



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS CAMPINA GRANDE
CENTRO CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

SUELEN BARBOZA DA SILVA

DISCIPLINA DO UBER NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

**CAMPINA GRANDE
2017**

SUELEN BARBOZA DA SILVA

DISCIPLINA DO UBER NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Área de concentração: Direito Público
Orientador: Prof. Dr. Francisco Leite Duarte.

**CAMPINA GRANDE
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586d Silva, Suelen Barboza da.
Disciplina do Uber no ordenamento jurídico brasileiro
[manuscrito] : / Suelen Barboza da Silva. - 2017.
27 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências
Jurídicas, 2017.

"Orientação : Prof. Dr. Francisco Leite Duarte ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Mobilidade Urbana. 2. Serviços de Transporte. 3. Direito
Público.

21. ed. CDD 342.06

SUELEN BARBOZA DA SILVA

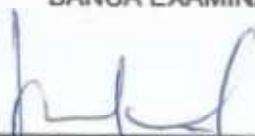
DISCIPLINA DO UBER NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Artigo apresentado ao Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Área de concentração: Direito Público

Aprovada em: 12/12/2017

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Leite Duarte (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Amilton de França
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A minha querida mãe (Maria Istra Ferreira Rodrigues da Silva), pelo apoio constante,
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe que sempre será um exemplo de trabalho, honestidade e amor incondicional.

À minha querida avó pelo amor de mãe.

Às minhas irmãs por sempre estarem presentes em minha vida dando apoio e carinho, em especial, Helen que me ajudou nas pesquisas tornando o trabalho mais rápido.

Ao Professor Francisco Leite por, nos 45 minutos do segundo tempo, ter aceitado ser meu orientador e ter respondido prontamente minhas dúvidas e ajudado na conclusão deste trabalho.

Aos professores Cristina Paiva e Amilton de França por aceitarem fazer parte de minha banca, uma honra para mim.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

“Vida que segue.”

Anônimo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	07
2	UBER-CONTEXTUALIZAÇÃO.....	09
2.1	O FUNCIONAMENTO DA UBER.....	09
3	SERVIÇO DE TÁXI NO BRASIL.....	13
3.1	O SERVIÇO DE TRANSPORTE EXERCIDO PELOS MOTORISTAS PARCEIROS DA UBER	15
4	A REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MOTORISTAS PARCEIROS DE PLATAFORMAS DIGITAIS.....	18
4.1	REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS EM OUTROS PAÍSES.....	18
4.2	REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL.....	19
4.3	A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587 DE 2012.....	20
4.4	A PLC 28 DE 2017 E AS ALTERAÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587	20
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
	REFERÊNCIAS.....	25

DISCIPLINA DO UBER NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Suelen Barboza da Silva*

RESUMO

A UBER é a *startup* mais valiosa do mercado atualmente. Seu crescimento alcançou todos os continentes do globo, entretanto, sua chegada nas cidades gerou enormes conflitos, que buscaram ser dirimidos através de sua regulamentação. No Brasil, a Uber chegou em 2014 e provocou uma verdadeira guerra nas ruas por meio de embates físicos entre taxistas e motoristas parceiros da Uber, como, também, embates jurídicos que tentaram definir sua natureza, legalidade e constitucionalidade, por meio de uma análise do ordenamento jurídico brasileiro. O presente trabalho busca analisar a atividade da *startup* com o objetivo de enquadrá-la no já existente ordenamento jurídico brasileiro, como, também, nas propostas de leis que tramitam a nível federal.

Palavras-Chave: UBER. Mobilidade Urbana. Legalidade.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, com a criação da Uber e sua atuação pelos cinco continentes, o mundo experimentou uma nova forma de mobilidade urbana. Esta inovação surge com a promessa de solucionar diferentes questões como a diminuição do fluxo de carros nas grandes cidades, se posicionar como uma alternativa ao deficiente transporte público oferecido em algumas localidades e facilitar a locomoção das pessoas dentro de grandes centros.

A chegada da Uber na maioria das cidades, apesar das soluções prometidas, gerou grandes conflitos nas ruas, como a depredação de carros e, até mesmo, agressões físicas entre taxistas, que viram sua atividade ameaçada por uma possível concorrente, e motoristas parceiros da Uber. Além disso, surgiram debates jurídicos que discutiam qual tipo de serviço é prestado através do aplicativo e se a atividade dos motoristas parceiros da *startup* era legal ou não. Conforme Oliveira e Streck (2015) alguns juristas consideram que tal atividade já é regulamentada, para outros, no entanto, se faz necessária uma regulamentação específica.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atividade da Uber, sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro em vigor e propostas de lei que tramitam na

* Aluna de Graduação em Ciências Jurídicas na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
Email: barbozasuelen@gmail.com

Câmara e Senado, cuja intenção seria pôr um fim as controvérsias e discussões geradas com o funcionamento do aplicativo no país.

