

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024



UNIPÊ

Centro Universitário
de João Pessoa

A INTERVENÇÃO DIRETA DO ESTADO NA ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO: UM ESTUDO DE CASO DO APLICATIVO DE DELIVERY VALEU

DIRECT STATE INTERVENTION AND THE GIG ECONOMY: A CASE STUDY OF VALEU DELIVERY APPLICATION

Vitor Ribeiro Vieira⁹¹
Douglas Henrique Marin dos Santos⁹²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo a análise de uma das atividades administrativas mais contestadas na contemporaneidade, qual seja, a intervenção direta do Estado na economia – aqui, em sua modalidade concorrencial –, como uma possibilidade de atendimento ao interesse público relacionado à insatisfação de agentes econômicos participantes da *Gig Economy* (e.g. motoristas e entregadores de aplicativos, estabelecimentos comerciais intermediados por plataformas digitais etc.) com os modelos de negócio praticados pelas empresas que atualmente dominam o setor. Para isso, empreendeu-se um estudo de caso da experiência da Prefeitura do Rio de Janeiro com a implementação do aplicativo de *delivery* de alimentos Valeu. Primeiramente, elaborou-se um panorama da economia do compartilhamento no setor de transportes

⁹¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado Profissional em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios do Centro Universitário IESB (PPGD-MPDS IESB). Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Internacional Signorelli (FISIG). Graduado em Direito Pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU). Email: ribeirov@tcu.gov.br

⁹² Doutor em Ciências pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Mestre em Direito (Ciências jurídico-filosóficas) pela Universidade do Porto (UP-Portugal). Pós-graduado em Direito das Obrigações pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e em Ciências Jurídicas pela Universidade do Porto (UP-Portugal). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Constitucional e Direito Processual Civil no Centro Universitário IESB/DF. Professor do programa de Mestrado em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios do IESB/DF. Atualmente é Procurador Federal, com exercício na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República.. Email: dhmsantos@gmail.com



de passageiros e mercadorias no Brasil. Na sequência, recorreu-se ao estudo da doutrina acerca da intervenção do estado no domínio econômico, de onde foram extraídas as balizas que conformam tal atuação. Por fim, verificou-se o atendimento destes requisitos no caso concreto do aplicativo de *delivery* Valeu. Concluiu-se que o Valeu apresenta vícios em sua formulação, o que não invalida a atuação estatal direta no segmento como uma possibilidade em tese.

Palavras-chave: Intervenção Estatal. Economia do Compartilhamento. Interesse Público. Valeu *Delivery*.

ABSTRACT

This article provides an analysis of one of the most contested administrative activities in contemporary times, namely, the direct intervention of the State in the economy – here, in its competitive modality –, as a possibility of serving the public interest related to the dissatisfaction of the economic agents participants in the Gig Economy (e.g. application drivers and delivery workers, commercial establishments intermediated by digital platforms, etc.) with the business models practiced by the companies that currently dominate the sector. To this end, a case study was undertaken with the Rio de Janeiro City Council's experience in the implementation of the Valeu food delivery application. Firstly, it was prepared an overview of the Gig Economy in the passenger and delivery sector in Brazil. Subsequently, it was studied the doctrine regarding the state intervention in the economic domain, from which the guidelines that shape such action were extracted. Finally, these requirements were verified in the specific case of Valeu food delivery application. It was concluded that Valeu presents defects in its formulation, which does not invalidate the direct state intervention in the segment as a theoretical possibility.

Keywords: State Intervention. Gig Economy. Public interest. Valeu *Delivery*. J81. K23. L32. L38.

1 INTRODUÇÃO

Somos uma empresa de tecnologia que faz a ponte entre o mundo físico e o digital, para que o movimento aconteça com o simples toque de um botão. Porque acreditamos em um mundo onde a mobilidade deve ser acessível. Para você poder se mover e ganhar dinheiro com segurança. De uma forma que seja sustentável para o nosso planeta. E, independentemente do seu gênero, raça, religião, habilidade ou orientação sexual, defendemos seu direito de se movimentar e ganhar dinheiro livremente e sem medo (UBER, 2023).

