



**Universidade de Brasília**

**As Práticas Regulatórias no Setor de Táxi:  
uma análise constitucional das barreiras de entrada**

Nilton Carlo Oliveira Locatelli

**Brasília  
2014**

**Nilton Carlo Oliveira Locatelli**

**As Práticas Regulatórias no Setor de Táxi:  
uma análise constitucional das barreiras de entrada**

Monografia apresentada pelo acadêmico Nilton Carlo Oliveira Locatelli como exigência do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília sob a orientação do professor Othon de Azevedo Lopes.

**Brasília  
2014**

**As Práticas Regulatórias no Setor de Táxi:  
uma análise constitucional das barreiras de entrada**

Nilton Carlo Oliveira Locatelli

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Othon de Azevedo Lopes

Doutor. Professor da Universidade de Brasília - UnB  
Orientador

---

Antônio de Moura Borges

Doutor. Professor da Universidade de Brasília - UnB  
Membro da Banca

---

Jorge Octávio L. Galvão

Doutor. Professor da Universidade de Brasília - UnB  
Membro da Banca

CONCEITO FINAL: \_\_\_\_\_

## ***AGRADECIMENTOS***

À minha família pelo apoio e amor incondicional, principalmente Raquel do Carmo Oliveira e Nilton Célio Locatelli, que sempre estiveram do meu lado.

Ao Luiz Fellipe e João Paulo pelos tão necessários momentos de descontração proporcionados.

Por último, mas não menos importante, à Vanessa pela paciência e inabalável crença em mim.

*Nemo vir est qui mundum non reddat meliorem*

Que homem é o homem que não faz o mundo melhor?

Essa é minha humilde contribuição

## RESUMO

A barreira de entrada ou também denominada como controle de acesso ao setor é prática que existe no Brasil e no mundo desde inícios da regulação sobre o setor de táxi. Trata-se de estipulação de número máximo de agentes econômicos realizando a atividade em uma localidade e também de exigências mínimas para a participação nessa atividade. Mas, nas últimas décadas, ocorreram em diversas localidades pelo mundo alterações nas práticas regulatórias do setor que colocaram em xeque os fundamentos da barreira. No entanto, no Brasil, não se ensaia qualquer previsão de modificação do setor em consonância com a tendência global de desregulação. Ainda sim, resultados positivos nos locais desregulados produziram e deram destaque na literatura acadêmica a modelos e argumentos críticos à barreira de entrada e outras regulações estatais no setor. Desta forma, o objetivo do trabalho é analisar essa prática comum sob o aspecto paradigmático da Constituição Federal de 1988, analisando a viabilidade das barreiras de entrada e fixação tarifária.

Tendo em vista o tratamento diferenciado na Constituição entre a exploração de serviços públicos e os demais serviços, além da dificuldade de estipulação em relação ao ato administrativo em espécie adequado para a outorga da exploração do serviço de táxi, foi necessário realizar uma pesquisa na doutrina jurídica em relação ao conceito de serviço público e das espécies de atos administrativos para assim poder consultar às fontes doutrinárias, legais e jurisprudências quanto a seu enquadramento, e só então chegar a uma opinião. Ainda, explorou-se a evolução da função econômica do Estado para chegar ao paradigma atual e diferenciá-lo das anteriores, bem como buscou dar significado constitucional ao princípio da livre concorrência, e então concluir as funções e motivações que fundamentam a regulação econômica do estado à luz da Constituição com a finalidade de verificar quais das regulações no setor seriam ou não compatíveis com as razões de intervenção estatal.

Em seguida parte-se para uma análise específica do setor de táxi que demonstra tendência a forte controle de mercado pelos seus agentes através do poder regulador municipal, que limita o número de agentes, percebendo-se a existência de prejuízos aos consumidores e à sociedade, uma vez que são caracterizadas tendências de oligopólio no mercado. Ainda se assevera as consequências sociais, jurídicas, econômicas e políticas da desregulação do limite quantitativo de agentes no setor em diversos países.

Por fim, são trazidos à tona os argumentos a favor da desregulação dos critérios quantitativos de barreira, e conclui-se pelo conflito direto desses instrumentos regulatórios com a função econômica do Estado visada pela Constituição Federal, conflito também com o princípio da livre concorrência e, ainda, com a finalidade específica da regulação econômica de trazer maiores benefícios aos indivíduos. Portanto, se depreende uma patente incompatibilidade dessas práticas com os preceitos fundamentais constitucionais aludidos.

Palavras-chaves: Direito Constitucional, Direito Econômico, princípio da livre concorrência, regulação, táxi, barreira de entrada, controle de acesso, inconstitucionalidade.

## Sumário

I. Introdução.....	7
II. Contexto Constitucional.....	9
a) Evolução Histórica da Função Econômica do Estado .....	9
b) Princípio da Livre Concorrência .....	12
III. Fundamentos teóricos .....	15
a) Conceito de serviço público .....	15
b) Dos atos administrativos em espécie e seus conceitos. ....	17
b.1) Permissão.....	18
b.2) Autorização.....	19
b.3) Licença.....	20
IV. Enquadramento jurídico e consequências .....	24
a) Doutrinário.....	24
b) Jurisprudencial.....	26
c) Normativo .....	28
V - Regulação no setor de táxi.....	32
a) Finalidade da regulação econômica.....	32
b) O mercado de táxi.....	34
c) Argumentos favoráveis e contrários às barreiras de entrada no setor .....	37
d) O processo de desregulação do setor no mundo e sua possibilidade no Brasil.....	41
VI. Considerações finais.....	44
VII. Referências Bibliográficas .....	46

## **I. Introdução**

O transporte público individual de passageiros (assim denominado pela Lei nº 12.587/2012) ou usualmente denominado como serviço de táxi faz parte do transporte urbano das cidades desde a existência da indústria automotiva, possuindo forte regulação pela administração pública.

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe novas perspectivas para o papel do Estado na Economia. A partir de então, começa a se falar em um Estado cada vez mais regulador e menos agente na Economia, que visa regulações com a finalidade de prover benefícios aos cidadãos. Contudo, mais de 25 anos após sua promulgação, o setor de táxi se manteve indiferente a novas idéias e políticas, permanecendo um mercado fechado e protegido pelo setor público.

Ocorre que, em vários países do mundo, a partir da década de 90, mudanças buscando maior competitividade e alteração do papel governamental no setor, com diminuição do controle regulatório, foram surgindo e, no entanto, o Estado brasileiro ainda mantém o setor com fortes amarras.

A proposta desse trabalho é analisar as regulações no setor de táxi por meio do princípio constitucional da livre concorrência e enquadrá-las no paradigma constitucional atual.

Uma das regulações, a barreira de entrada quantitativa, conhecida também como regulação de quantidade, envolve algum grau de controle da quantidade de táxis nas ruas, e portanto, da oferta de táxi. A regulação pode variar entre mercados sem qualquer restrição para mercados totalmente fechados em que nenhuma entrada é permitida. No Brasil, se percebe um mercado de alto grau de controle de entrada, em que o Estado discricionariamente define a entrada de novos operadores.

Razões favoráveis e contrárias à regulação são sempre definidas por visões políticas gerais sobre o papel do governo. Isto também influenciou muito a literatura sobre regulação de táxi, (OFT, 2003, p. 11) portanto é mister entender e trabalhar com a alteração de paradigma entre as Constituições anteriores e a nova em relação à função econômica do estado e conseqüentemente finalidades da regulação econômica. Conseqüentemente, examinaremos o princípio da livre concorrência e livre iniciativa à luz da Constituição e pesquisaremos as razões, nesse contexto, de se regular uma atividade econômica.

A forma como a exploração do serviço de táxi é outorgada, recebendo os exploradores do serviço uma "placa" de táxi, deve ser objeto de estudo para entendermos a



regulação do mercado de táxi no país: "a *regulação do acesso ao mercado é normalmente adquirida por alguma forma de regime de licenciamento. Como essas licenças<sup>1</sup> são emitidas é fundamental para entender como o acesso ao mercado é regulado.*" [traduções nossas]<sup>2</sup> (OFT, 2007, p. 5).

À vista disso, no caso brasileiro existem três possíveis atos administrativos para a outorga da exploração do serviço de táxi: a autorização, a permissão e a licença. Isto se dá devido a desavenças doutrinárias, jurisprudenciais e legais. Nota-se, portanto, que a Constituição utiliza-se de conceitos do Direito Administrativo, que são os atos administrativos em espécie. Assim devemos realizar uma minuciosa análise doutrinária em relação às definições desses três possíveis atos administrativos a fim de ver suas características e, posteriormente, indicar qual será o ato juridicamente adequado para a outorga da exploração.

Ademais, a Constituição Federal expressa que os serviços públicos, em geral, devem ser explorados pelo regime de permissão e concessão, que são antecedidos de licitação por força legal (salvo ressalvas). Dessarte, sabendo que a Constituição dá tratamento diferenciado para os serviços públicos e os serviços de índole privada, é necessário adentrarmos no conceito doutrinário de serviço público e vermos se ele se encaixa no serviço de táxi.

Uma visão geral do funcionamento da regulação no setor de táxi no Brasil e no mundo será apresentada. Também é importante detalharmos os fundamentos jurídicos e econômicos utilizados para embasar a regulação do setor de táxi e, mais especificamente, todos tipos de argumentos em relação às barreiras de entrada no setor.

Por fim, utilizaremos todo o conteúdo trazido nesse trabalho, buscando concluir em relação à constitucionalidade da barreira de entrada no mercado de táxi tendo em vista o espírito, fundamentos e princípios constitucionais.

---

<sup>1</sup> A outorga de exploração do serviço de táxi pode ser também denominado por outros como permissão ou autorização e o explorador do serviço, como permissionário ou autorizatário, respectivamente. No entanto, essas definições normalmente não seguem um conceito jurídico. Autores internacionais utilizarão mais o termo de licença, que não pode ser confundido com o ato administrativo da licença, já autores nacionais geralmente utilizarão autorização, e algumas leis poderão utilizar o termo permissão. Portanto, no presente trabalho, quando não se tratar propriamente de ato administrativo em espécie, aconselha-se a interpretar esses termos no sentido mais amplo, de um instituto que possibilita a exploração do serviço de táxi, independentemente de se ter indicado placa de táxi, licença, autorização ou permissão.

<sup>2</sup> Texto original: Regulation of market access is usually accomplished by some kind of licensing regime. How these licences are issued is fundamental in understanding how market access is regulated.

## II. Contexto Constitucional

### a) Evolução Histórica da Função Econômica do Estado

Existiram diferentes formas de relação do Estado com seu setor econômico, tratando-se de paradigmas que foram se alterando através do tempo conforme o desenvolvimento social:

O estado liberal iniciou a ordem econômica na era contemporânea, com seu ápice ocorrendo no séc. XIX, estado esse que incentivava a sua ausência nas relações comerciais, afirmando a idéia de *laissez-faire, laissez-passer*.

Ao estado cabia garantir a ordem pública interna e a defesa externa, não devendo se intrometer nas relações privadas, uma vez que a mão invisível do mercado estabilizaria as relações e geraria ganhos a todos.

Contudo, percebeu-se claramente imperfeições da economia nessa forma de organização. Dentre diversas razões apontadas, pressupunha-se relativa igualdade entre os competidores e competição equilibrada, o que não ocorreu. Muitas vezes percebiam-se distorções criadas no mercado pelos próprios agentes econômicos a fim de tirarem proveitos.

Miranda (2007b, p. 190) expõe que "*o livre jogo das leis de mercado no estado liberal deixou enormes sequelas, sobretudo representadas por bolsões de pobreza e miséria que cumpria de alguma forma, diluir.*"

De certo que, após crises econômicas, aumento das desigualdades sociais e a reiteração de práticas abusivas que confrontavam a livre-concorrência, buscou-se alterar a forma como o Estado se portava perante as relações comerciais.