Para tal fim, foi realizada uma análise da natureza jurídica da Uber, dos serviços prestados por esta e dos serviços prestados pelos taxistas. A partir daí, partimos para a análise do próprio ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de verificar se este contempla a atuação do serviço proporcionado pela Uber e seus motoristas parceiros.

A importância do estudo do transporte individual de passageiros reside no fato de este ser um tema que interfere no cotidiano do cidadão brasileiro que visa por uma mobilidade mais eficiente e acessível.

Assim sendo, o que podemos esperar do poder público, diante de tal impasse, e como o ordenamento jurídico brasileiro enquadra as atividades citadas, tendo em vista sua importância inegável à vida do cidadão, são questões a serem avaliadas.

O método utilizado para a elaboração do presente trabalho foi o dedutivo, pois a pesquisa partiu de uma análise geral da legislação brasileira e concorrente. Enquanto isto, o procedimento empregado foi o monográfico, sendo realizada uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre o tema.

O presente trabalho se divide em três seções. Na primeira seção é feita uma contextualização sobre o aplicativo Uber e seu funcionamento. Na segunda seção, abordamos o serviço de táxi no Brasil, sua regulamentação, a natureza de sua atividade e a atividade de transporte exercida pelos motoristas parceiros da Uber. Finalmente, na terceira seção, fazemos um exame das legislações que regulamentam a atividade do aplicativo em outros países e seguimos para a análise do ordenamento jurídico brasileiro e a atividade exercida pelos motoristas parceiros da Uber.

2 UBER - CONTEXTUALIZAÇÃO

A Uber é uma plataforma de tecnologia americana que, através de um aplicativo para *smartphones*, permite a oferta de serviço de transporte por motoristas particulares. A multinacional foi fundada no ano de 2009, na cidade de São Francisco, mas só foi lançada, efetivamente, em 2011, após passar por diferentes fases de testes, realizadas ao longo do ano de 2010. O crescimento da Uber, entretanto, apesar da demora em seu lançamento, foi e continua sendo acelerado. Considerando que já em 2011 a empresa iniciou seus serviços em Paris e em 2013 expandiu suas atividades para cidades da Ásia e África.

Atualmente, a Uber é considerada a *startup* mais valiosa do mercado, estando presente em 633 cidades espalhadas pelo mundo. *Startups* são, de acordo com Fabio Ramalho, empresas com potencial de crescimento sobremaneira acelerado que unem tecnologia e inovação, afim de satisfazer as demandas globais. No caso em questão, falamos de uma *startup* de mobilidade urbana (RAMALHO, 2017).

Apesar do seu notável êxito, o avanço da empresa Uber é marcado por conflitos onde quer que inicie suas operações. Os conflitos vão desde uma possível concorrência desleal entre a empresa e os taxistas locais, até uma eventual ilegalidade do serviço proporcionado pela Uber. Este último é resultado da falta de regulamentação em algumas cidades onde opera, pois tratar-se-ia de uma serviço de transporte público individual, conforme alega opositores. Boa parte desses conflitos, no entanto, ainda espera por uma solução legislativa que regule o funcionamento da plataforma tecnológica.

Em um contexto, de antemão, formado por diferentes conflitos, a Uber chegou ao Brasil no ano de 2014, gerando manifestações por parte de taxistas, autoridades e cidadãos locais contra e a favor do seu funcionamento nas cidades em que se instalou.

2.1 O FUNCIONAMENTO DA UBER

Determinar qual o ramo da Uber é um ponto relevante a ser levantado e influi sobremaneira em sua regulamentação. Pois as relações derivadas de sua atuação no mercado serão tratadas conforme o enquadramento que se constate de sua atividade, seja como uma empresa de transporte, seja como uma simples intermediadora de outra relação de negócio, esta que liga motorista e consumidor.

