

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITO, INOVAÇÃO, PROPRIEDADE
INTELECTUAL E CONCORRÊNCIA**

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 Napolini - 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, inovação, propriedade intelectual e concorrência [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos Gabriel da Silva Loureiro; Fernando Passos. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-215-5

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

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito e inovação. 3. Propriedade intelectual e concorrência. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO, INOVAÇÃO, PROPRIEDADE INTELECTUAL E CONCORRÊNCIA

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência” firmou-se como espaço privilegiado para a análise crítica das transformações contemporâneas que atravessam os regimes jurídicos na era da inovação acelerada, da digitalização e da economia imaterial. Partindo da premissa de que o Direito deve ser, ao mesmo tempo, instrumento de tutela dos direitos fundamentais e de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, o GT reuniu reflexões que abordam os dilemas atuais em torno da regulação da inteligência artificial, os limites da propriedade intelectual frente às desigualdades estruturais, e os desafios da regulação de mercados inovadores à luz da análise econômica do direito. A convergência entre os artigos apresentados reside na busca por marcos jurídicos mais responsivos, equilibrados e comprometidos com a função social do direito da inovação.

A discussão em torno da inteligência artificial constituiu um dos eixos centrais do GT, a partir de uma dupla perspectiva: normativa e jurisprudencial. O artigo “A Regulamentação da Inteligência Artificial no Brasil: O Projeto de Lei nº 2.338/2023 e os Impactos no Direito Autoral”, de Lucas Baffi, Anna Vitória da Rocha Monteiro e Valter da Silva Pinto, promove uma análise do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional à luz da proteção dos direitos autorais, refletindo sobre os riscos e possibilidades da construção de um marco normativo que garanta tanto a segurança jurídica dos titulares quanto o estímulo à inovação. O trabalho propõe uma leitura crítica do processo legislativo brasileiro, evidenciando a necessidade de equilíbrio entre a proteção da criação intelectual e o uso ético e transparente das tecnologias emergentes, sobretudo diante do protagonismo da IA generativa.

algorítmica e da crescente autonomia das máquinas, evidenciando a urgência de mecanismos de responsabilização jurídica condizentes com os impactos reais da tecnologia na sociedade.

Ampliando o escopo das discussões do GT, o artigo “O Imbricamento entre o Sistema de Patentes e a Perpetuação da Doença Negligenciada Sífilis no Brasil e no Mundo: Uma Pandemia Silenciosa”, de Nathália Facco Rocha, Isabel Christine Silva De Gregori e Nathalie Kuczura Nedel, desloca o foco da inovação para o campo da saúde pública e problematiza os limites do atual sistema internacional de patentes na garantia do direito fundamental à saúde. A partir de uma abordagem sistêmico-complexa, as autoras demonstram como a lógica da propriedade industrial, orientada por interesses econômicos, contribui para a escassez de medicamentos essenciais como a penicilina, perpetuando a negligência sanitária diante da sífilis. O trabalho articula, de maneira contundente, os temas da propriedade intelectual, da função social da tecnologia e do acesso equitativo à inovação, mostrando como a proteção excessiva de ativos imateriais pode, paradoxalmente, inviabilizar direitos fundamentais, especialmente em contextos de vulnerabilidade.

Por fim, o artigo “Regulação e Modelos de Mobilidade Urbana no Brasil: Estudo Comparativo à Luz da Análise Econômica do Direito”, de Claudionor Guedes Laimer e Luca Rossato Laimer, direciona o debate para os impactos regulatórios da inovação tecnológica no setor de transporte urbano. Com base em análise documental e bibliográfica, os autores comparam os regimes aplicáveis ao transporte público individual (táxis) e ao transporte privado por aplicativos, evidenciando como a fragmentação normativa e a assimetria regulatória promovem desequilíbrios concorrenciais, insegurança jurídica e externalidades negativas para as cidades. A proposta de um marco regulatório federal harmonizado, sustentado por uma abordagem responsiva e participativa, conecta-se diretamente com os objetivos do GT, ao propor instrumentos regulatórios que conciliem inovação, concorrência leal e proteção social.

Os quatro artigos reunidos neste volume expressam com vigor a densidade teórica, o

REGULAÇÃO E MODELOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL: ESTUDO COMPARATIVO À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

REGULATION AND URBAN MOBILITY MODELS IN BRAZIL: A COMPARATIVE STUDY IN LIGHT OF THE ECONOMIC ANALYSIS OF LAW

Claudionor Guedes Laimer ¹

Luca Rossato Laimer ²

Resumo

Este artigo analisa comparativamente a regulação federal brasileira dos modelos de transporte público individual (táxi) e privado individual (aplicativo) à luz da análise econômica do direito, visando contribuir para a formulação de políticas públicas mais justas, eficientes e integradas. Adotou-se abordagem qualitativa e jurídico-dogmática, com análise documental da legislação federal (Leis nº 12.468/2011, nº 12.587/2012 e nº 13.640/2018) e revisão bibliográfica sobre direito regulatório e análise econômica do direito (AED). Os principais resultados indicam que a delegação da competência regulatória aos municípios pela Lei nº 13.640/2018 gerou significativas assimetrias e lacunas normativas. A rigidez regulatória do setor de táxis contrasta com a flexibilidade inicial dos aplicativos, ocasionando desequilíbrios concorrenciais e levantando questões relativas à informalidade do trabalho e às externalidades urbanas. Como contribuição, propõe-se a harmonização normativa por meio de um marco regulatório federal mais abrangente para os aplicativos, que garanta segurança jurídica e proteção social. Recomenda-se a adoção de uma regulação responsiva, fundamentada em dados e na participação de múltiplos stakeholders, com foco na sustentabilidade. Sugere-se, ainda, a realização de estudos futuros com pesquisas empíricas sobre os efeitos das diferentes regulamentações municipais e a viabilidade de um modelo multinível para harmonizar interesses.