A citação acima reproduzida é um trecho da declaração de missão da Uber, empresa fundada em 2009, nos Estados Unidos, e que se tornou uma plataforma global desde então, sendo considerada uma das precursoras e um dos principais ícones do modelo de economia do compartilhamento (também designada por *Gig economy*, *On-demand economy*, *Circular economy*, entre outros termos que buscam categorizar, por diferentes perspectivas, as relações de trabalho que hoje são mediadas pelas plataformas digitais).

Que a empresa e o modelo de economia propugnado implementaram, de fato, uma revolução nas relações de consumo e trabalho, é algo inquestionável: as plataformas e aplicativos digitais permeiam o dia a dia de grande parte das pessoas, nos mais variados estratos, na sociedade pós-moderna. Se o caráter da acessibilidade aos bens e serviços – seja sob a ótica da redução de custo proporcionada, seja sob a ótica do aumento e da facilidade de oferta implementada – é algo que pode ser tido como uma verdade quase que absoluta, o mesmo não pode ser dito da “liberdade para ganhar dinheiro” que supostamente teria sido promovida por esse movimento aos seus parceiros, colaboradores, empregados.

Ao materializar uma nova forma de controle, gerenciamento e organização do trabalho (que não se restringe à ascensão das



plataformas digitais, mas sim do conjunto de flexibilizações e transformações políticas do mundo do trabalho ocorridas nas últimas décadas) (ABÍLIO, 2020, p. 112), o resultado são formas contemporâneas de eliminação de direitos, transferência de riscos e custos para os trabalhadores e novos arranjos produtivos por vezes extenuantes para o trabalhador (ABILIO; AMORIM; GROHMANN, 2021, p. 27).

Chaves Júnior (2022, p. 16), em percuciente reflexão sobre o tema, aduz que o desafio da sociedade tecnológica é distinguir “o joio da economia do compartilhamento do trigo da ideia emancipadora de produção e consumo colaborativos”. Explica-se: há, de fato, uma perspectiva de emancipação no uso das ferramentas tecnológicas, pois elas facilitam o acesso às informações e aceleram de forma exponencial a interação entre as pessoas e grupos de interesses, permitindo, do ponto de vista do consumo, o compartilhamento social das sobras e excessos, otimizando o gasto e calibrando o uso dos produtos, ou seja, elas viabilizam um consumo mais consciente e uma economia responsável e sustentável dos recursos naturais (CHAVES JÚNIOR, 2022, p. 14). Ocorre, todavia, que a realidade de produção pós-industrial, consubstanciada na efetivação da economia de compartilhamento, tem se mostrado outra, com energias de dominação prevalecendo em relação às de emancipação: “imensas corporações planetárias dominam mercados e trabalhadores, aprisionam a energia da cooperação social, transferem os custos e internalizam de maneira assimétrica os ganhos, passando a atuar, em determinadas hipóteses, como verdadeiro empregador-novem.” (CHAVES JÚNIOR, 2022, p. 16).

Buscando construir uma reflexão proativa, Chaves Júnior (2022, p. 15) recorre aos estudos do Professor Trebor Scholz que orientam um caminho para a construção de um modelo de cooperativismo de plataforma. Destarte, listam-se os princípios mais relevantes elencados



por Chaves Júnior (2022, p. 15): i) a justa remuneração dos trabalhadores; ii) transparência e portabilidade dos dados das plataformas digitais, iii) co-determinação das regras de uso; iv) moldura jurídica protetora; v) algum grau de proteção trabalhista para os que oferecem seus serviços na plataforma; vi) rejeição da vigilância excessiva; e vii) direito à desconexão do trabalho.