No que corresponde ao seu funcionamento, a empresa, conforme disposto em sua plataforma digital, no tópico termos de uso, alega ser:

[...] uma plataforma de tecnologia que permite aos(às) Usuários(as) de aplicativos móveis ou sítios de Internet da Uber, fornecidos como parte dos Serviços (cada qual um “Aplicativo”), providenciar e programar Serviços de transporte e/ou logística e/ou compra de certos bens com terceiros provedores independentes desses Serviços, inclusive terceiros fornecedores independentes de transporte, terceiros fornecedores independentes de logística e terceiros fornecedores independentes de bens, mediante contrato com a Uber ou determinadas Afiliadas da Uber (“Prestadores Terceiros”)...a Uber não é fornecedora de bens, não presta serviços de transporte ou logística, nem funciona como transportadora, e que todos esses serviços de transporte ou logística são prestados por prestadores terceiros independentes que não são empregados(as) e nem representantes da Uber, nem de qualquer de suas afiliadas.(UBER, 2017).

Deixando claro, então, que não se trata de uma empresa de mobilidade urbana, mas de uma plataforma de tecnologia que intermedeia serviços, inclusive os de transporte.

Foi neste sentido que o renomado jurista português, José Joaquim Gomes Canotilho, publicou parecer, no ano de 2015, corroborando com o disposto pela *startup* em seu termo de uso:

De forma bem singela e abreviada, o “sistema Uber” consiste numa plataforma tecnológica que suporta uma aplicação móvel para smartphones. Com base nesta plataforma tecnológica oferece serviços ao mercado – às pessoas em geral e a “motoristas privados”.(CANOTILHO, 2015, p. 24).

Canotilho, ainda, em seu parecer, deixa explícito que o serviço prestado pela Uber constitui, para o motorista, ou “transportador”, o exercício de uma atividade econômica privada intermediada por uma plataforma eletrônica que conecta motorista e consumidor, constituindo, assim, uma projeção de sua liberdade de auto-organização e auto-regulação profissional, requisitos inerentes à liberdade de iniciativa econômica (CANOTILHO, 2015, p. 37).

Neste sentido, constatamos, então, que a Uber não funciona como uma empresa de transporte, pois sua relação é de prestação de serviço com o motorista. Assim também entende a ministra Nancy Andrighi do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que defendeu durante o II Congresso Brasileiro de Internet, realizado pela Associação Brasileira de Internet (Abranet), que a Uber nada mais faz do que servir de intermediário de contrato de transportes, contrato este já previsto pelo código civil:

Está na ordem do dia a questão da regulação de certos aplicativos de internet, especialmente o Uber, que, em essencial, juridicamente nada mais faz do que servir de intermediário para um contrato de transporte entre consumidores e motorista - proprietários de veículos. (ANDRIGHI, 2015, p. 3).

No mais, a ministra comenta que o caso em questão deve ser entendido através de uma análise harmônica da Constituição Federal, do Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965 de 2014, com a Lei federal nº 12.529 de 2011 e o Código Civil (ANDRIGHI, 2015, p. 12).

Imperioso, então, ressaltar que, conforme disposto acima, a atuação da Uber não seria de transporte, seja público ou privado, mas um negócio jurídico que intermedeia os serviços de transporte. Este, efetivamente, realizado pelos motoristas que possuem um contrato com a Uber e fazem uso da sua plataforma eletrônica para disponibilizar os seus serviços aos passageiros.

O professor Daniel Sarmiento também coaduna com a ideia de Canotilho e da Ministra Nancy Andrighi, ao considerar a Uber uma plataforma tecnológica para *smartphones* que estabelece uma conexão entre motoristas profissionais e pessoas interessadas em contrata-los (SARMENTO, 2015, p. 1).

O Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965 de 2014, em seu artigo 3º, inciso VIII, é utilizado para dar respaldo ao funcionamento do aplicativo e é um dos argumentos que embasa o pensamento dos doutrinadores citados:

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:
I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
II - proteção da privacidade;
III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;
V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;
VII - preservação da natureza participativa da rede;
VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Desta forma, e de acordo com o raciocínio de Andrighi, Canotilho e Sarmiento, os motoristas que realizam o transporte de passageiros com o auxílio da plataforma tecnológica fornecida pela Uber são aqueles a quem a legislação

brasileira, falando especificamente em transporte, irá regular, pois tal serviço é por eles realizado.

Assim sendo, com relação ao serviço de transporte individual, conforme disposto acima, verifica-se uma conexão entre os serviços prestados pelos motoristas parceiros de plataformas digitais e os serviços prestados por taxistas. No entanto, é necessário analisar a natureza de tais serviços para, assim, buscar o enquadramento jurídico correto entre os dois e dirimir quaisquer dúvidas decorrentes da atividade de transporte individual realizada por ambos.

3 SERVIÇO DE TÁXI NO BRASIL

O serviço de táxi consiste no transporte individual de passageiros e é regulamentado pela Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a Lei nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, o Código de Trânsito Nacional, o Código Civil e leis municipais.