Palavras-chave: Regulação, Transporte público, Transporte privado, Análise econômica do direito, Mobilidade urbana

Abstract/Resumen/Résumé

12.587/2012, and No. 13.640/2018) and a literature review on regulatory law and the economic analysis of law (EAL). The main findings indicate that the delegation of regulatory authority to municipalities under Law No. 13.640/2018 has generated significant asymmetries and normative gaps. The rigid regulation of the taxi sector contrasts with the initial flexibility of app-based services, leading to competitive imbalances and raising concerns about labor informality and urban externalities. As a contribution, the study proposes regulatory harmonization through a broader federal framework for app-based services, ensuring legal certainty and social protection. It recommends adopting a responsive regulatory approach, grounded in data and the participation of multiple stakeholders, with a focus on sustainability. Future studies should include empirical research on the effects of municipal regulations and the feasibility of a multilevel regulatory model to harmonize competing interests.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulation, Public transportation, Private transportation, Economic analysis of law, Urban mobility

1. Introdução

O crescimento das plataformas digitais de mobilidade urbana, como Uber, 99 e outras, transformou significativamente o setor de transporte individual de passageiros no Brasil e em diversos países. A disrupção tecnológica introduzida por esses modelos de negócios inovadores desafiou os marcos regulatórios tradicionais, especialmente os aplicáveis ao serviço de táxi, historicamente estruturado como transporte público individual delegado pelo poder público municipal. Essa transformação provocou tensões normativas, disputas concorrenciais e questionamentos sobre os fundamentos jurídicos, sociais e econômicos que devem orientar a atuação estatal no setor. Como mostram estudos recentes (Schaller, 2022; Galang et al., 2025), a ausência de modelos regulatórios coerentes tem gerado assimetrias e lacunas, afetando diretamente os profissionais envolvidos e a própria eficiência da mobilidade urbana.

No Brasil, a inexistência de um regime jurídico federal unificado para o transporte individual de passageiros gerou um ambiente marcado por insegurança jurídica e desigualdades regulatórias entre motoristas de aplicativo e taxistas. A Lei Federal nº 12.468/2011 regula a atividade de taxista com requisitos e restrições claras, enquanto a Lei nº 13.640/2018, que introduziu a figura do transporte privado individual por aplicativo, delega amplamente a regulação aos municípios, sem estabelecer um padrão nacional de obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais. Como resultado, surgem desequilíbrios concorrenciais, instabilidade institucional e crescente judicialização sobre os direitos e deveres desses profissionais. Estudos como os de Oliveira e Reis (2020), Cezar e Fonseca (2020) e Marques e Pereira (2020) reforçam a urgência de revisar e aprimorar o arranjo regulatório brasileiro, diante dos desafios impostos pela economia digital e pelas demandas por mobilidade urbana sustentável.

Diante desse contexto, este artigo propõe uma análise crítica e comparativa da regulação federal brasileira dos modelos jurídicos de transporte público individual (táxi) e transporte privado individual (aplicativo). A pesquisa parte da seguinte questão: como a regulação federal brasileira estabelece distinções ou convergências normativas entre esses dois modelos jurídicos e quais são suas implicações jurídicas, concorrenciais e sociais? O estudo tem como objetivo analisar comparativamente a regulação federal brasileira dos modelos de transporte público e privado individual à luz da Análise Econômica do Direito (AED), com vistas a contribuir para a formulação de políticas públicas mais justas, eficientes e integradas.

A justificativa desta investigação reside na relevância social e jurídica do tema, considerando a crescente importância do transporte por aplicativo na matriz de mobilidade urbana brasileira, bem como os conflitos normativos gerados pela sobreposição de competências federativas e pela ausência de uniformidade regulatória. Além disso, a análise contribui para o avanço teórico no campo do direito regulatório e da AED, incorporando referenciais contemporâneos, como a teoria da captura regulatória (Stigler, 1971), a economia política da regulação (Posner, 1974; Peltzman, 1976) e os modelos de governança responsiva (Baldwin; Cave; Lodge, 2012).

A abordagem metodológica adotada é qualitativa e jurídico-dogmática, com incursões comparativas. Os procedimentos incluem levantamento e análise documental da legislação federal vigente, especialmente as Leis nº 12.468/2011, nº 12.587/2012 e nº 13.640/2018, bem como revisão bibliográfica em bases nacionais e internacionais sobre análise econômica do direito e direito regulatório. A análise comparativa dos modelos jurídicos visa identificar seus fundamentos normativos, seus efeitos econômicos e sociais, e os desafios para a construção de um sistema regulatório equilibrado, eficiente e constitucionalmente legítimo.