Neste contexto de revolução da dinâmica trabalhista, um questionamento socrático emerge: Qual é o papel do Estado na disciplina dessas novas relações de trabalho que estão eclodindo? Se tal pergunta for feita para um neoliberalista, a resposta, provavelmente, fará referência ao princípio do *laissez-faire*, defendendo que o Estado não deve intervir nessas questões, as quais serão naturalmente tratadas pela lógica do mercado. Talvez tenha sido este o racional que orientou os Poderes Executivo e Legislativo Federal até o momento no país, porquanto não foi proposta/editada legislação para regulamentar a matéria⁹³. De outra parte, questionando-se um defensor do Estado de bem-estar social, a resposta já tenderia a ser outra, possivelmente argumentando a importância da atuação do ente Estatal na proteção dos hipossuficientes, nesse caso representados por aqueles que trabalham/prestam serviços por intermédio de aplicativos e plataformas

⁹³ Em que pese a inexistência, até agora, de uma proposta concreta para a regulamentação da relação jurídica entre trabalhadores de aplicativo e empresas detentoras de plataformas digitais, vale ressaltar que, no dia 01/05/2023, foi editado o Decreto 11.513/2023, o qual instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas. Notícias sinalizam que a proposta está próxima de ser encaminhada ao Congresso (vd. “PL do trabalho por aplicativo: governo deve enviar proposta de regulamentação para o Congresso até a próxima semana”; Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/10/23/pl-do-trabalho-por-aplicativo-governo-deve-enviar-proposta-de-regulamentacao-para-o-congresso-ate-a-proxima-semana>; Acesso em 10/11/2023).



digitais. Tal lógica pode ter guiado o posicionamento de turmas do TST ao reconhecer a existência de vínculo de emprego formal entre motorista e empresas de transporte por aplicativos⁹⁴.

Ao considerar a hipótese de intervenção do Estado no arranjo situacional em comento, cogita-se, naturalmente, a atuação mais convencional, isto é, aquela em que o Estado desempenha o papel de um agente normativo e/ou regulador da atividade econômica, conforme preconiza o art. 174 da Carta Constitucional. Contrariando essa provável configuração, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro decidiu por inovar e atuar diretamente no mercado de aplicativos de entregas, fazendo-o por meio da criação da plataforma Valeu, disponibilizada, em fase piloto, para a população carioca no dia 28/03/2022.

Tendo a contextualização acima por referência, e as atividades de transporte de passageiros e transporte de mercadorias perfazendo o escopo de análise – possivelmente as duas formas de trabalho mais intuitivamente relacionadas à economia do compartilhamento nos dias de hoje –, o presente artigo pretende caracterizar o cenário brasileiro destes dois mercados de serviços intermediados por plataformas digitais, além analisar os contornos conceituais, fáticos e jurídicos que permeiam a possibilidade de intervenção direta do Estado nestes setores específicos da economia.

⁹⁴ Esclarece-se que tal posição não é uniforme no âmbito do TST. Há, na Corte Superior Trabalhista, entendimentos divergentes sobre o tema: enquanto, por exemplo, a 8ª e a 3ª turma reconhecem o vínculo trabalhista, a 1ª, 4ª e 5ª turmas têm decisões no sentido de rejeitar o reconhecimento da relação de emprego. Recentemente, o Ministro Aloysio Silva Corrêa da Veiga, vice-presidente do TST, admitiu Recurso Extraordinário – protocolado no STF sob o número RE 1446336, ainda pendente de julgamento – que discute a questão de vínculo de emprego entre motorista e aplicativo de transporte – no caso, o Uber –, por possível violação ao princípio da livre iniciativa (MIGALHAS, 2023).



Para isso, o trabalho será subdividido da seguinte forma: o primeiro tópico, denominado “A economia do compartilhamento no setor de transportes em números no Brasil”, apresenta um panorama do mercado brasileiro de transporte de passageiros e de mercadorias por aplicativos, buscando enxergá-lo sob o prisma dos trabalhadores, das empresas e dos algoritmos/plataformas; o segundo tópico, intitulado “A Intervenção direta do Estado na economia”, aprofunda-se nas discussões jurídicas que envolvem a intervenção direta do Estado no domínio econômico; e, por fim, o terceiro tópico, nomeado “Valeu: um estudo de caso do aplicativo de *delivery* da prefeitura carioca”, consolida o conteúdo desenvolvido e examina o caso concreto do aplicativo Valeu, da prefeitura do Rio de Janeiro.