Surgem, assim, nos Estados Unidos as primeiras leis de intervenção estatal de mercado, que chegaram a serem julgadas na Suprema Corte americana.<sup>3</sup> Mais adiante, a partir da grande depressão de 1929, surge a noção da função social do Estado, pregando-se o intervencionismo estatal na economia através de pesada interferência na Ordem Econômica pelo poder público. O chamado Estado interventor implicava em grande crescimento da

---

<sup>3</sup> Caso da *Munn vs. Illinois*, de 1876, em que o estado de Illinois promulgou lei que fixava valor máximo para o transporte ferroviário com a finalidade de proteger seus agricultores de preços exorbitantes. O debate jurídico se concentrou se o poder público possuía o direito de regular dessa forma sob a alegação de perda de propriedade sem o devido processo legal. Julgado constitucional pela Suprema Corte Americana.

máquina estatal e suas funções perante a sociedade, o que conseqüentemente gerou despesas descomunais para o Estado e déficits no orçamento público.

Di Pietro (2006, p. 20) conceitua o Estado do Bem-estar como um Estado que atuava mais, um Estado empresário que exercia atividade econômica e que não se limitava "*a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades na área da saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, sempre com o objetivo de promover o bem-estar coletivo [...] cresce a máquina estatal e o campo de incidência da burocracia administrativa.*"

Após crises econômicas na década de 80, aparece o Estado neoliberal ou regulador que propõe o Estado concentrado em áreas tipicamente públicas além da idéia do Estado se tornar normatizador e regulador da Ordem Econômica, possuindo, como suas principais funções, a garantia dos direitos humanos bem como a busca pela justiça social, enquanto, ao particular, cabe a exploração das atividades econômicas. Fortalece-se aqui o princípio da subsidiariedade do papel do Estado na Ordem Econômica, no qual ele almeja metas socialmente desejáveis e desenvolvimento socioeconômico através do monitoramento, planejamento e normatização da Ordem Econômica.

Figueiredo (2014, p. 88) explica que: "*A transferência das funções de utilidade pública do setor estatal para o privado, ampliando o leque de atuação deste, [...], resultou, para o Estado, em poderes crescentes de regulação, de fiscalização e de planejamento da atividade econômica.*"

Dessa forma, percebe-se, ao longo da história, uma transformação do controle econômico pelo estado: inicialmente o estado liberal, passou-se pelo estado interventor e, posteriormente, para o estado regulador atual, que busca dar incentivos à iniciativa privada e à concorrência em setores econômicos que não considera essenciais, realizando a exploração econômica em caráter minimalista.

No Brasil, com a Constituição de 88, tentou-se romper com a tendência intervencionista das Constituições anteriores, tentando se alinhar como paradigma do Estado regulador. Figueiredo (2014, p. 64) defende que o Estado interventor, modelo para as Constituições anteriores à Constituição de 88, se caracterizava como Estado esbanjador, incapaz de investir nas demandas sociais mais urgentes e por isso se demonstrou ineficiente, paternalista e incompetente.

Ademais, Figueiredo (2014, p. 87) afirma "*com a queda do Governo Militar e o movimento de redemocratização nacional, passamos a adotar uma política de desestatização econômica, adotando uma forma de Estado Regulador (art. 174, CRFB).*"

Logo, atualmente, a atuação do Estado na exploração direta de atividade econômica se vislumbra como uma exceção, sendo apenas relevada em casos de interesse coletivo ou de segurança nacional, dispostos nos artigos 175, 176 e 177 da nossa Carta Magna.

Di Pietro (2006, p. 252) expressa que atualmente o Brasil esteja vivendo a fase das privatizações, tendendo a diminuir o aparelhamento do Estado, utilizando-se da concessão e permissão de serviços públicos, para delegar os serviços para o privado<sup>4</sup>.

Salienta-se que, com o surgimento dessas diferentes acepções de Estado, surgiu um novo ramo do Direito, que tratava de analisar a relação do Estado com a área econômica de forma jurídica. Deu-se o nome de Direito Econômico.

O Direito Econômico é o ramo do Direito pelo qual as atividades econômicas são interferidas e reguladas pelo Estado, à luz da supremacia da lei no Estado de Direito. Mello (2009, p. 47) indica que o Estado de Direito firma a submissão do Estado ao Direito, devendo o Direito aquele a disciplinar as relações entre administração e administrados.

Analisa Figueiredo (2014, p. 64) que "o Direito Econômico [...] é um ramo jurídico concebido para disciplinar as diversas formas de interferência estatal no processo de geração de rendas e riquezas da Nação."

Se torna de extrema importância entender o paradigma brasileiro como estado interventor, pois adiante será analisado a regulação estatal do Brasil sobre o setor de táxi, e ao analisarmos juridicamente a atuação do Poder Público em certa atividade econômica, devemos ter por pressuposto toda a finalidade intrínseca da intervenção econômica do estado regulador.

Consequentemente, é imperativo pensarmos qual função a regulação da atividade de táxi possui para a sociedade e se a regulação está devidamente cumprindo com essa finalidade, uma vez que o seu intuito seria um ganho de bem-estar social, ou seja um benefício a coletividade. Uma regulação sem qualquer fundamento estaria fugindo de toda a justificativa do paradigma estatal regulador e, portanto, não possuiria qualquer utilidade ou cabimento jurídico.

---

<sup>4</sup> As concessões de certos aeroportos por períodos de longo prazo, conjuntamente às concessões e permissões de campos de petróleo no denominado pré-sal, além da intensa discussão quanto a reformas no setor portuário, ocorridos nos últimos anos corroboram com a autora no sentido da continuação de uma fase em que o privado participa mais ativamente das atividades econômicas, inclusive de interesse público, enquanto o Estado diminui sua participação direta.

## **b) Princípio da Livre Concorrência**

A Constituição Federal estabelece diretrizes e princípios norteadores do Estado quanto à ordem econômica. Entre eles, a Carta Magna (art. 170) dispõe: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, entre outros. Ademais, autores enumeram ainda princípios implícitos da Ordem Econômica, como: subsidiariedade, liberdade econômica, igualdade econômica, desenvolvimento econômico, democracia econômica, entre outros. No entanto, para esse trabalho, em relação ao setor de táxi, destacamos o princípio da livre concorrência que se baseia no fundamento constitucional da livre iniciativa.

A livre iniciativa, segundo Figueiredo (2013, p. 93), "*significa que o Estado não deve restringir o exercício da atividade econômica, salvo nos casos em que se fizer necessário, para fins de proteção do consumidor e de toda a sociedade.*" Nessa definição se consubstancia a noção de que somente o bem comum maior (seja proteção do consumidor, do equilíbrio de mercado ou da sociedade) poderia servir como fundamento para a mitigação do fundamento da livre iniciativa e conseqüentemente do princípio (ou fundamento) da livre concorrência.

O autor (Figueiredo, 2013, p. 93) diz ainda sobre a livre iniciativa:

[A livre iniciativa] É corolário do liberalismo econômico de Adam Smith, que se faz presente nos textos constitucionais, ainda que de forma bastante mitigada. Significa a liberdade de entrar, permanecer e sair do mercado, sem interferências externas. Observe-se que não há mais espaço para a máxima *Laissez-faire, laissez-passer; le monde va de lui-même*, uma vez que, como veremos, o Estado atua como agente normativo e regulador de sua Ordem Econômica.

Aqui, como mesmo diz o autor, não se deve entender a idéia de economia liberal trazida como liberalismo clássico, mas uma mera evolução dele, já que se exige papel atuante do Estado para proteger esses princípios, conforme ilustra Bagnoli (2008, p. 66): "*A livre concorrência, portanto, não se reveste mais nos moldes smithianos do liberalismo econômico, no qual o Estado fica ausente da economia, deixando que a própria concorrência no mercado estabeleça os agentes aptos a se perpetuarem, excluindo os demais, até atingir o ponto de equilíbrio entre produtores e consumidores pela lei da oferta e da procura.*"

À sombra da livre iniciativa, desenvolve-se a concorrência no mercado que nada mais é que a *"ação competitiva desenvolvida por agentes que atuam no mercado de forma livre e racional. Isto é, trata-se da disputa saudável por parcela de mercado entre agentes que participam de uma mesma etapa em ciclo [...]"* (Figueiredo, 2014, p. 97). Busca-se, então, permitir essa livre competição no mercado, através do princípio da livre concorrência.

Masso (2013, p. 174-175) expõe que o princípio da livre concorrência decorre da exigência constitucional de um mercado competitivo:

A ordem econômica prevista na Constituição requer um mercado competitivo. [...] A concorrência, porém, é o atributo do mercado que ganha maior valor nas legislações antitrustes, a ponto de ser, sob certos condicionamentos, alçado como um bem jurídico individualmente protegido. O princípio da livre concorrência impõe ao Estado abrigar uma ordem econômica fundada na rivalidade dos entes exploradores do mercado.  
[...]

Portanto, o princípio da livre concorrência é consequência da livre iniciativa. Nesse sentido Figueiredo (2014, p. 96) dispõe que o princípio: *"É um dos alicerces da economia liberal, sendo corolário da livre-iniciativa, isto é, só existirá a livre-concorrência onde o Estado garante a livre-iniciativa. No campo do direito comparado é comumente denominado de princípio da defesa do mercado."*

Bagnoli (2008, p. 65-66) traz o panorama constitucional a qual o princípio está atrelado:

Inserindo-se no contexto da globalização econômica, o contribuinte acaba optando pelo regime de economia de mercado. Com isso, a Constituição de 1988 tem como princípio da ordem econômica a livre iniciativa, que vem garantir aos agentes econômicos a oportunidade de competirem de forma justa no mercado.

Bastos (1990, p. 25-26) demonstra que a sociedade necessita de livre concorrência, e que por fim, isso traria um ganho ao consumidor:

A livre concorrência é indispensável para o funcionamento do sistema capitalista. Ela consiste essencialmente na existência de diversos produtores ou prestadores de serviços. É pela livre concorrência que se melhoram as condições de competitividade das empresas, forçando-as a um constante aprimoramento dos seus métodos tecnológicos, dos seus custos, enfim, na procura constante de criação de condições mais favoráveis ao consumidor. Traduz-se, portanto, numa das vigas mestras do êxito da economia de mercado.

Em verdade, o princípio da livre concorrência trata de uma proteção que o Estado dá na sua Ordem Econômica, com a finalidade de garantir a todos que estejam aptos a participar do ciclo econômico, a possibilidade de livremente entrar, permanecer e sair, sem qualquer interferência oriunda de interesses de terceiros (Figueiredo, 2014, p. 96-97).

Para Masso (2013, p. 175), o princípio exige que o mercado deva ser explorado pelo maior número de agentes possíveis, pois o Direito possui o dever de garantir a entrada e a capacidade de concorrer a quem queira explorá-los.

Muitos seriam as consequências negativas de um mercado sem concorrência, visto que poderia facilmente aparecer abusos no mercado como monopólios, oligopólios, trustes, cartéis, prejudicando os consumidores e a eficiência do sistema econômico. Masso (2013, p. 177) explora esses fatores negativos:

O mercado sem concorrência geralmente produz, entre outros, os seguintes efeitos: imposição de preços; imposição de produtos; despreocupação com os custos de produção; falta de investimentos em melhora do produto. A existência de concorrência, além de impulsionar a eficiência do mercado, permite ao consumidor a faculdade de comprar aquilo que melhor lhe convém, o que não ocorre nos mercados concentrados, nos quais resta ao consumidor apenas a alternativa de não comprar.

Trata-se, portanto, de uma exigência constitucional, que, no entanto, pode ser mitigada, como no caso do setor de táxi, quando se estipula requisitos de qualidade e preços máximos. No entanto, não de existir justificativas jurídicas relevantes para tanto.

Para essa mitigação, Figueiredo (2014, p. 93) indica como fundamento jurídico o interesse da coletividade: "*Todavia, consubstanciado na defesa da coletividade, o Estado pode e deve disciplinar, impondo os requisitos mínimos necessários para o exercício da atividade laborativa, com o fito de que esta seja exercida, tão somente, por profissionais capacitados e habilitados para tanto.*" Mas deixa claro que, pelo princípio da subsidiariedade, a intervenção estatal somente pode ser feita se necessária para a regulação do mercado.