2. Regulação Estatal

A regulação constitui um pilar fundamental da intervenção estatal na economia e tem sido objeto de amplo debate entre economistas e juristas. Inicialmente, a visão predominante, proposta por Arthur Cecil Pigou em *The Economics of Welfare* (1920), sustentava que o Estado deveria intervir de forma benevolente e neutra para corrigir falhas de mercado. Tais falhas, como as externalidades negativas, exemplificadas pela poluição ambiental e pelo congestionamento urbano, ocorrem quando as ações de um agente impõem custos a terceiros que não são internalizados nos preços de mercado. Para Pigou (1920), a intervenção estatal, por meio de instrumentos como os impostos corretivos (tributação pigouviana) ou subsídios, ajustaria os incentivos econômicos, promovendo uma alocação de recursos mais eficiente e equitativa. Essa abordagem parte da premissa de que o Estado atua no interesse coletivo, livre de pressões políticas ou corporativas.

No entanto, essa visão idealizada foi desafiada por abordagens mais céticas, oriundas da Análise Econômica do Direito (AED), que passaram a questionar os reais motivos e resultados da intervenção estatal. Essas teorias sugerem que a regulação pode não refletir o interesse público, mas sim os interesses de grupos organizados que influenciam o processo

político e regulatório. Uma das contribuições mais influentes nesse sentido é a de George J. Stigler, em seu artigo seminal *The Theory of Economic Regulation* (1971). O autor propõe a teoria da captura regulatória, segundo a qual os setores regulados, especialmente grandes indústrias, conseguem capturar os órgãos reguladores, moldando normas e políticas em benefício próprio, por exemplo, por meio de barreiras à entrada, subsídios, controle de preços ou outros instrumentos que limitam a concorrência e asseguram margens de lucro.

Stigler (1971) propõe a teoria da captura, segundo a qual grupos de interesse, geralmente as indústrias a serem reguladas, conseguem "capturar" o processo regulatório. Isso significa que as leis e normas são formuladas e implementadas de forma a beneficiar esses grupos, seja por meio de restrições à entrada de novos concorrentes, subsídios, controle de preços ou outras medidas que aumentam seus lucros e garantem sua posição no mercado. Para Stigler, a regulação é, em essência, uma mercadoria trocada no mercado político, refletindo uma alocação de privilégios.

Complementando essa perspectiva, Richard A. Posner (1974), em *Theories of Economic Regulation*, classifica as explicações da regulação em duas grandes correntes: a teoria do interesse público e a teoria dos grupos de interesse. Embora reconheça que a regulação pode, em certos casos, perseguir o interesse coletivo, Posner (1974) aprofunda a análise da segunda corrente, argumentando que a regulação frequentemente atua como mecanismo de transferência de riqueza, dos consumidores para os produtores ou de setores pouco organizados para setores com maior poder de lobby (*i.e.*, processo legislativo). O autor enfatiza que grupos pequenos e bem organizados têm maior capacidade de se mobilizar politicamente do que grandes grupos dispersos, como os consumidores, o que distorce os resultados esperados das políticas públicas.

Peltzman (1976) amplia a abordagem de Stigler (1971) ao propor que os reguladores buscam maximizar seu apoio político. Para tanto, atuam equilibrando os interesses de diferentes grupos, como produtores e consumidores, ponderando os custos e benefícios de suas decisões. Essa teoria mais geral sustenta que a regulação é resultado de um processo de barganha política, no qual o regulador tenta garantir sua sobrevivência institucional e eleitoral ao distribuir benefícios e encargos entre os diversos stakeholders. A regulação, portanto, é moldada por um ambiente de interesses concorrentes e complexas dinâmicas político-econômicas.

Nesse contexto, Majone (1994) propõe uma reinterpretação do papel do Estado regulador, ao analisar a transição do Estado positivo, voltado à intervenção direta e redistributiva, para o Estado regulatório, caracterizado pela criação de regras e instituições

destinadas a moldar o comportamento de agentes econômicos e sociais. Majone (1996, 1997) argumenta que essa transformação visa contornar problemas de *time inconsistency* (inconsistência temporal) das políticas públicas, promovendo decisões mais estáveis, previsíveis e tecnicamente justificadas. A delegação de autoridade a agências reguladoras independentes, nesse modelo, busca assegurar credibilidade institucional e proteger o processo decisório das flutuações político-partidárias de curto prazo.

Majone (2002) aprofunda sua análise ao considerar o contexto da regulação em ambientes multiníveis, como o da União Europeia, no qual a governança exige um delicado equilíbrio entre centralização técnica e responsabilidade democrática. Segundo o autor, agências reguladoras independentes, como a Comissão Europeia, desempenham papel essencial na manutenção da coerência normativa e na garantia de credibilidade das políticas públicas, especialmente em domínios transnacionais. Ainda assim, tais instituições enfrentam o desafio de conciliar autonomia técnica com mecanismos efetivos de prestação de contas e legitimidade política.