2 UM PANORAMA DA ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO NO SETOR DE TRANSPORTES NO BRASIL

No livro “O Novo Iluminismo - Em defesa da razão, da ciência e do humanismo”, de Steven Pinker (2018), o autor busca lutar contra o sensacionalismo, as narrativas pessimistas, o senso comum e a superficialidade dos debates, utilizando um instrumento que, segundo ele, é característico do século XXI e homenageia os primados do Iluminismo, qual seja: os dados. Alinhando-se à metodologia de Pinker (2018), apresenta-se, a seguir, uma série de dados quantitativos e qualitativos que fornecerão uma visão geral, em bases concretas, acerca da *Gig Economy* no segmento de transporte de pessoas e mercadorias geridos por plataformas digitais.

Em primeiro plano, foca-se na descrição qualitativa do setor e desta forma de labor intermediada por aplicativos.



O principal ponto que caracteriza os trabalhadores da *Gig Economy* é o fato de as empresas proprietárias e responsáveis pela gestão das plataformas digitais categorizarem-os como parceiros, que atuam de maneira autônoma, e não como empregados. Destarte, afastam-se os custos de contratação e os direitos assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como férias, licenças remuneradas, pagamentos referentes ao FGTS e à Previdência Social, 13º salário, jornada de trabalho regulada e até mesmo a própria condição de assalariamento e a exigência de respeito ao salário-mínimo (CASTELO BRANCO; COMARU; DA SILVA, 2020, p. 119). Ademais, as empresas ficam desobrigadas a seguirem as normas de medidas de segurança ocupacional, a exemplo das Normas Regulamentadoras (NR). Por fim, é interessante observar que, dentro desta perspectiva, em que os prestadores de serviço são “empresários de si mesmo”, são eles que devem arcar com os seus próprios instrumentos de trabalho (automóveis, motos e bicicletas), bem como com despesas de manutenção, seguro, alimentação, limpeza (CASTELO BRANCO; COMARU; DA SILVA, 2020, p. 120).

Outra questão que não se pode deixar de mencionar diz respeito à dinâmica de controle exercida pelos “patrões algorítmicos” – assim designados por De Stefano (2020). O autor destaca que a tecnologia da informação e a inteligência artificial permitem, hoje, o monitoramento das atividades dos trabalhadores em proporções antes impensáveis (DE STEFANO, 2020, p. 26). Aprofundando-se no contexto dos trabalhadores de plataformas digitais, De Stefano (2020, p. 26) observa que os algoritmos são responsáveis e projetados para designar as tarefas, medir a velocidade e a dedicação na sua realização, o que inclui o cálculo da pontuação e das avaliações que os clientes atribuem aos trabalhadores, podendo levar à exclusão/desligamento do trabalhador da plataforma,



muitas vezes em procedimentos com regras que carecem de transparência.

Feita essa breve incursão nos contornos qualitativos da economia do compartilhamento, parte-se, então, para um exame sob uma ótica quantitativa do segmento. Com tal intuito, traz-se à baila alguns recortes da Nota de Conjuntura “Painel da *Gig Economy* no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham”, divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com autoria de Góes, Firmino e Martins (2022); e da recente publicação “Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cooperação técnica com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o Ministério Público do Trabalho (MPT).

Em ambos os estudos, a principal fonte de dados utilizada é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), conduzida pelo IBGE, que visa acompanhar as flutuações e a evolução da força de trabalho e de outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Neste particular, convém ressaltar que, no quarto trimestre do ano de 2022, foi a primeira vez em que a PNAD Contínua levantou informações de forma segmentada e estruturada para melhor compreender os fenômenos do trabalho plataformizado, havendo a elaboração de um módulo temático específico para o assunto⁹⁵.

⁹⁵ O estudo empreendido por Góes, Firmino e Martins (2022) foi divulgado no início de 2022 e teve por base os dados da PNAD Contínua no período de 2016 a 2021, de modo que não abrangeu os resultados particularizados do trabalho plataformizado produzidos no 4T 2022, valendo-se, pois, da utilização de filtros envolvendo a natureza da relação de trabalho e as espécies de atividades e de ocupações para se chegar em um panorama aproximado da realidade dos trabalhadores nas áreas de transporte de passageiros e de mercadorias por aplicativos. Por sua vez, o trabalho conjunto do IBGE, Unicamp e MPT teve como foco principal a análise dos dados produzidos neste novo módulo temático, de tal forma a delinear o perfil