O serviço de táxi nem sempre foi regulado pelo Estado, sendo, com o decorrer do tempo, padronizado pela regulação Estatal, tendo, inclusive, suas tarifas fixadas por lei municipal, considerando a condição heterônoma das cidades brasileiras, ou seja, cada qual com suas peculiaridades.

Muito se discute sobre a natureza do serviço de táxi, público, de utilidade pública ou privada. Eros Grau se posiciona no sentido desse ser um serviço público, considerando a regulamentação pública do setor, em especial, a Lei nº 12.468/2011 e a Lei nº 12.587/2012.

Conforme Eros Grau: “a prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podemos afirmar que o serviço público é um tipo de atividade econômica” (EROS GRAUS, 2015, p. 2).

A divergência na doutrina para definir serviço público, entretanto, é notória, como bem reconhece o professor Carvalho Filho:

Constitui traço de unanimidade na doutrina a dificuldade de definir, com precisão, serviços públicos. Trata-se, na verdade, de expressão que admite mais de um sentido, e de conceito que, sobre ter variado em decorrência da evolução do tema relativo às funções do Estado, apresenta vários aspectos diferentes entre os elementos que o compõem. (2010, p. 347).

Para a resolução do conflito, o parâmetro utilizado por Eros Graus é o exame da Constituição, considerando que o intérprete tenha, ao seu ver, compreendido que serviço público não é um conceito, mas uma noção.

Discorre o eminente ex-ministro que o serviço público é um tipo de atividade econômica, considerada em sentido amplo, sendo sua prestação realizada pelo setor privado em regime de concessão ou permissão (GRAU, 2015, p. 2). A Constituição do Brasil trata dos serviços públicos em seu art. 175:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O professor Daniel Sarmiento, no entanto, defende que o serviço de transporte individual de passageiros não configura propriamente serviço público, mas sim, serviço de utilidade pública, diferente do serviço público, pois aquele se insere na qualidade de atividade econômica em strictu sensu. Atividade econômica em strictu sensu, conforme o professor, é aquela, cujo campo de atuação é prioritário da iniciativa privada, sendo, aqui, a intervenção do Estado, excepcional e só se justificaria nos casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme artigo 173, da Constituição Federal. (SARMENTO, 2015).

De acordo com Sarmiento:

Portanto, existe uma diferença marcante entre os regimes constitucionais da atividade econômica stricto sensu e do serviço público, mesmo quando prestado por entes privados: naquela, a regra é a liberdade do particular, e a exceção a sua submissão às escolhas estatais, enquanto nesse último dá-se justamente o inverso – desde que, é claro, as escolhas estatais sejam conformes à ordem jurídica e ao interesse público. (2015, p. 17).

Sarmiento também faz uma diferenciação entre transporte individual de passageiros como de utilidade pública e como serviço privado:

O transporte individual de passageiros não é serviço público, mas atividade econômica em sentido estrito. Ele se desdobra em duas modalidades: o transporte público individual de passageiros, e o transporte privado individual de passageiros. O primeiro configura serviço de utilidade pública, que, conquanto pertencente à esfera da atividade econômica stricto sensu, se sujeita à intensa regulação estatal. O segundo é atividade econômica comum, também sujeita à regulação estatal, embora em menor intensidade. (SARMENTO, 2015, p. 40).

Isto é, o serviço de táxi é uma atividade econômica, é definido como transporte público individual de passageiros, configura serviço de utilidade pública e não é um serviço público, pois não há licitação, seguida de concessão aos taxistas.

Conforme Sarmiento, também, deve se considerar que a Política Nacional de Transportes Urbanos, Lei nº 12.587/2012, artigo 3ª, § 2º, discriminou o transporte

individual de passageiros como de natureza pública e privada (SARMENTO, 2015, p. 25):

§ 2º. Os serviços de transporte urbano são classificados: I - quanto ao objeto: a) de passageiros; b) de cargas; II - quanto à característica do serviço: a) coletivo b) individual; III -quanto à natureza do serviço: a) público b) privado. (2015, p. 25).

O professor reconhece que o artigo 4º da Política Nacional de Mobilidade Urbana faz alusão ao transporte público de passageiros, o que, na sua visão não significa que o legislador não reconheça a modalidade privada (SARMENTO, 2015, p. 25).

Sarmiento considera, então, que o serviço de transporte individual de passageiros se desdobra em transporte público individual de passageiros e transporte privado individual de passageiros, aquele é realizado por taxistas e tem natureza de utilidade pública, posto que está sujeito a intensa regulamentação do Estado (SARMENTO, 2015, p. 40).