As contribuições de Majone foram fundamentais para o desenvolvimento das teorias contemporâneas da regulação, mas não esgotam a complexidade do fenômeno regulatório. Baldwin, Cave e Lodge (2012) ampliam o escopo da discussão ao destacar que a regulação é uma forma de governança multifacetada, que pode assumir distintos formatos, desde o tradicional comando e controle, passando por incentivos econômicos, até formas mais modernas como a autorregulação e a regulação colaborativa. Para os autores, compreender a regulação exige considerar o contexto institucional, os objetivos regulatórios e os atores envolvidos, em uma abordagem que articule teoria, estratégia e prática.

Nesse sentido, Baldwin, Cave e Lodge (2012) também enfatizam que a eficácia, a legitimidade e os impactos sociais das estratégias regulatórias devem ser avaliados em conjunto. A governança regulatória moderna envolve múltiplos níveis e atores, incluindo o setor privado e a sociedade civil, o que exige soluções flexíveis, responsivas e baseadas em evidências. Essa perspectiva é ilustrada por estudos como o de Quang (2021), que analisam a regulação do *ride-sharing* sob modelos híbridos de governança, e por pesquisas recentes como as de Ghasri e Khodadadi (2020), Schaller (2022) e Galang et al. (2025), que apontam para a necessidade de modelos regulatórios adaptáveis, especialmente diante de inovações tecnológicas e novos arranjos organizacionais na economia digital.

3. Regulação do Transporte Privado Individual de Passageiros

A regulação do transporte privado individual de passageiros no Brasil, especialmente após a ascensão de plataformas digitais como Uber, 99 e outras, tem gerado intensos debates jurídicos, econômicos e institucionais. Trata-se de um setor que demanda abordagens regulatórias capazes de articular eficiência econômica, equidade social e segurança jurídica. A AED oferece uma estrutura teórica robusta para compreender os efeitos das decisões regulatórias sobre os incentivos dos agentes, os custos de transação, os níveis de concorrência e os resultados sociais esperados. Aplicada ao setor de mobilidade urbana, a AED permite avaliar as consequências da intervenção estatal sobre a inovação, a informalidade e o bem-estar coletivo, além de propor modelos regulatórios mais flexíveis e responsivos às transformações tecnológicas.

Com a promulgação da Lei Federal nº 13.640/2018, que alterou a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), a competência para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros foi explicitamente transferida aos municípios. Tal descentralização normativa, como apontam Oliveira e Reis (2020), tem resultado em uma variedade de arranjos regulatórios locais, gerando desafios de harmonização e de coordenação intergovernamental. Sob a perspectiva da AED, essa fragmentação regulatória eleva os custos operacionais e reduz a previsibilidade jurídica, dificultando a atuação das empresas de tecnologia e comprometendo a competitividade intermunicipal. Além disso, pode violar o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Constituição Federal) ao impor regras desiguais a prestadores de serviços em condições semelhantes, sem justificativa técnica ou jurídica plausível.

Estudos internacionais têm contribuído para iluminar as complexidades regulatórias desse setor. A pesquisa de Galang et al. (2025), realizada nas Filipinas, analisa os impactos do *ride-hailing* na província de Pampanga, identificando tanto benefícios, como o aumento do acesso ao transporte e a dinamização da economia digital, quanto problemas relacionados à informalidade, à segurança dos usuários e à ausência de coordenação entre modais. Os autores recomendam uma regulação multidimensional, baseada em evidências, com mecanismos de coleta e análise de dados, articulação entre os entes locais e nacionais, e participação efetiva dos diversos stakeholders, uma proposta que encontra paralelo no contexto brasileiro.

Um contraponto relevante é oferecido por Schaller (2022), ao examinar a regulação dos serviços de transporte por aplicativo em Nova York. Nesse caso, medidas como a limitação de licenças e a fixação de pisos salariais para motoristas foram adotadas como

respostas à expansão desordenada do setor. Embora essas políticas tenham buscado promover maior equidade entre motoristas de táxi e de aplicativo, o autor alerta para efeitos adversos como a elevação de preços para os usuários e a redução da disponibilidade do serviço em áreas periféricas. A experiência nova-iorquina reforça a necessidade de políticas baseadas em dados, com capacidade de monitoramento e ajuste contínuo, lição aplicável também ao contexto brasileiro.

Nesse cenário, observa-se uma tendência de evolução das práticas regulatórias, que se afastam do modelo clássico de comando e controle para adotar estratégias mais complexas e responsivas. A literatura recente sugere que modelos eficazes de regulação para o transporte por aplicativos devem equilibrar normas rígidas com dispositivos flexíveis de adaptação. Esse equilíbrio é essencial para conciliar os interesses econômicos dos agentes envolvidos com os objetivos de justiça social, proteção do trabalho e sustentabilidade urbana. Tais estratégias, alinhadas à noção de regulação responsiva (Baldwin; Cave; Lodge, 2012), favorecem a estabilidade das normas ao mesmo tempo em que permitem ajustes diante de novos desafios tecnológicos e comportamentais.