Em relação ao setor de táxi, não se exerce o princípio da livre concorrência plenamente, uma vez que a administração limita o número de licenças de táxi, exige critérios qualitativos dos interessados e ainda fixa preços. Os fundamentos são variados, conforme veremos mais adiante, mas algumas regulações nos parecem clara violação ao princípio da livre concorrência.

### **III. Fundamentos teóricos**

Antes de analisarmos diretamente a questão jurídica no setor de táxi, se faz necessário aprofundarmos o estudo teórico em relação a certos institutos essenciais para a correta análise jurídica. Os institutos analisados serão: serviço público e as espécies de atos administrativos teoricamente cabíveis para a outorga da exploração do serviço de táxi, uma vez que, posteriormente, eles serão devidamente trabalhados.

#### **a) Conceito de serviço público**

Uma importante questão a ser tratada no presente trabalho é quanto o possível enquadramento do serviço de táxi como serviço público e as consequências jurídicas. Para tanto, se torna mister analisarmos a doutrina quanto a noção de serviço público.

A doutrina considera uma tarefa árdua e difícil a busca por um conceito uníssono de serviço público. Muitos doutrinadores tentam dividir o conceito em vários conceitos menores, para assim tentar trabalhar.

O serviço público é definido por Meirelles (1996, 296) como todo serviço "*prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.*"

Já Di Pietro (2006, p. 71) ainda coloca alguns elementos ao conceito anterior, como necessidade de indicação legal e de regime jurídico público (ao menos parcial), assim, ela considera como serviço público toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer corretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. Percebe-se uma aproximação entre os dois conceitos, embora ainda haja diferenças.

Marçal Filho (2012, p. 687) estipula serviços públicos como atividades públicas administrativas que satisfaçam necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, havendo vinculação a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificadas legislativamente e executada sob regime de direito público. Esse doutrinador parte de uma idéia de inadequação da livre iniciativa para os serviços públicos. Nesse



conceito, uma vez que a livre iniciativa privada comprovadamente satisfaça adequadamente as necessidades indicadas, o serviço não pode mais ser considerado como serviço público.

Mello (2009, p. 668) explica que é necessário dois elementos para a conceituação do termo, sendo o primeiro a prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados e o segundo, a necessidade de um específico regime de Direito Público, perfazendo uma unidade normativa. Percebe-se que esse conceito é extremamente abrangente e interpretativo.

Souto (2005, p. 87-88) entende que *"[...] serviço público [é] a atividade definida pela Constituição ou por lei como essencial ao desenvolvimento da sociedade, cuja gestão é assegurada, regulada e controlada pelo Estado, a quem cabe a sua racionalização e melhoria."*

Todos os conceitos anteriores são relativamente abertos e dão uma idéia de generalidade além de não serem necessariamente compatíveis entre si. De fato, de acordo com algumas definições, é possível definir atividades de mínima relevância coletiva como serviço público. Em verdade, os conceitos não conseguem precisar corretamente cada minúcia particular nos diversos setores econômicos.

Carvalho Filho (2014, p. 452) aponta que na prática, não é tão fácil distinguir entre serviços de utilidades públicas e atividades de mero interesse privado, pois existem certas atividades que encerram alguma dúvida sobre se devem ser uma ou outra, dada a dificuldade em se apontar a linha demarcatória entre ambos.

Não bastando os conceitos anteriores que não conseguem se coadunar adequadamente, doutrinadores ainda elencam características próprias dos serviços públicos:

Gasparini (2002, p. 255) e Di Pietro (2006, p. 73) enumeram os princípios da continuidade do serviço público, o da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

Mello (2009, p. 670-672) elenca princípios necessários para a configuração de serviços públicos, sendo eles: dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação, princípio da supremacia do interesse público, princípio da adaptabilidade, princípio da universalidade, princípio da continuidade, princípio da transparência, princípio da modicidade das tarifas e princípio do controle sobre as condições de sua prestação.

Para Meirelles (1996, p. 334) existem cinco requisitos essenciais para o serviço público: continuidade, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia.

As características mencionadas trazem uma maior especificidade para o conceito de serviço público, no entanto, ainda é perceptível uma amplitude pouco útil, já que é possível

argumentar a definição de cada uma das características com a finalidade de demonstrar a exclusão ou inclusão de determinada atividade econômica no conceito.

Não é o intuito desse trabalho indicar qual a acepção correta do termo, ainda que seja possível chegar a uma conclusão como essa, pois mais importante é entendermos a dificuldade conceitual em definir os serviços públicos. Mas, pode-se depreender dos conceitos que serviço público deve possuir uma importância coletiva essencial, situação que não parece representar os serviços de táxi, que teriam certa utilidade pública, mas não uma necessidade absoluta para a sociedade. Mais à frente buscaremos em fontes doutrinárias e jurisprudenciais o enquadramento do serviço de táxi especificamente como serviço público ou não.

Ainda, é de perceber que, embora os doutrinadores tentem fazer seu melhor com as definições e conceitos a fim de elucidar as dúvidas, cada vez que analisamos unicamente esses conceitos, mais questionamentos pairam quanto ao enquadramento de certas atividades, tal como a de táxi, ao menos quando somente olhamos ao conceito abstratamente e teoricamente.

#### **b) Dos atos administrativos em espécie e seus conceitos.**

Imperioso analisarmos os atos administrativos, pois muitos estão enunciados na Constituição Federal. Em relação à regulação do setor de táxi, a classificação dos atos que regulam o setor pela administração possui importância para a análise jurídica do setor, pois do ato específico de outorga de exploração decorrem efeitos jurídicos específicos também.

Dentre diversos atos administrativos, que variam em número dependendo do autor, três devem ser devidamente explorados porquanto possíveis atos que outorgariam o direito de explorar o serviço de táxi (conforme analisaremos melhor no próximo capítulo): permissão, autorização e licença.

Esses atos se relacionam e por isso seriam possivelmente cabíveis para a outorga exercício de atividade econômica. Como diz Carvalho Filho (2014, p. 142):

Embora sejam estudadas em tópicos separados, a licença, a permissão e a autorização enquadram-se, por suas peculiaridades, na categoria dos atos de consentimento estatal. Podem encontrar-se três aspectos que aproximam as espécies dessa categoria: (1º) todos decorrem de anuência do Poder Público para que o interessado desempenhe a atividade; (2º) nunca são conferidos *ex officio*: dependem sempre de pedido dos interessados; (3º) são sempre necessários para legitimar a atividade a ser executada pelo interessado.

## b.1) Permissão

Mello (2009, p. 432) conceitua permissão como "*ato unilateral pelo qual a Administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público*" e diz que existe uma exigência constitucional para que a permissão seja sempre precedida de licitação.

Miranda (2007a, p.218-219) converge com Mello ao definir permissão como "*ato administrativo [...] unilateral, portanto, precário, [...], com a característica de poder ser desfeito unilateralmente pela Administração, por meio do qual faculta-se a um particular a prestação de um serviço público[...].*"

Di Pietro (2006, p. 158) vem afirmar que o objeto da permissão é "*a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por particular. Daí a sua dupla acepção: permissão de serviço público e permissão de uso.*"

Podemos citar como característica, portanto, da permissão, a precariedade, "*no sentido de que [...] não será conferido ao permissionário o direito à continuidade do que foi permitido, de modo que poderá o consentimento ser posteriormente revogado sem indenização ao prejudicado.*" (Carvalho Filho, 2014, p. 144). A Lei nº 8.987/1995, que dispõem sobre o regime de concessão e permissão, define o instituto de permissão como uma delegação a título precário da prestação de serviços públicos (art. 2º, IV).

A questão da discricionariedade da permissão se tornou um pouco discutida com o advento da Lei de Concessões e Permissões. Para alguns autores, persiste a idéia de discricionariedade (Di Pietro, 2006, p. 158), para outros (Mello, 2009, p. 432), se torna vinculativo, já para Marinela (2013, p. 306-307) pode-se dividir o instituto de permissão em duas naturezas diferentes:

Inicialmente, a permissão de serviços públicos e de bens públicos surgiu como atos unilaterais, discricionários e precários. Posteriormente, com o advento da Lei nº 8.987/95, a permissão de serviços públicos ganhou uma formalização especial, exigindo o art. 40 do referido diploma, a formalização por meio de contrato de adesão. Deste modo, não se pode confundir a forma da permissão de serviços públicos (contrato de adesão) com a forma da permissão de uso de bens públicos (ato unilateral).

Carvalho Filho (2014, p. 145) pensa que a Lei de concessões e permissões descaracterizou o instituto de permissão como tipo de ato administrativo, da forma clássica como era considerada, e dispõe que "*com o tratamento estabelecido na lei [nº 8.987/1995], fica difícil saber, em termos atuais, quais as linhas diferenciais efetivas que demarcariam a*

*diferença entre a concessão e a permissão de serviços públicos*<sup>5</sup>.” No entanto, acreditamos que a precariedade é, em regra, caráter essencial da permissão que a difere da concessão.

Assim, todos os autores parecem concordar que a permissão é realizada em relação a serviços públicos, já a discricionariedade do ato é disputa de embates doutrinários após a promulgação da Lei nº 8.987/1995 de concessões e permissões.

#### b.2) Autorização

Carvalho Filho (2014, p. 146-147) conceitua autorização como *"ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão."*

Mello (2009, p. 432) e Marinela (2013, p. 308) também citam a autorização como sendo ato unilateral, discricionário e, em regra, precário.

Entretanto, Miranda (2007a, p. 276-278), Ferreira Filho (1995, p. 76) e Tavares (2002, p. 626) citam uma autorização de caráter vinculado, que seria a autorização para o funcionamento de cursos nas instituições de ensino superior<sup>6</sup>. Para tanto, fazem uso de um enfoque constitucional, sob o prisma dos princípios da livre iniciativa, autonomia didático-científica e liberdade de ensino.

O instituto de autorização se assemelha ao de permissão. No entanto, os serviços públicos não podem ser objetos da autorização, enquanto os serviços privados<sup>7</sup> os são. Assim, existiria uma diferença básica entre ambas: permissão se destinaria a serviços públicos próprios e autorização aos demais.

Ademais, Di Pietro (2006, p. 413) indica cinco efeitos da autorização que a diferem da permissão:

1. a autorização reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão;

---

<sup>5</sup> Carvalho Filho (2014, p. 145, nota de rodapé) diz que o próprio Supremo Tribunal Federal, em discussão sobre o tema, decidira por maioria apertada que não existe diferença conceitual entre concessão e permissão de serviço público, indicando a ADIN nº 1.491-DF, rel. Min. Carlos Velloso para tanto.

<sup>6</sup> Miranda defende a autorização vinculada para todas as modalidades de ensino credenciadas pelo poder público, desde que cumprido os requisitos do art. 109 da Constituição Federal. Ferreira Filho e Tavares se atêm à educação universitária, não citando idéia de vinculação na autorização de outras modalidades de educação.

<sup>7</sup> Serviços privados em sentido genérico. Aqui é possível englobar os serviços de utilidade pública e os serviços públicos impróprios, dependendo da classificação aceita por cada um.

2. é outorgada, em geral, em caráter transitório;
3. confere menores poderes e garantias ao usuário;
4. dispensa licitação e autorização legislativa;
5. não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade.

Entretanto, estranho é o último efeito para o setor de táxi, posto que não poderiam os taxistas possuírem a faculdade de não atender ao público sem grandes repercussões sociais. Posto que a administração cria limites ao número de táxis circulando no município, a não circulação dos táxis geraria falta de oferta de táxis, ou seja, um desequilíbrio no mercado, efeito esse indesejado pela administração já que um dos motivos arguidos em favor da regulação seria o de evitar imperfeições no mercado. Por esse motivo a administração exige a exploração contínua pelo taxista. Dessa forma, da maneira que o mercado de táxi atualmente é regulado em relação às barreiras de entrada, o efeito da faculdade de prestação dos serviços não seria visto de forma absoluta caso a atividade de táxi seja considerada objeto de autorização.

### b.3) Licença

Licença é definida por Mello (2009, p. 432) como "*ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos.*" A mesma definição é compartilhada por Di Pietro (2006, p. 157).