3.1 O SERVIÇO DE TRANSPORTE EXERCIDO PELOS MOTORISTAS PARCEIROS DA UBER

Acima pudemos discorrer sobre que tipo de serviço é prestado pela Uber e a natureza do serviço de Táxi. Acontece que o serviço prestado pelos motoristas parceiros da Uber também necessita de análise à luz da legislação brasileira, como faremos a seguir.

Como dito anteriormente, o serviço prestado pela Uber é de intermediar, através de uma plataforma digital, a contratação de um serviço de transporte entre seus motoristas parceiros e os consumidores.

Entendimento oposto, no entanto, é o do ex-ministro do Superior Tribunal Federal, Eros Grau, para ele os motoristas que efetuam o serviço de transporte estariam empreendendo um serviço ilegal, pois realizam o serviço de taxista, serviço público que só poderia ser exercido por profissionais taxistas, conforme Lei Federal nº 12.468 de agosto de 2011, art. 2º (GRAU, 2015, p. 4-6):

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

Não obstante, conforme Sarmiento, apesar do que elucida o renomado ex-ministro, o legislador não concedeu aos taxistas o monopólio do serviço de transporte individual de passageiro, artigo 12 – A, Lei nº 12.587/2012 da Política Nacional de Transporte Urbano (SARMENTO, 2015, p. 26):

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

Além do disposto acima, conforme a ministra Nanci Andrichi do Superior Tribunal de Justiça, devemos considerar que o Código Civil, em seus artigos 730 e 731, já regulamenta o contrato de transporte realizado pelos motoristas parceiros da Uber. A ministra, assim como Sarmiento, considera que o serviço prestado pelos motoristas parceiros da Uber é uma atividade econômica e afirma que a Lei nº 12.468 de 2011 não exclui a atividade de motorista autônomo:

Todavia, a profissão e a atividade de taxista, reguladas pela lei 12.468 de 2011, não excluem a profissão e a atividade de motorista autônomo, proprietário ou não de veículo, que presta seu serviço de forma lícita, mediante contrato típico previsto no art. 730 do Código Civil. (ANDRIGHI, 2015, p. 16).

Sendo assim, os motoristas parceiros da Uber realizam serviço de transporte individual de passageiros, que conforme o presente trabalho não é entendido como serviço público, mas, sim, como atividade econômica comum.

Indo mais além, tal atividade não pode ser considerada ilegal, pois, conforme Sarmiento, sendo uma atividade econômica uma suposta falta de regulamentação não a torna ilegal, não dependendo de prévia licença ou autorização estatal, isso caso não seja criada regulamentação estatal que impeça seu funcionamento (SARMENTO, 2015, p. 40).

Acontece que, por mais que se verifique a legalidade perante a atuação dos motoristas parceiros da Uber, muito se discute sobre uma lacuna normativa que deve ser preenchida. Acredita-se que não se pode conceber a existência de um novo nicho de mercado sem regulamentação específica que proteja o consumidor, assim como, o próprio motorista, mesmo que, conforme Andrichi (2015), esta atividade já se encontre regulamentada pelo código civil.

Neste sentido se posicionam Oliveira e Streck:

Neste caso Uber versus taxistas, precisamos, sim, do Estado, para organizar e fiscalizar o serviço de transporte individual de passageiros. Entregar todo o controle da atividade a uma empresa privada gera riscos. Se por um lado, o “monopólio” das companhias de táxi é pernicioso, temos de cuidar para, com a ausência de regulamentação, não transmitirmos simplesmente ao Uber o mesmo monopólio. Estaríamos, neste caso, apenas a trocar uma corporação por outra. (2015).

Desta maneira, verifica-se de extrema importância a criação de uma regulamentação específica que venha a atender as necessidades criadas por um serviço, que mesmo já existente, surge sob novo formato.

4 A REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MOTORISTAS PARCEIROS DE PLATAFORMAS DIGITAIS

4.1 REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS EM OUTROS PAÍSES

Como relatado anteriormente, o surgimento da Uber gerou inúmeras controvérsias onde quer que se instalasse. Tais controvérsias foram sendo dirimidas através da regulamentação da atividade do aplicativo.

A França, em julho de 2017, estabeleceu que os serviços prestados por plataformas digitais como a Uber são equivalentes a um serviço de táxi tradicional.

Na Dinamarca a lei que regulamentou o serviço da Uber gerou custos elevados ao ponto da empresa encerrar suas atividades no país.

No Reino Unido a discussão gira em torno da tributação dos serviços. Neste caso, os motoristas seriam obrigados a pagar um imposto referente às suas corridas.