No Brasil, esse desafio envolve harmonizar a intervenção do Estado com a valorização da livre iniciativa (art. 170, caput e inciso IV, da Constituição Federal), respeitando princípios constitucionais como a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI) e a função social do trabalho (art. 170, III). A regulação do transporte por aplicativos deve, assim, buscar um ponto ótimo entre eficiência econômica e proteção social, adotando arranjos regulatórios proporcionais, coerentes e adaptáveis à realidade urbana e digital contemporânea.

4. Regulação do Transporte Público Individual de Passageiros

A regulação do transporte público individual de passageiros, com ênfase no serviço de táxi, é historicamente marcada por forte presença estatal e por um modelo jurídico baseado em concessão ou permissão, sob competência dos municípios. A Lei Federal nº 12.468/2011, que regulamenta a atividade de taxista no Brasil, formaliza esse arranjo ao estabelecer requisitos legais, fiscais e profissionais para o exercício da atividade, como habilitação específica, inscrição no cadastro municipal e cumprimento de exigências sobre veículos e conduta profissional. Sob a perspectiva da AED, tal modelo busca corrigir falhas de mercado associadas à segurança do consumidor, à padronização da qualidade dos serviços e à prevenção de excesso de oferta que poderia sobrecarregar a infraestrutura urbana. Contudo, esse mesmo arranjo pode gerar distorções econômicas, como barreiras à entrada, escassez

artificial de licenças e ineficiências distributivas, especialmente se não for ajustado às transformações tecnológicas e sociais contemporâneas.

O estudo de Oliveira e Reis (2020), ao analisar os efeitos da Lei Federal nº 13.640/2018, que trata do transporte por aplicativo, fornece subsídios valiosos também para refletir sobre a regulação do serviço de táxi. Embora o foco dos autores esteja nas plataformas digitais, a lógica de descentralização regulatória se aplica igualmente ao transporte público individual. Cabe às prefeituras definir o número de permissões, os critérios de concessão, as tarifas, as rotas e os padrões de qualidade. Essa fragmentação normativa, conforme apontado pelos autores, acarreta assimetrias concorrenciais e compromete a eficiência e a coerência do regime regulatório. À luz da Teoria da Regulação (Baldwin; Cave; Lodge, 2012), trata-se de um desafio clássico de governança: alinhar múltiplos atores institucionais sob regras claras, proporcionais e estáveis.

A aplicação da AED ao setor de táxi, conforme discutido por Cezar e Fonseca (2020), revela implicações importantes. Apesar do foco das autoras nas plataformas digitais, sua análise da rigidez normativa e da assimetria regulatória se estende ao modelo tradicional. O excesso de restrições e a estrutura fechada do setor podem funcionar como mecanismos de proteção a grupos incumbentes, como os detentores de permissões, limitando a livre concorrência e reduzindo a eficiência do mercado. Sob a ótica de Stigler (1971) e Posner (1974), há um risco de captura regulatória, em que a regulação serve mais aos interesses dos regulados do que ao interesse público, comprometendo a função distributiva e a racionalidade econômica do modelo de concessões.

Marques e Pereira (2020) enriquecem esse debate ao explorar as externalidades urbanas associadas ao transporte individual, tais como congestionamento, emissão de poluentes e impactos negativos sobre o transporte coletivo. Embora a análise se concentre no aplicativo, os problemas identificados também se aplicam ao serviço de táxi, especialmente em centros urbanos de grande porte. Sob a lente da Teoria da Regulação, tais externalidades justificam a presença do Estado como indutor de políticas públicas que alinhem os incentivos privados aos objetivos coletivos de sustentabilidade, inclusão e eficiência urbana. Isso implica que a regulação do serviço de táxis deve ser orientada não apenas por critérios históricos ou corporativos, mas por uma visão sistêmica de mobilidade urbana.

Nesse contexto, a revisão crítica da regulação do serviço de táxi demanda a incorporação de novos parâmetros. A governança regulatória contemporânea, como destacam Baldwin, Cave e Lodge (2012), exige que as estratégias regulatórias considerem aspectos de eficácia, legitimidade e impacto social. A rigidez institucional e o alto custo de entrada,

marcados muitas vezes por mercados paralelos de licenças, revelam uma dissonância entre o modelo regulatório vigente e os princípios constitucionais da livre concorrência (art. 170, IV, CF) e da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF).

Dessa forma, o referencial teórico construído com base na AED e na Teoria da Regulação oferece instrumentos analíticos valiosos para compreender os limites do modelo atual e para fundamentar propostas de modernização regulatória. A regulação do serviço de táxi precisa ser reestruturada de maneira adaptativa, transparente e baseada em evidências, considerando os novos padrões de mobilidade urbana, as demandas dos usuários e o avanço das tecnologias digitais.

Em síntese, o modelo regulatório do táxi deve evoluir para além da lógica de reserva de mercado, incorporando práticas responsivas e princípios de justiça distributiva, eficiência econômica e sustentabilidade ambiental. A regulação, nesse sentido, deve assumir um papel ativo na promoção de um ecossistema de mobilidade mais equilibrado, competitivo e funcional, em conformidade com os valores constitucionais que regem a ordem econômica e social brasileira.