Carvalho Filho (2014, p. 142) destaca três aspectos de relevo da licença:

O primeiro deles é a sua natureza. Trata-se de ato vinculado, porque o agente não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta. Se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, tem ele o direito a obtê-la, e, se houver denegação, admissível será até mesmo mandado de segurança para superar o abuso (art. 5º, LXIX, CF).

O segundo fator que merece exame reside na iniciativa. O Poder Público não age *ex officio* para outorgar licenças. Depende sempre da deflagração processada pelo interessado, que solicita o consentimento.

Por fim deve ser realçado que o direito subjetivo do indivíduo à atividade que pretende desempenhar não se confunde com o desempenho em si. O direito preexiste à licença, mas o desempenho da atividade somente se legitima se o Poder Público exprimir o seu consentimento pela licença. Por essa razão é que deve o ato ter natureza declaratória [...]. Muito conhecidas são as licenças [...] para exercer profissão regulamentada em lei.

Cabe destacar que uma característica essencial citada da licença que a diferencia da autorização é ser ato vinculado, não dependendo da discricionariedade da administração. Di Pietro (2006, p. 158) explica o caráter vinculativo da licença que a diferencia da autorização:

[...] Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão-somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores.  
A autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente.

Considerando licença um ato vinculado, deveria ela ter sempre o caráter de definitividade. Ato vinculado são definitivos, ou seja, uma vez consignado em lei o direito à atividade desejada pelo administrado, não pode ser desfeita por ato posterior da administração, salvo quando a própria lei estabelece prazo para a eficácia da licença. Se a lei não o faz, a licença será definitiva (Carvalho Filho, 2014, p. 142). Em verdade, a exploração de táxi se aproximaria da licença nesse aspecto: não foi encontrada na literatura qualquer caso em que a administração revogara a outorga de táxi por mera discricionariedade não motivada<sup>8</sup>, o que evidencia uma mitigação da precariedade. Acreditamos que caso isso ocorra, o princípio da equidade entre os agentes estaria sendo desrespeitado - pois um agente não pode ter tratamento diferenciado sobre os demais para a administração sem a devida motivação, já que todos realizam a mesma atividade outorgada com os mesmos direitos definidos.

Já se sabendo a diferença entre os efeitos da licença e autorização, ainda nenhum autor chega a mencionar como juridicamente é estipulado o ato necessário para a exploração de certa atividade econômica, ou seja, como se sabe se uma atividade econômica seria outorgada por autorização ou licença.

---

<sup>8</sup> A jurisprudência vem exigindo a estipulação de critérios objetivos para a revogação de "permissões" de táxi, considerando os princípios da legalidade e da isonomia. Cabe salientar que as decisões encontradas defendem o ato de permissão para a outorga da exploração do serviço, mas os argumentos se adequariam ainda que se considerasse cabível a autorização, pois ambos os atos possuem o mesmo caráter de precariedade, característica essa, indiretamente ou não, atacada nas decisões (indiretamente pela exigência de prévio processo administrativo com motivação passível de controle judicial para a revogação). Para mais informações: Acórdão de AC nº 2010209858 (TJSE) julgado em 18/04/2011, Agravo Instrumental de processo nº 0008908-56.2014.8.19.000 TJRJ julgado em 24/03/2014 e Acórdão 1503579-97.2008.8.13.0183 (TJMG) julgado em 09/03/2010.

Carvalho Filho (2014, p. 142) se aproxima desse ponto quando diz que são objeto de licença as atividades que só podem ser exercidas legitimamente com a ciência do poder público:

Não são todas as atividades que reclamam a licença do Poder Público. Há, no entanto, algumas atividades que o indivíduo só pode exercer de forma legítima se obtiver o necessário ato administrativo de licença. Através da licença, o Poder Público exerce seu poder de polícia fiscalizatório, verificando, em cada caso, se existem, ou não, óbices legais ou administrativos para o desempenho da atividade reivindicada.

Mas como saberemos quais atividades necessitam da ciência da administração? E autorização também não dependeria da ciência da administração? Então como estipular qual dos atos é o juridicamente adequado para cada atividade?

Alguns autores vão dizer que são atividades privadas de interesse coletivo ou interesse social que pressupõem a ciência da administração. Mas é correto pressupormos que existem atividades de relativa relevância social ou interesse coletivo que não dependem da ciência da administração para serem exercidas. Ao menos, muito difícil seria definirmos uma atividade privada como de interesse coletivo ou público se dependêssemos de uma mera interpretação conceitual. Mais difícil ainda seria diferenciar serviço de interesse público de serviço de utilidade pública.

Partindo do pressuposto de que ambos atos (autorização e licença) tratam de atividade privada (em sentido genérico), para nós, será o texto legal que definirá qual ato administrativo correspondente para a outorga. Assim, existem as atividades privadas em que a lei exige licença e atividades em que a lei exige autorização para seu exercício.

Poderíamos dizer que sempre que uma atividade exige autorização é de utilidade pública ou que sempre que é exigida licença existe um interesse social, pois demandaria a ciência administrativa. Só que, na realidade, isso não traria qualquer ganho interpretativo, já que o determinante para o enquadramento de uma atividade outorgada em relação ao ato administrativo ainda dependeria somente de uma análise normativa, independentemente de uma definição econômica ou jurídica da atividade.

Caso o serviço de táxi seja considerado como serviço público impróprio, o desfecho permaneceria, já que ainda não haveria justificativa jurídica para estipular alguma atividade como serviço público impróprio além da própria lei.

Claro que, quando dizemos que depende da lei, não se trata de uma estipulação absoluta posto que a lei deve se submeter a vontade e enquadramento constitucional e, por conseguinte, jamais deve ir contrária à Carta Magna. Mais adiante tentaremos analisar qual seria essa vontade em relação à regulação do setor de táxi.



#### **IV. Enquadramento jurídico e consequências**

É necessário entendermos o correto enquadramento do serviço de táxi, seja como serviço público ou não, ou ainda qual o ato administrativo que permite a sua exploração, para que se possa analisar as consequências jurídicas: a classificação como serviço público ou não pode ser determinante para estipularmos o ato administrativo correto, já o ato administrativo pode indicar a forma como será dada a outorga da exploração do serviço pelo setor público. Dessa forma, poderemos averiguar se a administração está se comportando conforme os preceitos legais.

Nesse intuito, já estudado os conceitos basilares no último capítulo, veremos o que defende a doutrina, e o que diz a jurisprudência e as normas em relação à regulação à atividade de táxi.

##### **a) Doutrinário**

A princípio, a doutrina majoritária segue a corrente de que os serviços de táxis devem ser delegados por autorização, embora a justificativa possa variar, como veremos em seguida.

Meirelles (1996, p. 368) classifica o serviço de táxi na modalidade serviço público autorizado, pois para ele, embora seja serviço público, não exige execução pela própria administração pública, *in verbis*: "*a modalidade de serviços autorizados é adequada para todos aqueles que não exigem a execução pela própria Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público como ocorre com os serviços de taxi.*" Meirelles (1996, p. 298) se referia ao serviço de táxi como serviço público impróprio, que poderia ter sua prestação delegada a autorizatários. A seu ver, os serviços de táxi, portanto, seriam serviços públicos não submetidos a permissão ou concessão.

Di Pietro (2006, p. 74) critica a noção de serviço público autorizado, já que a classificação careceria de maior relevância jurídica e padeceria do vício de incluir uma atividade particular no gênero serviço público pelo mero motivo de existir algum interesse geral na atividade. Assim, considerando o serviço de táxi como atividade privada, Di Pietro (2006, p. 74) expõe que:

Na realidade, essa categoria de atividade denominada de serviço público impróprio não é serviço público em sentido jurídico, porque a lei não a atribui ao Estado como incumbência sua ou, pelo menos não a atribui com

exclusividade; deixou-se nas mãos do particular, apenas submetendo-a a especial regime jurídico, tendo em conta a sua relevância. [...] São atividades privadas que dependem de autorização do poder público; são impropriamente chamadas por alguns autores, de serviços públicos autorizados.

Se considerarmos o serviço de táxi como um dos serviços públicos inseridos no art. 175 da Constituição Federal, seria exigido a sua prestação na modalidade permissão ou concessão, pois a Carta Magna expressa que os serviços públicos somente podem ser realizados por um dos dois regimes. Meirelles afasta esse enquadramento ao diferenciar o serviço público impróprios de alguns setores, como táxi, dos demais serviços públicos próprios, tentando afastar a incidência do art. 175.

Parece que acertada está Di Pietro, já que Meirelles, ao afastar incidência do artigo constitucional supramencionado, faz o termo perder relevância jurídica uma vez que se torna serviço público constitucionalmente diferenciado. A nosso ver, a atividade de táxi seria melhor interpretada como serviço de interesse público.

Marçal Filho (2012, p. 793) define transporte de táxi como serviço de interesse coletivo devido a sua relevância social, embora ele tenha deixado claro que não se trata de um serviço público: "*[...] existem serviços que não são públicos, mas, que atendem a relevantes interesses. Costuma-se utilizar a expressão serviços públicos virtuais e se propôs, acima, a expressão serviços de interesse coletivo. A hipótese abrange os casos de transporte por meio de táxi, profissões regulamentadas, atividades de hotéis, bancos, [...].*"

Carvalho Filho (2014, p. 452) define que a atividade de táxi, uma vez atendendo as pessoas de modo individualizado, se configuraria como atividade privada e, portanto, objeto de autorização:

Há mesmo atividades que nascem como de interesse privado e, ao desenvolver-se, passam a caracterizar-se como serviços públicos. A atividade de transporte de passageiros, por exemplo, às vezes suscita dúvida, e isso porque há serviços públicos e serviços privados de transporte de pessoas. É o caso de vans que conduzem moradores para residências situadas em local de mais difícil acesso em morros. Ou ainda o serviço de táxis. Trata-se, em nosso entender, de atividades privadas e, por isso mesmo, suscetíveis de autorização. E, sendo autorização, não será realmente para nenhum serviço público, já que este se configura como objeto de permissão.

No mesmo sentido segue Marinela (2013, p. 586), que classifica a delegação do serviço de táxi como ato administrativo de autorização, uma vez que é concedido no interesse particular e *intuitu personae*, características gerais da autorização, além do serviço ser considerado para autora como simples ou de alcance limitado.

Mais inovadora é a idéia trazida por Nasser (2014) de que o serviço de táxi, entendido por ele como atividade de natureza meramente privada, é objeto de licenciamento, e, portanto não haveria justificativa legal para o "*impedimento para o acesso, mas, tão somente uma condição, em sendo superado o atual número de licenças vigentes, nada obsta o requerimento de novas licenças, devendo apenas o Município se preparar para definir os meios pelos quais se acessará estas novas licenças.*" Para o autor, não caberia autorização aos serviços como de táxi - que possuem relevante interesse econômico privado - mas tão somente aos serviços de interesse geral, cuja maior relevância é o interesse público. Embora não se possa considerar uma teoria com aceitação doutrinária ou jurídica, ela instiga a repensarmos os conceitos já formados e introduz um tema de bastante interesse que será trabalhado mais afrente: a questão da barreira de entrada em um mercado regulado.

Importante depreender dos conceitos e classificações anteriores que, salvo melhor juízo, mantém-se pacificado na doutrina a ausência de enquadramento dos serviços de táxis nas hipóteses de licitação (Lei nº 8.987/1995). Uma vertente da doutrina considera o serviço de táxi como público, mas o diferencia do serviço público próprio, que se submete ao regime de licitações e ao art. 175 da Constituição Federal, se mantendo, portanto, objeto de autorização. Outra linha, com maior participação doutrinária, acredita que o serviço é atividade privada de interesse público ou coletivo, sendo também objeto da autorização. Por fim, uma noção de que o serviço de táxi é objeto de licença uma vez que se trata de atividade tipicamente privada. De qualquer forma, a doutrina pretende afastar do serviço de táxi todas as formalidades das concessões e permissões.

