possui, segundo aqui se defende, a mesma natureza do uso geral dos demais usuários de transporte motorizado.

A primeira experiência de regulação urbanística do transporte individual privado de passageiros por aplicativo instituída no país adotou justamente essa perspectiva. Trata-se do Decreto n. 56.981/2016, editado pela Prefeitura de São Paulo¹⁸, que elegeu como núcleo de suas preocupações os potenciais benefícios e ônus da atividade dos aplicativos ao meio urbano, focando na regulação do uso do viário e nos efeitos derivados de sua exploração.

Destaca-se, entre os principais instrumentos criados, os chamados “*créditos de quilômetros*”, que impõem aos operadores de aplicativo o pagamento de outorga onerosa e preço público *como contrapartida do direito de uso intensivo do viário* (art. 8º, §1º). Esse preço público é definido em função do impacto urbano e financeiro do uso do viário sobre o meio ambiente, da fluidez do tráfego e do dispêndio público relacionado à infraestrutura urbana (art. 11), sendo usado como forma de regulação e incentivo de comportamentos social e ambientalmente benéficos, como o compartilhamento de veículos (arts. 7º e 12, I), o equilíbrio de oferta em diferentes regiões e horários (art. 12, II e III), a intensificação do uso de veículos sustentáveis e acessíveis (art. 12, IV, V e VI), a integração entre esse e outros modais de transporte (art. 12, VII), e a garantia da presença de mulheres entre o universo de motoristas cadastrados pelas OTTCs (art. 16).

O art. 26 do Decreto criou ainda o já mencionado Comitê Municipal de Uso do Viário - CMUV, órgão interdepartamental composto por membros da própria administração, responsável pela fixação da tarifa máxima praticada pelos aplicativos (art. 13). Com isso, o poder público estabelece limites dentro dos quais os preços poderão flutuar segundo a lógica de

¹⁷ O uso da via pela banca de jornal ou pelo comércio de permissionários ilustram casos em que há desafetação parcial da via à circulação, para comportar a instalação de comércio. As feiras livres periódicas, se não implicam desafetação, dependem da restrição temporária da circulação de veículos.

¹⁸ As formulações a esse respeito adotam como ponto de partida análise anterior empreendida em Haddad (2022).

mercado, mas também em função dos incentivos econômicos desenhados na regulação. O CMUV também tem a atribuição de fiscalizar os operadores de aplicativos.

Zanatta e De Paula (2019) identificaram três inovações na abordagem adotada pela Prefeitura de São Paulo ao compará-la com a experiências de outras cidades do mundo: (i) a aplicação de mecanismos de mercado para controlar as externalidades da atividade, sem distorcer seu funcionamento; (ii) o aprendizado com experiências de regulação de outras megacidades e a incorporação de preocupações de equidade no desenho da regulação; e (iii) a adoção de uma perspectiva de uso dos bens públicos e de consideração das externalidades socioambientais da atividade. Nesse sentido, a regulação elaborada transcendeu a preocupação com os participantes do mercado, considerando o interesse coletivo e a perspectiva da cidade como um todo, via combinação de uma estrutura de governança robusta com ferramentas de intervenção flexíveis e adequadas aos traços da atividade.

A despeito da consolidação e expansão da atuação dos aplicativos de mobilidade ocorrida em várias cidades do Brasil desde a edição do Decreto, chama a atenção que o debate sobre a regulação urbanística tenha arrefecido. Até onde se sabe, a regulação urbanística adotada em São Paulo, apesar de seu caráter resiliente e inovador, segue como uma experiência isolada, não tendo sido replicada ou adaptada em outros municípios do país. Considerando a multiplicação de formas de exploração econômica do espaço público das cidades a partir de seu uso intensivo viabilizado por novas tecnologias e formas de consumo, é urgente que essa perspectiva seja retomada e aprofundada a nível nacional e local.

5. Considerações finais

O presente artigo pretendeu contribuir com o debate da regulação dos aplicativos de mobilidade. Com esse intuito, após discutir as características dos mercados que emergiram de sua criação e as externalidades de sua atividade, buscou-se apresentar um panorama dos avanços e dos limites das propostas e das iniciativas de regulação dos aplicativos em quatro dimensões: concorrencial, trabalhista, consumerista e urbanística. Conclui-se que, apesar do amadurecimento incremental do debate em cada uma dessas frentes, resta muito por ser estudado e feito para que seja formulada e implementada uma disciplina jurídica dos aplicativos de mobilidade adequada à magnitude das transformações socioeconômicas e dos impactos gerados pela atuação desses aplicativos.