5. Análise Comparativa: Transporte Privado e Transporte Público

A regulação do transporte individual de passageiros no Brasil assenta-se sobre dois modelos jurídicos distintos: o transporte público individual, representado pelo táxi, e o transporte privado individual, viabilizado por plataformas digitais de ride-hailing, como Uber e 99. Ambos compartilham a característica de prestar serviço sob demanda, mediante remuneração direta do usuário ao prestador, mas divergem substancialmente quanto à natureza do regime jurídico, aos requisitos legais e à lógica da intervenção estatal. A emergência das tecnologias digitais acentuou essas diferenças, desafiando os paradigmas tradicionais da regulação e exigindo reconfigurações institucionais e normativas.

Uma semelhança fundamental entre os dois modelos é a atribuição da competência regulatória aos municípios. A Lei Federal nº 13.640/2018, ao alterar a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), delegou aos entes locais a regulamentação do transporte privado individual por aplicativo. De maneira análoga, a atividade dos taxistas é disciplinada pela Lei Federal nº 12.468/2011, que também confere aos municípios o poder de definir critérios específicos como número de permissões, padrões veiculares, tarifas e rotas. No entanto, essa descentralização normativa, embora coerente com o pacto federativo, tem gerado assimetrias regulatórias significativas entre os municípios, afetando a previsibilidade,

a segurança jurídica e a isonomia entre prestadores de serviços equivalentes (Oliveira; Reis, 2020).

As diferenças tornam-se mais nítidas quando se observa a estrutura regulatória de cada modelo. O serviço de táxi opera sob um regime jurídico típico de concessão ou permissão de serviço público, com emissão limitada de licenças, controle tarifário e fiscalização contínua. Sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), essa estrutura visa corrigir falhas de mercado como riscos à segurança e assimetrias informacionais. Contudo, também pode gerar barreiras artificiais à entrada, fomentar mercados secundários de licenças e proteger grupos de interesses, fenômenos explicados pelas teorias da captura regulatória (Stigler, 1971) e da transferência de riqueza (Posner, 1974).

Em contraste, o transporte privado individual via aplicativos surgiu sob uma lógica regulatória mais aberta e flexível, orientada por princípios de livre iniciativa, modelo de negócio inovador e inovação tecnológica. A Lei nº 13.640/2018 estabeleceu apenas requisitos mínimos, como cadastro do motorista, licenciamento do veículo e contratação de seguro, deixando a regulamentação detalhada a cargo dos municípios. Essa abordagem inicial facilitou a entrada de novos agentes e promoveu dinamismo no mercado. No entanto, a ausência de uma estrutura regulatória robusta também gerou desafios: informalidade, insegurança jurídica, precarização do trabalho e impactos urbanos negativos (Marques; Pereira, 2020). Estudos internacionais, como os de Schaller (2022) em Nova York e Galang et al. (2025) nas Filipinas, corroboram a necessidade de modelos regulatórios híbridos, responsivos e baseados em dados, capazes de lidar com as externalidades dessa nova configuração de mobilidade.

As implicações concorrenciais desses dois modelos são evidentes. O regime restritivo do táxi, ao limitar a oferta e controlar os preços, frequentemente perde competitividade frente à flexibilidade operacional dos aplicativos. Essa assimetria regulatória afeta o equilíbrio do mercado e levanta importantes questões constitucionais, como a violação dos princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CF) e da livre concorrência (art. 170, IV, da CF). A coexistência de regimes normativos tão distintos para serviços funcionalmente similares desafia os princípios da proporcionalidade e da racionalidade regulatória, demandando harmonização normativa com base em critérios objetivos de eficiência e equidade.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, o modelo do serviço de táxi exige o cumprimento de uma série de requisitos formais: obtenção de licença pública, adesão a padrões veiculares definidos pelo município, realização de cursos de formação e submissão à fiscalização constante. Já o motorista de aplicativo, embora também necessite de habilitação e

cadastro municipal, não depende de outorga pública para operar, o que reduz significativamente as barreiras de entrada. Esses contrastes refletem concepções distintas de intervenção estatal: uma voltada à delegação de um serviço público, com forte controle estatal; outra, orientada pela livre iniciativa, com menor rigidez regulatória. O desafio, nesse contexto, é compatibilizar segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF) com inovação e inclusão econômica.

Socialmente, os dois modelos produzem efeitos contrastantes, mas ambos apresentam elementos de precarização das relações de trabalho (Quadro 1). Os aplicativos contribuíram para ampliar o acesso ao transporte, especialmente em regiões pouco atendidas pelo táxi, e dinamizaram a economia digital por meio da geração de renda para milhares de motoristas. No entanto, também suscitaram críticas sobre instabilidade de renda, ausência de vínculo formal, insegurança jurídica e falta de proteção previdenciária. Por sua vez, embora o serviço de táxi seja regulado há mais tempo e conte com normas mais rígidas de operação, muitos profissionais atuam como autônomos ou por meio de arrendamentos informais de licenças, também sem vínculos empregatícios nem garantias sociais efetivas. A prática de arrendamento de permissões e a ausência de proteção sindical ampla expõem os taxistas a situações de exploração econômica comparáveis às dos motoristas por aplicativo.