Os tribunais da Alemanha, Holanda e Espanha entendem que os serviços prestados pelas plataformas digitais são serviços de transporte, no entanto, a discussão permanece.

Contudo, em outros países, ainda não existe regulamentação específica como é o caso de Portugal que possui dois projetos de lei sendo discutidos: a Proposta de Lei nº 50/XIII, que define que o serviço prestado pelas plataformas digitais não é de transporte, mas de intermediário desse serviço. A proposta também diferencia o serviço prestado pelos motoristas parceiros das plataformas digitais, dos serviços de táxi. Enquanto isto, a Proposta de Lei nº 450/XIII, apresentada pelo Bloco de Esquerda, considera que os serviços prestados pelas plataformas digitais como a Uber é de transporte individual de passageiros nos moldes do oferecido pelos taxistas e propõe um conjunto de cláusulas que equivalem a atividade da Uber à atividade de taxista.

Na América Latina, a Cidade do México foi o primeiro município a regulamentar a atividade da Uber. Conforme a regulamentação, ficou estipulado que o motorista deve adquirir uma licença do Governo e o pagamento de 1,5% de imposto sobre cada corrida.

Como podemos perceber não existe um consenso sobre a natureza da atividade das plataformas digitais, como a Uber, pelo mundo, cabendo a cada país,

estado ou cidade regulamentar sua atividade, conforme o que dispõe seu ordenamento jurídico.

4.2 REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MOTORISTAS PARCEIROS DE PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL

Após a chegada do aplicativo Uber ao Brasil e as diversas controvérsias geradas, surgiram três propostas de lei com o objetivo de regular a atividade dos motoristas que prestam serviço de transporte por intermédio de plataformas digitais como a Uber: PLS 530 de 2015, PLS 726 de 2015 e PL nº 5.587, de 2016.

A PLS 530 de 2015, hoje arquivada, institui a lei que regulamenta e organiza o sistema de transporte privado individual a partir de provedores de rede de compartilhamento e insere o inciso XIV ao artigo 4 da Lei nº 12.587/2012, de forma a definir a modalidade, não exige permissão do poder público para que os motoristas trabalhem, apenas que eles sejam cadastrados junto ao poder público municipal e distrital, além de exigir que os profissionais se registrem como microempreendedores individuais.

Enquanto isto, a PLS 726 de 2015, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a espera de parecer do relator, altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, trazendo condições semelhantes à da PLS 530. Determina que as autoridades municipais e distritais fiscalizem as atividades e práticas comerciais das empresas, requisitando documentos e informações a seu critério e a recusa em entregá-los renderia multa.

Recentemente, a proposta de PL nº 5.587, de 2016, que modifica a Lei nº 12.587 de 2012, foi aprovada na Câmara de Deputados e enviada ao Senado, sendo aprovada com algumas modificações.

Dentre todas as propostas de lei referentes ao caso a PL nº 5.587, de 2016, agora PLC 28 de 2017, é a que mais traz requisitos e condições ao exercício de transporte de passageiros por intermédio de plataformas digitais.

Em razão do trâmite da PLC 28 de 2017, que já foi remetida de volta à Câmara dos Deputados, é imperioso fazer uma análise mais aprofundada da proposta, considerando o arcabouço da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587 de 2012.

4.3 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587 DE 2012

A política Nacional de Mobilidade Urbana surge com o objetivo de melhorar a mobilidade das cidades, viabilizando e facilitando o deslocamento de pessoas, bens e serviços.

A Lei determina diretrizes para o transporte urbano e logo em seu artigo primeiro cita a Carta Magna em seus artigos 21, inciso XX, e 182. O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, dispõe sobre a competência da União em instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transporte, e o artigo 182, CF, especifica que o Poder público municipal será responsável pela execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

Em cartilha distribuída pelo Governo Federal sobre a Lei nº 12.587, a competência de cada ente federativo fica explicitada:

Os municípios têm o importante papel de planejar e executar a política de mobilidade urbana e organizar e prestar os serviços de transporte público coletivo. Enquanto a Constituição Federal determina que os municípios devam organizar e prestar os serviços públicos de transporte coletivo, a Lei da Mobilidade amplia e especifica tais previsões, ao atribuir aos municípios o dever de gerir a política de mobilidade urbana e de regulamentar os serviços de transporte urbano. (CARTILHA DE MOBILIDADE URBANA, 2012, p. 16).

A referida Lei, como dito anteriormente, já previa o transporte individual de passageiros em duas modalidades, público e privada, em seu artigo 3º, parágrafo 2º, e em seu artigo 4º, traz definições, em especial o inciso X, que define o que vem a ser transporte motorizado privado:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

[...]