## **b) Jurisprudencial**

Quanto aos precedentes judiciais, o tema já foi analisado incidentalmente em sede do Recurso Extraordinário 359.444-3/RJ<sup>9</sup> (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2004), que

---

<sup>9</sup> Ementa: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRÁTICA DE ATOS - REGÊNCIA. A Administração Pública submete-se, nos atos praticados, e pouco importando a natureza destes, ao princípio da legalidade. TAXISTA - AUTONOMIA - DIARISTA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - TRANSFORMAÇÃO - LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 3.123/2000 - CONSTITUCIONALIDADE. Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de taxistas auxiliares em permissionários. Acórdão em Recurso

julgou a constitucionalidade da Lei nº 3.123/2000 do município do Rio de Janeiro que transformou taxistas auxiliares em permissionários<sup>10</sup>:

Nesse recurso, parecer emitido pelo então Procurador Geral da República, Geraldo Brindeiro serviu de fundamento para os votos. No parecer, o Procurador Geral caracterizou a atividade de táxi como serviço público não essencial, e voto algum discordara dessa precisão. Vejamos o parecer:

[...]

13. Quanto a alegação de violação ao art. 175 da Constituição Federal, não nos parece exigível o procedimento licitatório para a concessão de permissões aos taxistas, uma vez que o serviço de transporte executado por veículos de aluguel a taxímetro não se constitui atividade própria da Administração, nem pede especialização na sua prestação ao público.

14. Apesar do nomen juris de permissão para o exercício da atividade, trata-se, na verdade, de autorização de serviço público. A administração para autorizar a prestação de um serviço público não essencial, mas coletivo como é o caso de dos táxis, pode dispensar a licitação, uma vez que a Constituição Federal somente exige o procedimento licitatório para a delegação de serviços públicos a particulares quando sob o regime da concessão e permissão.

[...]

Não obstante, o Ministro Marco Aurélio continuou a indicar a autorização como ato administrativo para a exploração do serviço de táxi: "*Quem conhece a realidade nesse campo sabe muito bem que se tornou um grande negócio, [...], contar-se com as denominadas autonomias, que jamais foram alcançadas a partir de licitação, mesmo porque estamos no âmbito da autorização.*"

Ocorre que o Supremo, ao considerar atividade de táxi como serviço público, seguiu a linha doutrinária pouco prevalecente, que separa o gênero serviço público em duas espécies, o primeiro, de caráter essencial, se submetendo ao art. 175 da Constituição Federal e o segundo, uma exceção a exigência constitucional por delegação ou concessão. Como já foi analisado anteriormente, reforçamos a crítica a essa versão doutrinária, uma vez que além de expandir o conceito constitucional de serviço público sem qualquer indicação da Carta

---

Extraordinário 359.444-3/RJ. Partes: Prefeito do município do Rio de Janeiro, Ricardo Fontes Perin e outros, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Sérgio Antônio Ferrari Filho e outros.

<sup>10</sup> O termo permissionário, utilizado na lei, se traduz em claro equívoco jurídico, comum no setor de táxi, conforme a própria decisão do Supremo reconheceu. A própria lei, ao denominar os taxistas de permissionários não exige licitação (obrigação das permissões por força constitucional) para a sua delegação, o que, em verdade, evidencia uma autorização ao ver dos Ministros julgadores.

Magna, ainda cria um termo que perde sua importância jurídica por não se encaixar no regime legal de serviço público.

Todavia, na prática, as consequências jurídicas dessa vertente se assemelham muito com a linha dogmática majoritária, que não considera serviço de táxi como serviço público, pois ambas submetem o serviço de táxi à autorização.

Porém, apesar do julgamento do RE 359.444-3/RJ citado, posteriormente, vieram surgindo diversas Ações Civas Públicas de Ministérios Públicos alegando a inconstitucionalidade da autorização como forma de delegação do serviço de táxi, fundamentadas pela ofensa ao dispositivo constitucional que obriga a modalidade de permissão ou concessão para todos os serviços públicos. Ademais, decisões judiciais<sup>11</sup> do STJ já seguem o mesmo entendimento, o qual o serviço de táxi, uma vez serviço público, deve ser delegado através de permissão conforme exposto na Constituição Federal e a Lei de regime de concessão e permissão de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995).

O resultado desse embate jurisprudencial é a total insegurança jurídica quanto a modalidade a qual o serviço de táxi deve ser outorgada. Na realidade, nos parece que essas decisões vêm em sentido diametralmente oposto ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, e ainda contrário a toda a doutrina jurídica. Caso a situação assim se perpetue, o que ainda não é certo conforme veremos à frente, seria necessário um posicionamento do Supremo Tribunal Federal para dirimir a causa.

### **c) Normativo**

Inicialmente, insta salientar que a competência para legislar sobre a regulação de táxi é dos municípios, *a priori*. Para tanto, argumenta-se o inciso V do art. 30 da Constituição Federal que diz que compete aos municípios "*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.*" No entanto, considerar táxi como serviço público local exigiria as modalidades de concessão ou permissão para sua exploração, pois se sujeitaria ao inciso e ao art. 175. Certo que a doutrina e o Supremo Tribunal Federal são contrários a permissão ou concessão para o serviço de táxi, caso consideremos o serviço de táxi como serviço público impróprio não sujeito a exigência da concessão ou permissão, também não

---

<sup>11</sup> ACP nº 0021195-53.2011.8.19.0001 (TJRJ), Acórdãos de EDRESP 20060082008 (STJ - 1ª turma) julgado em 17/10/2006, ROMS 200401439570 (STJ - 2ª turma) julgado em 04/10/2007, AI nº 70054167226 RS (TJ-RS) julgado em 10/07/2013, AGRESP 200900039732 (STJ - 1ª turma) julgado em 22/03/2011, além dos processos citados na nota de rodapé 4 nos tribunais estaduais.

poderemos sujeitá-los ao inciso mencionado para garantir a competência municipal. A nosso ver, a competência legislativa municipal para serviços de táxi se fundamentaria pelo inciso I do art. 30, que institui competência dos municípios: "*legislar sobre assuntos de interesse local*", já que táxi demonstra ser uma clara atividade de interesse de cada município.

A Constituição (art. 30, XX) prevê competência da União para instituir diretrizes para os transportes urbanos, considerando-os como parte do desenvolvimento urbano. O art. 22, IX e XI diz que é competência privativa da União legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte e legislar sobre trânsito e transporte, respectivamente. Inclusive, já existe lei (nº 12.587/2012) que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Portanto, o transporte de táxi, uma espécie de transporte urbano, está sujeito a diretrizes estipuladas pela União.

No âmbito municipal, no caso do Distrito Federal devido a concentração das competências municipais e estaduais, há em vigor a Lei Distrital nº 5.323/2014, que dispõe sobre a prestação de táxi no Distrito Federal. Nessa lei, estipula-se necessidade de autorização para a prestação do serviço e admite-se a transferência do direito de exploração aos sucessores do outorgado.

No âmbito federal, existe ainda a Lei nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista. Nela, reconhece-se a profissão de taxista e estipula requisitos necessários para o exercício da atividade, sendo eles:

- I - habilitação para conduzir veículo automotor, em uma das categorias B, C, D ou E [...].
- II - curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão autorizatários;
- III - veículo com as características exigidas pela autoridade de trânsito;
- IV - certificação específica para exercer a profissão, emitida pelo órgão competente da localidade da prestação do serviço;
- V - inscrição como segurado do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, ainda que exerça a profissão na condição de taxista autônomo, taxista auxiliar de condutor autônomo ou taxista locatário; e
- VI - Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, para o profissional taxista empregado.

Continuando a problemática jurisprudencial trazida no item anterior sobre qual ato administrativo seria o correto para outorgar a exploração do serviço de táxi, o inciso II supracitado, caracteriza como autorização o ato administrativo adequado, pois cita "*órgão autorizatário*", o que nos permite uma dedução simples. As últimas leis citadas (Lei Distrital

nº 5.323/2014 e Lei Federal nº 12.468/2011) tendem a concordar com a doutrina majoritária no sentido de que o setor de táxi é tratado por meio de autorização ao invés de permissão.

Não obstante, a Lei nº 12.587/2012 que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estipulara em seu art. 12 que os serviços públicos de transporte individual de passageiros seriam prestados por permissão, criando enorme conflito legal e doutrinário. Carvalho Filho (2014, p. 453-454) teceu críticas a esse posicionamento legal:

Mais adiante, a lei [federal 12.587/2012] enuncia que os serviços públicos de transporte individual de passageiros são prestados sob o regime da permissão, ao passo que os serviços de transporte privado coletivo devem ser autorizados.

[...]

Duas observações se impõem. Primeiramente, a lei considerou serviço público a atividade de táxi e similares, e não atividade privada, como defendido por expressiva corrente doutrinária. Em segundo lugar, confirmou que a outorga desse serviço se sujeita ao regime da permissão, e não ao de autorização, como sustentam aqueles que, como nós, entendem trata-se de atividade privada sob controle público.

Contudo, cerca de um ano após a promulgação da Lei nº 12.587/2012, Medida Provisória nº 615/2013 convertida na Lei nº 12.865/2013 modificou a redação do artigo, alterando "*serviços públicos de transporte individual*" para "*serviços de utilidade pública*", além de remover qualquer citação à permissão e ainda garantir a hereditariedade do direito de exploração do serviço.

Cabe salientar que a lei de diretrizes da Política Nacional de trânsito, no inciso VIII de seu art. 4º define serviço de táxi como transporte público individual: *transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;*

No entanto, a nosso ver, a designação de público na lei expressa a relação entre o serviço e o usuário, pois o serviço é aberto ao público, mas não seria uma definição jurídica. Trata-se de mera conveniência para facilitar o entendimento, pois no contexto da lei, se não considerarmos o serviço de transporte de pessoas como público, só restaria o termo "privado" - caso do transporte privado coletivo (art. 4º, inciso VII) - definido como não aberto ao público, o que não caberia no transporte de táxi. Ademais, é fácil diferenciar um serviço que é aberto ao público de um serviço público.

À vista disso, e seguindo o mesmo intento da alteração legal anteriormente citada, surge no Congresso mais uma proposta legislativa com o objetivo de dar fim ao impasse. A

Proposta de Emenda à Constituição nº 425/2014 (Brasil, 2014, p. 1-2) vem no mesmo sentido da lei anteriormente citada, posto que propõe uma caracterização constitucional de serviço de utilidade pública para o serviço de táxi, afastando-o do conceito de serviço público expresso no art. 175 da Constituição. A emenda adiciona um parágrafo no art. 175 com o dizer: "*O serviço de táxi não se enquadra no disposto neste artigo [art. 175 da Constituição Federal], sendo considerado serviço de utilidade pública.*"

A emenda foi justificada da seguinte forma:

A proposta defende que os serviços de taxi são “serviços de utilidade pública” e não “serviços públicos”, como alega o Ministério Público de algumas cidades.

A prestação dos serviços de táxi, com a interpretação adotada há muitos anos, depende de autorização do poder público, e não de concessão ou permissão.

No entanto, sob o argumento de que os serviços de táxi são “serviços públicos” e se enquadram no disposto do art. 175 da Constituição, o Ministério Público de algumas cidades questiona a legalidade da autorização outorgada pelo poder público, sem prévio processo licitatório.

A consequência imediata desse entendimento do Ministério Público é uma grande insegurança jurídica [...].

Isto posto, é perceptível um intuito legislativo de afastar o uso do termo permissão do setor de táxi e enquadrá-lo na modalidade autorização e, além disto, repelir do serviço de táxi a alcunha de serviço público, qualificando-o como serviço de utilidade pública.

Enfim, busca-se nesse capítulo diferenciar o serviço de táxi de um serviço público propriamente, como saúde, saneamento... Independentemente da aceção escolhida para o serviço de táxi: serviço público impróprio, serviço de utilidade pública ou mera atividade de interesse particular, importante perceber que por sua natureza diferenciada, não haveria necessariamente uma necessidade de concessão ou permissão pelo serviço, sendo assim, a nosso ver, desnecessária a licitação para outorga do direito de exploração do serviço, desde que respeitado a Constituição e seus princípios econômicos basilares. Desnecessita-se, portanto, de um enquadramento perfeito em relação à atividade de táxi, ainda mais com as já mencionadas divergências que impossibilitam uma uniformidade conceitual, para a análise constitucional da regulação.