Quadro 1: Comparativo entre os modelos de transporte individual de passageiros

Critério	Transporte Público Táxi	Transporte Privado Aplicativo
Base legal principal	Lei Federal nº 12.468/2011	Lei Federal nº 13.640/2018 (alterou a Lei nº 12.587/2012)
Natureza jurídica do serviço	Serviço público delegado (concessão ou permissão municipal)	Serviço privado de interesse público com regulação subsidiária municipal
Competência regulatória	Predominantemente municipal	Predominantemente municipal
Requisitos de acesso	Licença pública, curso obrigatório, padrão veicular, habilitação específica	Cadastro municipal, CNH com EAR, veículo com requisitos mínimos
Modelo de entrada no mercado	Limitado (licenças restritas e controladas)	Livre entrada (sem limite de motoristas ou veículos)
Remuneração e tarifas	Tarifas fixadas pelo poder público	Preço dinâmico definido por algoritmo da plataforma
Relação de trabalho	Predominantemente autônoma, com possível arrendamento de licença (sem vínculo formal)	Autônoma, sem vínculo formal com a plataforma
Precarização das condições de trabalho	Presente (por arrendamento informal, ausência de proteção previdenciária e insegurança jurídica)	Presente (por informalidade, falta de proteção social, instabilidade de renda)
Fiscalização e controle estatal	Alta (inspeções, controle de frota, regras rígidas de operação)	Variável (controle depende da atuação municipal e dos dados fornecidos pelas plataformas)

Desafios regulatórios	Rigidez, mercado secundário de licenças, dificuldade de modernização	Fragmentação normativa, precarização, impactos urbanos, evasão fiscal e falta de padronização nacional
------------------------------	--	--

A análise apresentada no Quadro 1 reforça que, embora os modelos jurídico-regulatórios dos serviços de táxi e de aplicativo se diferenciem em sua origem, estrutura e dinâmica operacional, ambos enfrentam desafios comuns quanto à precarização das condições de trabalho, à ausência de garantias sociais efetivas e à necessidade de modernização regulatória. Essa constatação reforça a relevância de uma abordagem regulatória integradora, capaz de promover equidade concorrencial, proteção aos profissionais e eficiência na prestação do serviço à sociedade.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), a existência de dois regimes normativos tão distintos para serviços funcionalmente semelhantes representa uma ineficiência regulatória com impactos sobre o bem-estar social e a alocação de recursos. A rigidez institucional do modelo de táxi, ao restringir a entrada e criar monopólios locais via licenciamento limitado, pode favorecer grupos incumbentes à custa do interesse público. Por outro lado, a liberalidade excessiva no modelo dos aplicativos, ao não internalizar adequadamente os custos sociais e urbanos (externalidades negativas), também compromete os objetivos de uma mobilidade urbana sustentável e justa.

A Teoria da Regulação, especialmente na perspectiva da governança responsiva (Baldwin; Cave; Lodge, 2012), recomenda a construção de arranjos institucionais que articulem instrumentos legais rígidos com mecanismos adaptativos, participativos e orientados por evidências. Nesse sentido, torna-se necessário repensar o papel do Estado na mediação entre inovação tecnológica, justiça social e interesse público, por meio de uma regulação multinível coordenada entre União, estados e municípios.

Portanto, para além de uma simples comparação normativa, o estudo revela que a regulação do transporte individual de passageiros no Brasil requer uma reforma estrutural orientada por critérios de eficiência econômica, segurança jurídica, isonomia concorrencial e proteção social. O alinhamento desses critérios poderá proporcionar um ambiente regulatório mais coerente e legítimo, apto a responder aos desafios contemporâneos da mobilidade urbana e aos compromissos constitucionais com a dignidade da pessoa humana, a função social do trabalho e a livre iniciativa.

6. Conclusão

Este estudo propôs uma análise crítica e comparativa da regulação federal brasileira dos modelos de transporte público individual (táxi) e transporte privado individual (aplicativo), à luz da Análise Econômica do Direito (AED) e da Teoria da Regulação. Os achados demonstram que a atual estrutura regulatória, marcada pela descentralização da competência municipal conforme a Lei Federal nº 13.640/2018, gerou significativas assimetrias e lacunas normativas entre os dois modelos. Enquanto a atividade de taxista é tradicionalmente enquadrada em um regime de concessão ou permissão com forte controle estatal (Lei nº 12.468/2011), o transporte por aplicativos, embora federalmente reconhecido, carece de um marco regulatório nacional uniforme para temas fundamentais, como proteção previdenciária, direitos trabalhistas e padronização de exigências fiscais e operacionais.

A análise comparativa revelou que, embora ambos os serviços sejam essenciais para a mobilidade urbana e sujeitos à regulação municipal, suas arquiteturas normativas distintas produzem implicações jurídicas, concorrenciais e sociais complexas. O regime restritivo dos táxis, com barreiras de entrada e controle de tarifas, gera desvantagens competitivas frente à flexibilidade operacional dos aplicativos. Essa assimetria compromete os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput, da CF) e da livre concorrência (art. 170, IV, da CF), acentuando tensões regulatórias e disputas judiciais em diversos municípios. Além disso, externalidades negativas, como congestionamento urbano e precarização das relações de trabalho, afetam ambos os modelos, demandando uma abordagem regulatória mais integrada.