4.4 A PLC 28 DE 2017 E AS ALTERAÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587

A PLC 28 de 2017 altera a Lei nº 12.587, modificando o artigo 4º, inciso X, que descreve o que vem a ser o transporte motorizado privado e adiciona os artigos

11- A e 11- B, que estabelecem condições à atividade descrita pelo artigo 4º, inciso X.

O artigo 4º, inciso X, da proposta, reformula a nomenclatura e o conceito de transporte motorizado privado. Este passaria a se chamar transporte remunerado privado individual de passageiros e, após a emenda do Senado, não trata de veículos de aluguel, como na PL original:

Art.4º.....
 X – transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.
"

A priori, o projeto de lei apresentou modificações que claramente alterava a natureza jurídica do transporte individual de passageiros, de atividade econômica para utilidade pública, aproximando, e muito, sua regulação à atividade de taxistas e pondo fim a sua natureza privada, por mais que mantivesse a mesma nomenclatura. Uma dessas modificações previa a autorização dos municípios para a execução do transporte privado individual de passageiros. Em artigo, a professora Betina Treiger Grupenmacher e Giovana Treiger Grupenmacher afirmam que a autorização descaracteriza a natureza privada da atividade:

A aplicação de regime de direito público (autorizações) a um serviço privado (livre iniciativa) acaba por desvirtuá-lo e cria empecilhos ao livre exercício do ofício. (2017, p. 30).

Tal previsão foi retirada da PL com a votação na Câmara dos Deputados que atribuiu aos municípios e Distrito Federal a sua regulamentação e fiscalização. No Senado esse ponto da proposta sofreu modificações deixando aos municípios e Distrito Federal apenas a competência de fiscalizar o serviço de transporte privado individual de passageiros:

Art. 11-A. Compete aos Municípios e ao Distrito Federal fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Mantendo-se, no entanto, a exigência de inscrição no INSS, contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de

Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT), além das cobranças dos tributos municipais devidos pelos municípios.

Outro ponto da proposta que merece observações é o artigo 11-B que elenca uma série de exigências aos motoristas para o cumprimento da função. Este foi um dos pontos mais criticados, pois tais exigências foram vistas como empecilhos ao exercício da atividade dos motoristas. Após aprovação no Senado foram realizadas algumas emendas ao quesito, retirando a exigência de possuir e portar autorização específica emitida pelo poder público municipal ou do Distrito Federal, a famosa placa vermelha, e acrescentou a apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais, algo que as plataformas já exigiam dos motoristas:

Emenda nº 2 (Corresponde à Emenda nº 16 – PLEN) Suprima-se o inciso III do art. 11-B da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, nos termos do art. 3º do Projeto, renumerando-se o seguinte.

Emenda nº 3 (Corresponde à Emenda nº 13 – PLEN e respectiva Subemenda)

1. Dê-se a seguinte redação ao inciso IV e acrescente-se o seguinte inciso V ao art. 11-B da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, nos termos do art. 3º do Projeto:

“Art.11B.....
 IV – emitir e manter o
 Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); V – apresentar
 certidão negativa de
 antecedentes criminais.....
”

Como dito anteriormente, a regulação do serviço de transporte individual de passageiros é visto como algo necessário, afim de proteger o consumidor e o próprio motorista. No entanto, a forte regulamentação por parte do poder público, com o PL 28 de 2017, descaracteriza sua atividade privada e ofende ao princípio do livre mercado, pois verifica-se que a lei traz requisitos suficientes para desestimular a prática da atividades pelos motoristas.

No mais, tal PL aproxima a prática de uma atividade econômica em sentido estrito a uma atividade de utilidade pública, conforme os conceitos utilizados por Sarmiento e mencionados acima, pois a regulamentação implantada, mesmo com as emendas do Senado, interferem sobremaneira na atividade de motorista privado parceiros de plataformas digitais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o analisado, entendemos que a atividade do aplicativo Uber não é de mobilidade urbana, mas um serviço de tecnologia que intermedeia outro serviço realizado por seus motoristas parceiros.

Concluimos que o exercício da atividade dos motoristas da Uber, no Brasil, é de natureza privada, diferente do serviço prestado pelos taxistas, que é de natureza de utilidade pública devido à forte regulamentação que sofre por parte do poder público.

Verificamos que a regulação das atividades de plataformas digitais como a Uber pelo mundo é bastante heterônoma e que passa por conceitos e necessidades que atendem ao que dispõem seus ordenamentos jurídicos.