## V - Regulação no setor de táxi

### a) Finalidade da regulação econômica

Admitimos que os sistemas políticos são racionalmente planejados e racionalmente aplicados, o que significa dizer que eles são instrumentos apropriados para a realização de desejos de membros da sociedade. [...] com efeito, o problema da regulação é o de descobrir quando e por que uma indústria (ou outro grupo de pessoas que pensem da mesma forma) é capaz de usar o Estado para seus propósitos, ou é escolhida pelo Estado para ser usada em proveito de outros. (Stigler, 2004, p. 25)

A regulação, um dos alicerces do Estado Regulador, é de extrema relevância em vários setores econômicos. A regulação deve ser entendida como qualquer intervenção estatal, ou seja, ação não privada em um setor ou área econômica.

Posner (2004, p. 61) alega que os efeitos dos instrumentos regulatórios típicos (controle de entrada no mercado, preços mínimos, imunidade ao direito concorrencial) são os mesmos que aqueles da cartelização: aumentar os preços acima dos níveis competitivos. Assim, algum benefício social deveria advir desses instrumentos para que se tolere essas desvantagens econômicas.

Esse benefício social para Figueiredo (2014, p. 136) seria a correção de falhas de mercado. Desta maneira, o autor disciplina a regulação da seguinte forma:

Exercida com o fito de prevenir práticas abusivas, corrigir assimetrias informativas em defesa do consumidor, garantindo, ainda, o cumprimento das políticas públicas adotadas para condicionamento do exercício do poder econômico por parte dos agentes de mercado. A regulação econômica refere-se às intervenções cujo propósito é maximizar o ciclo econômico de determinado mercado. Irá ocorrer na presença das “falhas de mercado”, assegurando que o resultado da interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente, tendo como resultado adequados níveis de quantidade, qualidade e preço.

Krugman; Wells (2007, p. 13) fundamentam que falhas de mercado devem ser evitadas pois, gerariam prejuízo para os indivíduos expressando que "*a busca individual do interesse própria fundada no mercado piora a situação da sociedade, isto é, o resultado do mercado é ineficiente.*"

Seguindo esse fundamento, Bagonli (2008, p. 83) discorre mais, indicando que os nem todos mercados podem funcionar de forma ótima, o que geraria falhas, situações essas,

que a intervenção do Estado em defesa do bem-estar da sociedade estaria justificada, sendo a regulação um dos principais meios para tanto.

No caso do setor de táxi, o estudo conjunto SEAE/SDE (Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; 2008, p. 5-6) sobre a política da concorrência no mercado de táxi cita como principais falhas ou imperfeições de mercado que justificam a intervenção do poder público na atividade de táxi: o engarrafamento e poluição, restrições à competição via preços, economias de escala, assimetria de informações, tempo de espera e tarifas altas e ineficientes.

A princípio, a regulação trata de limitação de algumas práticas e do equilíbrio econômico do setor, assim Masso (2013, p. 162) dispõe:

[...] deve-se contar com a atividade de regulação do Estado, cuja função é controlar e equilibrar os agentes econômicos na exploração de determinadas atividades econômicas, o que é feito por intermédio da limitação de algumas práticas e da imposição de outras. Dessa forma, o acesso ao mercado é livre, mas a permanência do agente econômico demandará o cumprimento de regras de controle de mercado, o que induz a uma necessária contraposição de valores expressos individualmente em cada um dos princípios constitucionais.

Masso (2013, p. 164) expõe que a regulação não vai necessariamente de encontro à livre-iniciativa, mas quando isto ocorrer, deve ser levado em conta a Constituição: *"A atuação do Estado na organização, regulação e controle da atividade econômica não pode interferir na livre-iniciativa fora dos padrões estabelecidos na própria Constituição Federal. [...] nas formas de intervenção indireta o Estado deve obedecer aos limites determinados pela Constituição Federal."*

Para Fonseca (2001, p. 241), a administração atuaria através da edição de normas para o setor, o fazendo com duas finalidades, a da fiscalização sobre a atividade e do estímulo ou suporte à atividade econômica:

A atividade neste campo pode dar-se sob o enfoque da edição de normas destinadas a, de alguma forma, influir na concretização do fenômeno econômico, e para consegui-lo 'o Governo condiciona, corrige, altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado', mas neste caso o faz sob dois enfoques: o de uma simples fiscalização administrativa da atuação dos agentes econômicos, e o de uma influência mais determinante, que sob o aspecto de estímulo quer sob o de apoio da atividade econômica.

Só que, muitas vezes, o sistema regulatório revela por si mesma um inequívoco propósito de alterar o funcionamento dos mercados de maneira inexplicável à luz do interesse público, através da lei. (Posner, 2004, p. 52)

Para nós, essa finalidade escusa do sistema regulatório, quando não devidamente justificada, deve ser rechaçada e devidamente contraposta, pois configura perversão à vontade constitucional. Stigler (2004, p. 24) dispõe que: "*a regulação é instituída fundamentalmente para a proteção e benefício do público em geral ou de uma grande parcela dele. A partir desse ponto de vista, as regras de regulação que prejudicam a coletividade [...] são o preço de uma espécie de objetivo social [...] ou, eventualmente perversões da filosofia regulatória.*"

O setor de táxi, portanto, teria sua atividade regulada baseada nos fundamentos anteriormente trazidos, que basicamente servem para criar melhores condições de mercado com o intuito de afluir ganhos maiores aos consumidores. Mas é importante averiguarmos os fundamentos específicos para a regulação do setor, para analisarmos se eles possuem a eficácia pretendida e, desse modo, os compatibilizar com o contexto constitucional.

#### **b) O mercado de táxi**

O mercado de serviços de táxi é considerado por diversos estudiosos um exemplo clássico de mercado regulado.

No Brasil, a regulação de táxi historicamente foi e continua sendo bastante restritiva: existem barreiras de entrada no mercado que depende da discricionariedade da administração, tais como padrões mínimos de qualidade do veículo, requisitos mínimos para o exercício do direito, como realização de cursos específicos e posse de veículo adequado. Existe ainda imposição tarifária (fixa ou máxima, dependendo do local).

A competência para regular sobre táxi é do município como já vimos anteriormente. A razão se daria devido ao maior conhecimento das demandas e especificidades locais, já que se trata de uma atividade que se desenvolve dentro do(s) município(s).

Embora a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça em nota técnica nº 08012.000544/2008-18 (2008, p. 9), cita critérios para se avaliar a necessidade de táxis na cidade, como a relação entre o número de táxis e o número de hóspedes em hotéis, o número de pessoas desembarcadas em portos/aeroportos/rodoviárias; o número de habitantes; não existe qualquer vinculação administrativa para seguir esses padrões, além de eles poderem ser distorcidos para atender vontade da categoria.

Como já anteriormente visto, a administração não deveria outorgar através da permissão a exploração de táxi, embora muitas vezes esse termo seja amplamente utilizado indevidamente. Tradicionalmente não é feito licitação (e todas suas exigências legais) para a

outorga, uma vez que não se encaixaria como permissão, e baseia-se na discricionariedade da administração, que não fugindo dos princípios administrativos, escolherá o critério que melhor lhe atender para distribuí-los. Em São Paulo, por exemplo, se realiza sorteio público<sup>12</sup> e o alvará de táxi custa até R\$ 150 mil reais<sup>13</sup>.

O serviço de táxi no Brasil e no mundo pode ser dividido em três modalidades: os táxis que esperam no ponto, os que são chamados na rua e os que são chamados pelo telefone (rádio-táxi). O primeiro tipo de táxi se mantém estacionado em pontos pré-determinados pela administração, o segundo táxi circula pelas ruas e o terceiro é despachado via telefone até o consumidor.

A regulação quanto à barreira de entrada pode ser dividida em dois grupos: barreiras de entrada diretas e indiretas. As diretas podem ser divididas em barreira de padrões quantitativos e padrões qualitativos.

As barreiras diretas de padrão quantitativo se referem às restrições ao número de táxis no mercado, e, conseqüentemente da oferta de táxi na localidade. OFT (2003, p. 5) diz que "*o grau de regulação varia de mercados totalmente fechados em que nenhuma entrada é permitida, até mercados sem qualquer restrição no número de operadores.*"

Os padrões qualitativos se relacionam com os requisitos necessários ao explorador da atividade. Em geral, os requisitos mais comuns são competência profissional (do outorgado), requisitos financeiros e reputação (antecedentes criminais). Quanto às barreiras indiretas, se destacam basicamente os requisitos do veículo e dos motoristas do táxi.<sup>14</sup> (OFT, 2003, p. 5-8) Não há barreiras significativas à saída, pois o investimento financeiro pode ser facilmente revertido (Dias, 2007, p. 50).

A principal barreira trabalhada será a direta quantitativa, em que analisaremos os fundamentos para limitar o número de táxis nas ruas.

Ainda existe mais um grupo importante da regulação, que é a regulação da tarifa do táxi. Ela se fundamenta principalmente na assimetria de informações dos consumidores. A

---

<sup>12</sup> Fonte disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1342137-licenca-hereditaria-para-taxi-produz-mercado-de-alvaras.shtml>>. Acesso em 15/10/2014.

<sup>13</sup> Fonte disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-cresce-o-mercado-ilegal-e-alvara-de-taxi-custa-ate-r-150-mil,521475>>. Acesso em 15/10/2014.

<sup>14</sup> No Brasil, as barreiras indiretas se assemelhariam com as diretas qualitativas, pois, teoricamente o motorista de táxi se confundiria com o outorgado (dono da placa). Acontece que, na realidade, é prática comum o aluguel de placa de táxi, sem a anuência da administração. A administração, mesmo com indícios claros da existência de tal prática prefere não fiscalizá-la, dando por suposição a inexistência das práticas irregulares, enquanto em outros países, antes da desregulação, a administração sabia da existência dessa relação comercial e preferia criar critérios mínimos de uso para fiscalizar. Por isso, esse padrão de barreira indireta não se encaixaria na realidade jurídica-administrativa brasileira, se confundindo com as barreiras diretas qualitativas.

tarifa pode ser regulada por teto máximo que tentaria proteger consumidores de uma posição hipossuficiente de informação e de bagatela em relação ao taxista (Kang, 1988); por tarifa fixa: muito utilizada quando o mercado dominante é o do ponto de táxi; e por último, pode não haver regulação de tarifa, permitindo que o mercado regule o seu valor pela concorrência direta e permanente. (Dias, 2007, p. 48). O maior problema, a nosso ver, do fim da regulação tarifária do táxi está na contínua impossibilidade de coleta simétrica de informação pelos consumidores, já que para eles seria oneroso demais pesquisar preços de táxi em táxi para poder escolher um e, assim, poderia ferir os direitos do consumidor.

Diametralmente oposta ao fim da regulação tarifária, a fixação de uma tarifa única nos parece extremamente nociva ao sistema socioeconômico, pois consideraria prática ilícita qualquer diminuição de preços feita por um agente com intuito meramente competitivo.

Dias (2007, p. 68), em seu estudo do mercado de táxi no Brasil, expõe que na maioria das capitais brasileiras<sup>15</sup>, fixa-se uma tarifa, impossibilitando a saudável competição entre os agentes por preços menores. Brasília é a única exceção das cidades pesquisadas por Dias que não seguia o padrão de preço único, sendo adotado o sistema de preços máximos.

No Distrito Federal, o número de táxis, até final de 2013, era de 3.400.<sup>16</sup> Não existem indícios de aumento desde então. Dias (2007, p. 67-68) calcula que a proporção frota de táxi por 100.000 habitantes em Brasília em 2007 seja de 137, baixo índice pelo autor, que se daria devido a restrição de entrada no mercado na cidade. Em verdade, os índices de 75% das cidades analisadas<sup>17</sup> estavam aquém do número estimado para atendimento efetivo de usuários em cada cidade.