No campo social, o estudo evidenciou que tanto motoristas de aplicativo quanto taxistas enfrentam formas de precarização laboral. No primeiro caso, a ausência de vínculo formal, a instabilidade da renda e a inexistência de cobertura previdenciária os colocam em condição de vulnerabilidade. No segundo, a informalidade na posse e arrendamento de permissões, a ausência de garantias trabalhistas efetivas e a existência de mercados paralelos indicam que o regime tradicional também apresenta fragilidades relevantes. Assim, a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana (arts. 5º e 170 da Constituição Federal) devem ser eixos estruturantes em qualquer reforma regulatória do setor.

Como contribuição, o estudo propõe que a harmonização normativa é essencial para promover equidade concorrencial e justiça regulatória entre os modelos. Recomenda-se a criação de um marco federal mínimo para o transporte individual por aplicativo, que preserve a autonomia municipal, mas assegure padrões nacionais de proteção social, segurança, sustentabilidade e previsibilidade jurídica. A adoção de uma regulação responsiva (Baldwin;

Cave; Lodge, 2012) é recomendável: uma regulação baseada em evidências, ajustável ao contexto local, com mecanismos híbridos e participação ativa de stakeholders.

Para a formulação de políticas públicas, destaca-se a importância da criação de sistemas integrados de compartilhamento de dados entre entes federativos e plataformas digitais, a fim de subsidiar decisões regulatórias com base em evidências. Propõe-se, ainda, o incentivo à sustentabilidade, por meio do uso de veículos elétricos ou metas de redução de emissões, e à integração dos modais individuais com o transporte coletivo. No caso dos táxis, a modernização regulatória deve envolver a revisão dos limites de licenças, a flexibilização tarifária controlada e a inclusão tecnológica, a fim de garantir competitividade sem comprometer a segurança e a previsibilidade do serviço.

A principal limitação do estudo reside em sua natureza jurídico-dogmática, que, embora permita uma análise aprofundada da estrutura normativa e de seus fundamentos, não incorpora avaliação empírica dos impactos econômicos e sociais das regulações em diferentes contextos municipais. A diversidade normativa brasileira e a rápida transformação das tecnologias de mobilidade digital tornam desafiadora qualquer tentativa de generalização sem estudos empíricos complementares.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de investigações empíricas que avaliem os efeitos das diferentes regulações locais sobre a concorrência, a qualidade dos serviços, os custos operacionais e as condições de trabalho. Estudos comparativos com estratégias regulatórias híbridas internacionais, como as de Nova York (Schaller, 2022), Filipinas (Galang et al., 2025) ou modelos multiníveis europeus (Majone, 2002), podem fornecer subsídios valiosos. Ademais, seria oportuno aprofundar a análise jurídica sobre a constitucionalidade de exigências municipais que limitem excessivamente a atuação de motoristas ou plataformas, contribuindo para a construção de uma regulação mais eficiente, justa e alinhada aos princípios da ordem econômica e social brasileira.

Referências

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011. Regulamenta a profissão de taxista. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 165, p. 1, 29 ago. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 2, p. 1, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre o transporte remunerado privado individual de passageiros. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 60, p. 1, 27 mar. 2018.

CEZAR, R. C. A.; FONSECA, C. A. Regulação de plataformas digitais no setor de transporte de passageiros: o caso Uber no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, Brasília, v. 19, p. 1-28, 2020.

GALANG, N. A. A.; VILLEN, A. M. M.; CAMARO, P. J.; CABAUTAN, R. R. Impact of digital platform economy and ride-hailing services on urban mobility in Pampanga. *Journal of Technology and Systems*, v. 7, n. 1, p. 28-57, 2025.

GHASRI, M.; KHODADADI, A. Ride-hailing services and urban mobility: a comprehensive review. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 137, p. 10-23, 2020.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, v. 16, n. 2, p. 139-167, 1996.

MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1997.

MAJONE, G. The European Commission: the limits of centralization and the perils of parliamentarization. *Governance*, v. 15, n. 3, p. 375-392, 2002.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

MARQUES, L. M.; PEREIRA, R. H. M. Impactos dos aplicativos de transporte individual de passageiros na mobilidade urbana: revisão da literatura e desafios para as cidades brasileiras. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 49-69, 2020.

OLIVEIRA, D. R.; REIS, M. G. A competência regulamentar da Lei Federal nº 13.640/2018 na regulação dos aplicativos de transporte individual de passageiros e os desafios da harmonização normativa municipal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 209-231, jan./abr. 2020.

PELTZMAN, S. Rumo a uma teoria mais geral da regulação. *The Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

PIGOU, A. C. *The economics of welfare*. London: Macmillan and Co., 1920.

POSNER, R. A. Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974.

QUANG, H. N. Regulation of the ride-sharing business model: international experience and lessons for Vietnam. *VNU Journal of Economics and Business*, v. 1, n. 4, p. 36-44, 2021.

SCHALLER, B. The New York City for-hire vehicle industry in 2021: the impacts of regulatory policy on ride-hailing, taxi, and passengers. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, v. 2676, n. 1, p. 382-392, 2022.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.