REFERÊNCIAS

ANTONIALLI, Dennys Marcelo; KIRA, Beatriz. *Planejamento urbano do futuro, dados do presente: a proteção da privacidade no contexto das cidades inteligentes*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 22, E202003, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202003>

Barrios, John M., Yael V. Hochberg, and Hanyi Yi. "The cost of convenience: Ridehailing and traffic fatalities." *Journal of Operations Management* 69.5 (2023): 823-855. DOI: <https://doi.org/10.1002/joom.1221>

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016? Departamento de Estudos Econômicos - DEE. Brasília, abril de 2018.

_____. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Documento de Trabalho nº 005/2020. Departamento de Estudos Econômicos - DEE.

_____. Mercados de Plataformas Digitais (Edição Revista e Atualizada. Departamento de Estudos Econômicos - DEE. Cadernos Cade, Agosto de 2023.

Crespo, Yanelys. "Uber v. Regulation:" Ride-Sharing" Creates a Legal Gray Area." *U. Miami Bus. L. Rev.* 25 (2016): 79.

DE PAULA, Pedro C. B.; ZANATTA, Rafael A. F. *O problema Uber em São Paulo: desafios à governança experimental*. In: 5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado: artigos selecionados / Lilian Regine, Gabriel Pries e Geeta Tewari (coord.). Belo Horizonte, Fórum, 2019.

DIAO, Mi, KONG, Hui, and ZHAO, Jinhua. "Impacts of transportation network companies on urban mobility." *Nature Sustainability* 4.6 (2021): 494-500. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41893-020-00678-z>

ECONOMIDES, Nicholas and HIMMELBERG, Charles P., Critical Mass and Network Size with Application to the Us Fax Market (August 1995). NYU Stern School of Business EC-95-11 , Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6858> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6858>

ERHARDT, Gregory D., et al. "Do transportation network companies decrease or increase congestion?." *Science advances* 5.5 (2019): eaau2670. DOI: 10.1126/sciadv.aau2670

HADDAD, Frederico. *O Direito à Rua: políticas públicas e a função social das vias urbanas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica - O regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte, Fórum, 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD, DAF/COMP(2009)20, Policy Roundtables, Two-Sided Markets, 2009.

Rochet, J.-C., & Tirole, J. (2003). Platform Competition in Two-sided Markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029. <http://www.jstor.org/stable/40005175>

Santi, Paolo, et al. "Quantifying the benefits of vehicle pooling with shareability networks." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111.37 (2014): 13290-13294. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1403657111>

<https://www.oecd.org/daf/competition/44445730.pdf>

SHY, Oz. *The Economics of Network Industries*. Londres: Cambridge University Press, 2001.

Storch, David-Maximilian, Marc Timme, and Malte Schröder. "Incentive-driven transition to high ride-sharing adoption." *Nature communications* 12.1 (2021): 3003. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41467-021-23287-6>

Tarduno, Matthew. "The congestion costs of Uber and Lyft." *Journal of Urban Economics* 122 (2021): 103318. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103318>

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transportes urbanos nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. São Paulo: Unidas, 1996.

Vazifeh, Mohammad M., et al. "Addressing the minimum fleet problem in on-demand urban mobility." *Nature* 557.7706 (2018): 534-538. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0095-1>

Ward, Jacob W., Jeremy J. Michalek, and Constantine Samaras. "Air pollution, greenhouse gas, and traffic externality benefits and costs of shifting private vehicle travel to ridesourcing services." *Environmental Science & Technology* 55.19 (2021): 13174-13185. DOI: <https://doi.org/10.1021/acs.est.1c01641>

Zanatta, Rafael A. F. and Kira, Beatriz, Regulation of Uber in São Paulo: From Conflict to Regulatory Experimentation (January 24, 2017). International Journal of Private Law (IJPL), Vol. 9, n°. 1/2, 2018, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3679407> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3679407>