Em um rápido comparativo da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (2008, p. 9-10), a proporção de táxi em Brasília em 2008 era de 1,38 por mil habitantes, enquanto em Washington, cidade americana onde a entrada no mercado de táxi é livre, a proporção é de 13,5 licenças por mil habitantes (quase 10 vezes maior), muito embora o sistema de transporte metroviário de Washington seja altamente eficiente. A secretaria quis comparar as duas cidades porque ambas são sedes de seus governos federais, possuindo

---

<sup>15</sup> Das cidades estudadas, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória possuem tarifas fixas, com bandeira 2 que variavam entre 20% e 50%, e somente Brasília possui tarifa máxima, com bandeira 2 de 50%.

<sup>16</sup> Fontes disponíveis em: <<http://www.districtofederal.df.gov.br/conteudo-agencia-brasil/9510-lei-dos-taxistas-beneficiar%C3%A1-34-mil-profissionais-no-df.html>> e <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/10/mp-que-permite-repasse-de-licencas-de-taxis-vai-beneficiar-34-mil-no-df.html>>. Acessos em 16/10/2014.

<sup>17</sup> Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Natal, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo estavam com número abaixo do ideal.

chegada intensa de passageiros por via aeroportuária durante os dias úteis da semana, o que implicaria em comportamentos de demandas parecidos. A nota ainda aponta falta de oferta de táxi em Brasília nos horários de pico.

### **c) Argumentos favoráveis e contrários às barreiras de entrada no setor**

Como bem diz Stigler (2004, p. 26), "*já é bem conhecida a diligência dos órgãos reguladores no controle de acesso aos mercados.*" Conquanto a existência desse padrão, é preciso a justificativas específicas da barreira de entrada nos serviços de táxi.

Inicialmente, cabe destacar que os argumentos que defendem a barreira de entrada existem desde o início da regulação de táxi e, no Brasil, se mantêm inabaláveis, ao menos do ponto de vista jurídico. Ainda no Brasil, argumentos favoráveis ou contrários dificilmente se encontram na esfera pública de debate. Por isso, é necessário levar em consideração as percepções acadêmicas para analisarmos as justificativas plausíveis.

Defensores da desregulação sugerem que ela resultaria em vários benefícios aos consumidores como aumento na disponibilidade de táxi, diminuição do tempo de espera, tarifas menores e melhor qualidade do serviço. Defensores de regulação contestam alegando que entrada livre levará à oferta demasiada, competição acirrada e diminuição da receita dos taxistas (Kang, 1988).

Segundo Dias (2007, p. 51-52), as principais alegações das partes interessadas em impor barreiras à entrada de mercados são: reduzir congestionamento e poluição, manter o equilíbrio entre oferta e demanda (pela restrição de veículos em operação), controlar mais facilmente os operadores e suas frotas, aumentar os níveis de segurança veicular e restringir aumentos tarifários. O autor cita oligopólio, externalidades negativas e assimetria de informações como principais razões para a intervenção estatal.

Kang (1988) diz que a primeira razão oferecida em favor da regulação de entrada é balancear a demanda e oferta na indústria do táxi através do controle do número de licenças. Sem regulação o número de táxis poderia crescer em uma larga escala porque o capital necessário para entrar no mercado é relativamente pequeno e essa oferta maior comparada com a demanda leva a uma competição excessiva na indústria. Esse fundamento busca então prevenir um excesso de competição, já que esta traria externalidades negativas ao sistema, como congestionamento e poluição do ar. Inclusive, a mitigação de congestionamento já vem sendo arguido em Londres e Westminster desde 1635 em defesa ao limite do número de carruagens em uma cidade (Kang, 1988). Assim, a falta de regulação na entrada de mercado

poderia gerar um excesso de demanda pelo espaço do táxi, congestionando a cidade, o que para o autor se traduziria em uma ineficiência econômica.

Argumento adicional a favor da regulação é que a desregulação irá alterar o equilíbrio preço/serviço que existe no mercado e isso pode causar sérios problemas à luz das placas existentes. O primeiro é porque entrada irrestrita irá reduzir os ganhos dos taxistas e criar pressão para aumentar as tarifas devido a perda de receitas. Enquanto o último será devido a existência de uma situação que muitas pessoas compraram as placas a alto custo, e portanto, poderá ser injusto eliminar o valor da licença abrindo o mercado (Kang, 1988).

Em relação à essa última afirmativa, Kang (1988) cita um contra argumento:

[...] a existência de licenças compradas é simplesmente um legado de erros passados que não devem ser permitidos à influenciar políticas futuras. Assim, o alto valor das licenças existentes devem ser transferidas do produtor [no sentido de explorador da atividade] para os passageiros na forma de tempos de espera menores e preços menores. Isso é porque o ganho dos consumidores seria maior que a perda dos produtores.[...] [traduções nossas]<sup>18</sup>

Ademais, as organizações de táxi e alguns governos argumentam que restringir o número de táxis possibilita aos donos de táxi ganhar um nível de renda suficiente para assegurar que os seus veículos satisfaçam os padrões de segurança exigidos. Aumentar o número de táxi, se argui, iria resultar em diminuição de renda dos taxistas e consequente queda no níveis de manutenção e segurança dos táxis.<sup>19</sup> (Productivity Commission, 1999, p. 11)

Efetivamente, nenhum argumento a favor das barreiras de entrada no mercado de táxi se mantém. Esses argumentos existiram desde o início da regulação de táxi, mas não haviam sido colocados à prova. Com o advento do tempo, argumentos contrários foram surgindo, além criticarem os argumentos favoráveis.

O primeiro argumento diz respeito à teoria da captura. Dias (2007, p. 72) diz que a intervenção do poder público no setor de táxi brasileiro pode ser oriunda de excessiva proteção social dos incumbentes ou até captura regulatória, já que a regulação da indústria não seria necessária. Diz ainda que a captura regulatória poderia causar falhas de mercado, propiciando um ambiente de oligopólio.

---

<sup>18</sup> Texto original: The existence of licence premium is simply a legacy of past mistakes which should not be allowed to influence future policy. Thus, existing high licence value should be transferred from producers to passengers in the form of lower waiting times or lower prices. This is because the gain to consumers would be greater than the loss to producers.

<sup>19</sup> O autor alega que na Austrália, no passado, argumentos similares foram citados ao se pedir a manutenção das restrições de entrada de rotas de aviação intra-estaduais, que se considerava monopolizada.

A Teoria da Captura Regulatória parte do princípio que o órgão regulador eventualmente age mais no interesse de grupos privados do que dos usuários, pois os entes regulados costumam ser mais organizados politicamente (Dias, 2007, p. 72).

Nos parece que, quando o autor cita a teoria da captura, esta deve entendida de forma que a assemelhe à vertente da teoria econômica da regulação, pois essa última teoria *"rejeita o inexplicado, e frequentemente falso, pressuposto do propósito virtuoso e probo da legislação; admite a possibilidade de 'captura' por outros grupos de interesse que não as empresas reguladas[...]"* (Posner, 2004, p. 59). Ademais, Posner observa que a teoria econômica da regulação utiliza como um pressuposto central, a busca das pessoas pela promoção de seus próprios interesses, e para tanto, o fazem de forma racional. Assim, a teoria propõe que a regulação econômica favorece interesses privados de grupos politicamente influentes.

Kang (1988) destaca que a regulação da entrada no mercado de táxi confere posição de poder e controle sobre a clientela. Além do mais, *"grupos de interesses se organizam para pressionar o sistema político, a fim de obterem benefícios ou de não serem chamados para financiar benefícios concedidos a outros grupos."* (Peltzman, 2004, p. 92).

Além de que a influência política do setor de táxi no âmbito público e na escolha de políticas públicas é maior que das pessoas individualmente: *"[...] na medida em que os benefícios individuais de certa decisão regulatória para os consumidores são infinitamente inferiores àqueles obtidos por um fornecedor-padrão, é muito improvável que todos os consumidores sejam capazes de retribuir a essa decisão no dia da eleição."* (Peltzman, 2004, p. 88) Isso explicaria o domínio da categoria de taxistas na elaboração de regulações ao próprio setor.

Portanto, não seria difícil imaginar que os agentes do setor tentem se apropriar do setor público responsável pela sua regulação uma vez que os benefícios seriam gigantescos, perfazendo, portanto, uma apropriação privada do interesse público. No ambiente político nacional, é comum a existência de representantes políticos que representam diretamente a categoria e defendam a continuação da situação do setor.

A teoria da captura, ou mais precisamente, a teoria da regulação econômica, poderia muito bem explicar essa configuração, aliada com a formação política-eleitoral brasileira: votos proporcionais favorecem a existência de candidatos de categorias organizadas, que por sua vez, buscam aumentar as vantagens da categoria e criar barreiras que dificultam a entrada de outros agentes concorrentes na economia.



A valer, nos parece existir um oligopólio legalizado no setor. Isto é devido à total discricionariedade pública para a estipulação do número de táxi, ou seja, discricionariedade quanto a uma importante barreira de entrada no mercado. Portanto, a entrada de novos agentes só poderá ser realizada conforme vontade administrativa, o que caracteriza um mercado fechado com número limitado de agentes.

Quanto a questão da necessidade da barreira de entrada para manter o equilíbrio econômico entre oferta e demanda, não é possível dizê-la necessariamente verdadeira. Pesquisa realizada por OFT (2003) mostra que países que sofreram alguma forma de desregulação do mercado de táxi<sup>20</sup> (entre elas, o fim da barreira de entrada), não tiveram o equilíbrio econômico prejudicado, mas, em geral apresentaram melhoras na qualidade do serviço e da satisfação do consumidor.

Com relação à segurança veicular, não foi possível demonstrar qualquer ligação entre limites de placas de táxi e maior segurança veicular. A saber, no estudo sobre uma nova forma de regulação de táxi pela Productivity Commission (1999, p. 11), indica-se que existe um papel para a regulação em especificar os padrões mínimos de segurança para táxis. Isso reflete a habilidade muito limitada de passageiros em determinar a condição mecânica dos táxis que eles usam, além de preocupações com a segurança de terceiros. Mas, segundo a comissão, o meio mais eficiente para perseguir objetivos de segurança é endereçando eles diretamente - não indiretamente com medidas que auxiliam a renda - pois as medidas indiretas não fornecem garantias que a segurança será melhorada. Assim, com regulações de segurança bem direcionadas - apoiadas por um sistema apropriado de fiscalização e sanções - é difícil justificar restrições de entrada com finalidade de se dirigir a receios de segurança. Pode-se estender essa justificativa para o mercado brasileiro.

Deste modo, *"os limites quantitativos à entrada [no setor de táxi] criam reserva de mercado que não incentiva o aumento de qualidade, inovação e, principalmente, a concorrência via preços."* (Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda, 2008, p. 12) À vista disso, os Ministérios da Justiça e Fazenda (2013, p. 13) propõem que caso haja o fim do limite do número máximo de taxistas e placas, esse deve vir acompanhado de rigorosa série de requisitos de modo a evitar a entrada de agentes desqualificados e despreparados.

Desta forma, parece que a desregulação traria inúmeros benefícios ao mercado, associado com melhoras da eficiência e da qualidade do serviço ao longo do tempo, a princípio sem prejuízos.

---

<sup>20</sup> Os países pesquisados foram Irlanda, Nova Zelândia, Suécia, Noruega, Holanda, Estados Unidos e Canadá.

#### **d) O processo de desregulação do setor no mundo e sua possibilidade no Brasil**

Os serviços de táxi ao redor do mundo eram caracterizados no passado por uma rígida regulação. Contudo, a partir da década de 70 nos EUA e da década de 90 em outros países surgiu um movimento de relativa desregulação do setor, com grandes benefícios aos consumidores. As medidas desreguladoras surgiram em decorrência de estudos econômicos realizados sobre o setor que concluíram pela existência de falhas de mercados que poderiam ser sanadas com uma regulação mais flexível e em decorrência de pesquisas realizadas por órgãos governamentais que apontaram um elevado grau de insatisfação do consumidor com o preço e com a qualidade dos serviços prestados. (Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda, 2008, p. 11-12). A entrada livre, juntamente com a tarifa máxima e aumento de fiscalização da qualidade e segurança do serviço foram os pontos da desregulação que trouxeram maiores benefícios aos consumidores.

Como o grau ou nível de regulação é diferente dependendo do país, é importante não só focar na regulação atual de cada um, mas nas modificações realizadas e as consequências por elas trazidas para analisarmos se elas mantêm certa coerência.