Analisamos que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de já apresentar algum tipo de regulamentação, não é suficiente. Compreende-se que, por mais que se trate de uma atividade privada, existe a necessidade de uma proposta legislativa mais específica, capaz de englobar uma atividade que apesar de já vir sendo praticada, transporte individual privado de passageiros, agora, se apresenta em um novo formato.

Entendemos que a proposta legislativa adequada deve se apresentar como uma resolução que contemple consumidor e, até mesmo, o próprio motorista que exerce o serviço de transporte individual privado de passageiros.

Da mesma forma, tal proposta não pode descaracterizar a natureza do serviço privado prestado com o intuito de proteger uma classe, e, assim, manter um monopólio, mas obedecer ao que dispõe a Constituição Federal no que diz respeito a livre iniciativa e demais princípios gerais da atividade econômica elencados no art. 170 da constituição.

Analisamos que a PL 28 de 2017 pode se tornar um obstáculo à atividade de motoristas parceiros das plataformas digitais e que a forte regulamentação de sua atuação modifica a natureza de sua atuação de privada para de utilidade pública.

Por fim, conclui-se que a melhor saída para o caso em questão é a PLS 726 de 2015, que regula a atividade dos motoristas das plataformas digitais, sem descaracterizá-la e sem se tornar um obstáculo ao seu exercício, contemplando motoristas e consumidores.

UBER DISCIPLINE ON BRAZILIAN LEGAL ORDINANCE

ABSTRACT

The UBER is the most valuable startup on the market today. Its growth reached all the continents of the globe, however, its arrival in the cities generated enormous conflicts, that sought to be settled through its regulation. In Brazil, Uber arrived in 2014 and provoked a real street war through physical attacks between taxi drivers and Uber's partners, as well as legal battles that tried to define its nature, legality and constitutionality, through an analysis of the Brazilian legal system. The present work seeks to analyze the activity of the startup trying to, if possible, fit it into the already existing Brazilian legal system, as well as in the proposals of laws that process at the federal level.

Keywords: UBER. Urban Mobility. Legality.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **A polêmica atual sobre a regulação de aplicativos de intermediação de contrato de transporte**. Palestra proferida em 24 de setembro de 2015, no II Congresso Brasileiro de Internet. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150925-01.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. **CARTILHA DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**. 2013. Disponível em: < <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf/view>>. Acesso em 27 nov. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov.2017.

_____. **Lei 12.468**, de 26 de agosto de 2011. Regulamenta a profissão de taxista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12468.htm>. Acesso em: 30 nov.2017.

_____. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 29 nov.2017.

_____. **Lei nº. 12.529**, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; [...]; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Lei nº. 12.766**, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2012/lei/l12766.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Lei nº. 12.965**, de 23 de abril de 2014, Marco Civil da Internet, Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 530**, de 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122685>>. Acesso em 25 nov. 2017.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 726**, de 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123971>>. Acesso em 25 nov. 2017.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 28**, de 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128659>>. Acesso em 25 nov. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer**. 2015. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GRAU, Eros. **Parecer**. Consultor Jurídico, São Paulo, 23 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-eros-grau-ilegalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRUPENMACHER, Giovana Treiger; GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Considerações sobre o “Projeto de Lei do Uber”**. 2017. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/consideracoes-sobre-o-projeto-de-lei-do-uber-25042017>>. Acesso em 30 nov. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de; STRECK, Lenio Luiz. **O Uber e o pretenso iluminismo do transporte individual de passageiros**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-08/diario-classe-uber-pretenso-iluminismo-transporte-individual-passageiros>> Acesso em 30 nov. 2017.

PORTUGAL. **Proposta de Lei n.º 50/XIII**. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624455774c56684a53556b755a47396a&fich=ppl50-XIII.doc&Inline=true>>. Acesso em 30 nov. 2017.

PORTUGAL. **PROJETO DE LEI Nº 450/XIII/2.^a**. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334271624451314d43315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pjl450-XIII.doc&Inline=true>> Acesso em 27 nov. 2017.

RAMALHO, Fábio. **Sobrevivência de startups passa por uma tributação adequada**. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-15/fabiano-ramalho-sobrevivencia-startups-exige-tributacao-adequada>>. Acesso em 30 nov. 2017.

SARMENTO, Daniel. **Parecer de 10 de julho de 2015**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 27 nov. 2017.

VEJA. **Uber é regulamentado na Cidade do México**. 2015. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/tecnologia/uber-e-regulamentado-na-cidade-do-mexico/>>. Acesso em 27 nov. 2017.

UBER. **Home Page**. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/>>. Acesso em 27 nov. 2017.