Em muitos países do mundo, a extinção do limite máximo do número de taxistas foi um evento necessário para a melhora na prestação do serviço. OFT (2003, p. 74) realizou uma análise em relação aos países que sofreram alguma forma de desregulação do setor de táxi recentemente, e concluiu que a oferta de táxi aumenta quando as restrições de entrada são removidas. Assim, o tempo de espera por consumidor é reduzido e a disponibilidade aumenta. E ainda, novos concorrentes na indústria se focam primariamente nos táxis individuais, fortalecendo o empreendedorismo individual. E em áreas onde o táxi por chamada domina, o aumento de oferta ocorre através da expansão dos operadores de táxi.

O primeiro receio de acabar com a de entrada quantitativa no mercado no Brasil é a falta de oferta para certas ocasiões em que há pico de demanda. Ocorre que Brasília e provavelmente outras cidades brasileiras já padecem desse mal, mesmo com o acesso ao mercado regulado. Todavia, o fim da barreira de entrada poderia ter o efeito contrário do alegado e acabar com a falta de oferta de táxis. Para tanto, Productivity Commission (1999, p. 17) indica que maneiras inovadoras de superar os problemas de pico de demanda são mais prováveis de emergir. Uma possibilidade é que taxistas por tempo parcial poderiam entrar no mercado. Esses carros iriam operar como veículos privados fora do horário de pico, mas

poderiam ser usados como táxi ou carros de aluguel nos horários de pico, e conclui que isso poderia reduzir custos e resultar em preços menores. O sistema de táxi brasileiro atualmente restringe esse comportamento já que o taxista necessitaria de trabalho integral para cobrir os altos custos relativos ao valor de compra ou aluguel das placas em mercado paralelo, além dos outros custos. Esse efeito indesejado seria anulado caso se acabe com a barreira de entrada uma vez que qualquer um poderia por preços baixos adquirir uma placa de táxi.

Dias (2007, p. 83) propõe um novo regime regulatório para o Brasil, alterando o mercado fechado para aberto pois geraria, a longo prazo, à redução tarifária a níveis módicos.

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (2008, p.10), através da nota técnica em relação ao mercado de táxi no Distrito Federal, sugere "*que a questão de restrição à entrada de novos agentes nesse mercado (i.e., incremento do número de licenças) também seja contemplada pela Secretaria de Transportes do DF de modo a garantir o incremento da concorrência em benefício do consumidor.*" Em outras palavras, exige-se uma maior atenção ao princípio da concorrência para o setor.

O estudo conjunto SDE/SEAE nº1/2008 (Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda, 2008, p. 12) sugere o incremento gradual do número de permissões, além de considerar a introdução da entrada livre no mercado como uma opção viável aos legisladores municipais, evidenciando a existência de relativa ofensa ao princípio da livre concorrência.

Productivity Commission (1999, p. 17) finaliza que "*em resumo, desregular a entrada provavelmente levará à significantes benefícios sendo transferidos dos proprietários da licença para os consumidores, e significantes ganhos de eficiência para ambos consumidor e indústria.*" [traduções nossas]<sup>21</sup>

Como consequência da livre entrada no mercado OFT (2003, p. 74) indicou que nesses países existe uma tendência de crescimento na importância dos requisitos regulatórios de qualidade no qual o foco da regulação é na qualidade do serviço ao invés do número de veículos. Na maioria dos países, melhorias na qualidade do serviço de táxi foram introduzidas no setor após algum tempo. Assevera ainda que, quando há diminuição da qualidade dos serviços e padrões do veículo, não existe uma correlação com a abertura de mercado de táxi, pois nos mercados abertos e fechados, existe uma deterioração do serviço com o tempo. Mas, conclui que a livre entrada traz diversas melhoras ao mercado e ao consumidor: "*nada*

---

<sup>21</sup> Texto original: In summary, deregulating entry is likely to lead to significant benefits being transferred from licence holders to consumers, and significant efficiency gains for both the industry and consumers.

*obstante, a disponibilidade de táxis e o período de espera dos consumidores em geral melhoram depois da retirada do controle de entrada.” (OFT, 2003, p. 72)*

## **VI. Considerações finais**

O serviço de táxi não pode ser considerado como serviço público próprio, embora ainda seja de alguma forma controverso, já que decisões judiciais recentes o classificaram como serviço público. No entanto, se percebe vontade legislativa federal de resolver esse conflito e negar a alcunha de serviço público ao serviço de táxi. Assim, se afasta a incidência da necessidade de licitação que advém do art. 175 da Constituição Federal. A doutrina vem reiteradamente defender essa tese, que foi compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão de 2001. Ademais, exigir licitação necessariamente impõem limites de agentes exploradores do serviço, o que, no caso do setor de táxi, poderia vir a conflitar com os princípios e fundamentos da Constituição Federal.

O serviço de táxi se assemelha mais à uma atividade de interesse público, sob ponto de vista jurídico brasileiro. Indicá-lo como serviço público impróprio não possuiria qualquer relevância jurídica e ainda geraria confusões interpretativas desnecessárias.

O setor de táxi é regulado em âmbito federal pela Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da política nacional de Mobilidade Urbana e pela Lei Federal nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista. A competência legislativa específica é municipal, e no Distrito Federal existe a Lei Distrital nº 5.323/2014 que dispõe sobre a prestação do serviço no local.

Do ponto de vista setorial, o serviço de táxi pode ser considerado uma indústria de possibilidade competitiva, que possui custos iniciais de baixo valor e recuperáveis. O mercado de táxi no país padece de competitividade devido à impossibilidade de entrada de novos concorrentes livremente.

Diversas pesquisas no mundo e no Brasil vêm atestando ou preveem a melhora da qualidade de serviço e inúmeros outros benefícios sociais em razão do fim de regulações que impedem a entrada no mercado de táxi. No entanto, no Brasil, o setor de táxi influencia a criação de leis municipais que, por sua vez criam um ciclo vicioso, ao estipularem reserva de mercado e fecharem a entrada à novos participantes juntamente com a possibilidade de competição no setor. Outra atitude que prejudica a competição no setor é a estipulação pela administração de preço fixo do serviço, uma vez que não oportuniza aos agentes se diferenciarem no mercado.

Não é oferecida qualquer justificativa razoável que enseje ganhos aos usuários para a existência desse mercado de táxi fechado, e ele ainda é considerado incontroverso juridicamente. Pensamos que, se analisarmos a função reguladora do Estado na economia,

juntamente com as ofensas injustificadas ao direito à livre competição e livre iniciativa, não existe qualquer fundamento jurídico que permita a regulação na quantidade de agentes do serviço de táxi.

A *Constituição* dispôs sobre a ordem econômica nacional e seus princípios pertinentes. Nesse sentido, nos parece que a existência de mercado fechado de táxi e a fixação de preços únicos não reduzíveis evidenciam inconstitucionalidades patentes no Brasil, uma vez que somente perseverariam desvantagens aos indivíduos consumidores, que devem ter seus direitos protegidos.

Considerando o fim da barreira quantitativa no mercado de táxi, acreditamos que o ato administrativo mais adequado para a outorga da exploração do serviço seja a licença devido às suas características inerentes, que se aproximam do princípio constitucional da livre concorrência. Entretanto, não entendemos que a utilização do termo autorização seja necessariamente falha, desde que sejam observados os critérios de vinculação e definitividade nessa autorização.

Nesse intuito, defendemos que existe uma necessidade constitucional de reformar o modelo regulatório, no sentido de abrir o mercado de táxi a qualquer indivíduo interessado, desde que preenchidos os demais requisitos indicados pela administração (como carteira de motorista, curso de especialização, qualidade do automóvel), que uma vez apresentados, tornaria vinculativo à administração a outorga para exploração do serviço.

O próprio governo federal (Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda, 2008, p. 14) por meio de estudo conjunto já concluiu que "*é possível adaptar o modelo regulatório de determinadas cidades do Brasil a fim de melhor atender ao princípio constitucional da livre concorrência, propiciando grandes benefícios ao consumidor.*"

Por fim, acreditamos que o papel da administração deve se concentrar na exigência e fiscalização de padrões mínimos de qualidade, além da defesa econômica, para que os serviços de táxi desenvolvam uma saudável competição não predatória e possam beneficiar a sociedade.

## VII. Referências Bibliográficas

BAGNOLI, Vicente. **Direito Econômico**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas. S.A., 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro e Silva Martins. **Comentários à Constituição do Brasil**. 7º volume. São Paulo: Saraiva, 1990.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de proteção e defesa econômica. Nota técnica nº 08012.000544/2008-18 de 18 de junho de 2008. Disponível em <<https://docs.google.com/file/d/0B-zLXomhFwWOWUwOWUwZjktMjc4OC00ODIILTKyYzMtMDU0MmQ1M2ZjM2Rm/edit>>. Acesso em 25/10/2014.

BRASIL. Ministério da Justiça - Secretaria de Direito Econômico; Ministério da Fazenda - Secretaria de Acompanhamento Econômico. Estudo Conjunto SDE/SEAE nº 01/2008. **Como incrementar a concorrência nos serviços de táxi?** 2008. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BC38F429E-2E79-4E01-BDDE-079889506ADF%7D&ServiceInstUID=%7B2E2554E0-F695-4B62-A40E-4B56390F180A%7D>>. Acesso em 01/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 359.444-3/RJ. Relator Ministro Carlos Velloso. Acórdão. Data de Julgamento: 24/03/2003, Tribunal Pleno. Data de Publicação: Diário da Justiça, 28/05/2004, p. 7.

BRASIL. Câmara Legislativa (2014). Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 425/2014. Autor: Wellington Fagundes. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D9F0B8EB689FB22A0AA02DEB762EDFB3.proposicoesWeb?codteor=1272240&filename=PEC+425/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D9F0B8EB689FB22A0AA02DEB762EDFB3.proposicoesWeb?codteor=1272240&filename=PEC+425/2014)>. Acesso em 31/10/2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

DIAS, Flávio Augusto de Oliveira Passos. **Serviços de Táxi: elementos para um novo modelo regulatório**. Dissertação de Mestrado em Transporte. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora forense, 2014.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. (coordenação) **A regulação dos transportes Públicos Urbanos em Cidades Brasileiras: estudo de caso: relatório final**. Brasília: Ipea: Ministério das Cidades, 2004.

KANG, Choong-Ho. **Taxi Regulation: International Comparison**. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. 1998. Disponível em <<http://www.taxi-library.org/kang0898.htm>>. Acesso em 02/11/14.

KRUGMAN, Paul; Wells, Robin. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2007.

MARÇAL FILHO, Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2013.

MASSO, Fabiano del. **Direito Econômico Esquematizado**. 2ª edição. São Paulo: MÉTODO. 2013.

MEIRELLES, HELY LOPES. **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. 21ª EDIÇÃO. SÃO PAULO: EDITORA MALHEIROS, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. Brasília: Editora Senado Federal, 2007a.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª edição. Brasília: Editora Senado Federal, 2007b.

NASSER, Abdul. **Os serviços de táxi, sua natureza jurídica e a necessidade de ajustes terminológicos da legislação ao respectivo fenômeno – caso do Rio de Janeiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3865, 30 jan. 2014. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/26567>>. Acesso em 31/08/2014.

OFFICE OF FAIR TRADING - OFT. **Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison**. 2003. Disponível em <<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/658-2003/658-2003-el.pdf>>. Acesso em 05/10/2014.

PELTZMAN, S. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma Década da Desregulação. **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. 1ª edição. São Paulo: Editora 34 Ltda. 2004.



POSNER, Richard A., Teorias da Regulação Econômica. **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. 1ª edição. Editora 34 Ltda., 2004.

PRODUCTIVITY COMMISSION 1999. **Regularion of the Taxi Industry**. Ausinfo, Canberra, 1999. Disponível em <[http://www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/8281/taxiregulation.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/8281/taxiregulation.pdf)>. Acesso em 01/10/2014

SOUTO, Marcos Juruena Vilella. **Direito Administrativo Regulatório**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2005.

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. 1ª edição. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.