Inicia-se a exposição das informações quantitativas pela apresentação do contingente de trabalhadores nas atividades de transporte de passageiros e/ou mercadorias por meio de aplicativos no Brasil. Considerando-se, exclusivamente, o trabalho principal, estima-se que, em 2022, havia no país um total de 721 mil pessoas ocupadas como motoristas de aplicativos de transporte particular de passageiros (IBGE, 2023, p. 7); e um total de 171 mil pessoas ocupadas como condutores de motocicletas em atividades de malote e entrega por meio de aplicativos (IBGE, 2023, p. 7). A título de referência comparativa, sublinha-se que a população ocupada no setor privado foi estimada pelo IBGE, em 2022, em 87,2 milhões de pessoas, das quais 2,1 milhões realizavam trabalho por meio de plataformas digitais de serviços ou obtinham clientes e efetuavam vendas por meio de plataformas de comércio eletrônico no trabalho principal (IBGE, 2023, p. 2).

É interessante salientar que tal número é resultante de uma curva de crescimento expressiva no período que vai do início do ano de 2016 até o final de 2021, sendo ela representada por um índice de crescimento de 73% para a categoria ocupacional dos motoristas de aplicativos; e de 1.072% para a categoria ocupacional dos entregadores de moto plataformizados (GÓES; FIRMINO; MARTINS, 2022, p. 5). Ou seja, ao analisar este retrospecto, é de se esperar que os contingentes de tais trabalhadores continuem a crescer significativamente nos próximos anos.

A Tabela 1, a seguir, apresenta uma compilação dos principais dados econômico-financeiros relacionados ao trabalho plataformizado

sociodemográfico e as características do trabalho da população ocupada que utilizava plataformas digitais em seu labor.

Em suma, as informações do segundo estudo serão priorizadas porquanto fornecem um retrato atualizado e mais preciso do segmento de trabalho em análise, enquanto o primeiro estudo será utilizado complementarmente para fins de compreensão do comportamento das variáveis em termos de tendência ao longo do tempo, uma vez que abrangem uma janela temporal de seis anos.



no setor de transportes (de pessoas e mercadorias), bem como o valor referencial médio dos mesmos indicadores para o setor privado como um todo.

Tabela 1 - Comparativo entre indicadores econômicos do trabalho no setor de transportes (de pessoas e mercadorias) por aplicativos e o setor privado em geral

Categoria de Trabalho	Rendimento médio mensal (R\$)	Média de horas trabalhadas por semana	Rendimento médio por hora trabalhada (R\$/h)	Contribuintes para instituto de previdência (%)
Condutores de Automóveis no transporte de passageiros por aplicativos	2.454,00	47,9	12,81	23,6
Condutores de Motocicletas nos serviços de malote e entrega por aplicativo	1.784,00	47,6	9,37	22,3
Trabalhadores brasileiros empregados no setor privado	2.513,00	39,5	15,91	60,8

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da PNAD Contínua 2022 – IBGE (IBGE, 2023, p. 5 e 7).

Primeiramente, tem-se a apresentação dos dados relacionados ao rendimento mensal dos trabalhadores. No ponto, observa-se que, tanto os condutores de automóveis plataformizados quanto os condutores de motocicletas plataformizados possuem rendimentos inferiores à média dos empregados no setor privado (respectivamente em 2,35% e 29%), por outro lado, ambos os valores são superiores ao salário-mínimo vigente à época (R\$ 1.212,00), sendo as respectivas margens de 102,5% e 47,2%.

Sobre os rendimentos dos trabalhadores no setor de transportes por aplicativos, ainda convém destacar os seguintes fatos: i) conforme ressaltado anteriormente, esses trabalhadores, por regra, não possuem vínculo empregatício, não havendo, assim, qualquer salvaguarda



financeira típica da relação celetista; ii) é provável que haja custos indiretos (manutenção, seguros etc.) não descontados no cômputo do rendimento médio mensal destes trabalhadores, o que levaria a rendimentos efetivos inferiores aos apresentados; iii) no período que vai do início do ano de 2016 até o final de 2021, foi observada uma tendência de queda no rendimento médio mensal dos motoristas de aplicativo, com uma taxa de decréscimo anual composta da ordem de 7%, enquanto para os motociclistas plataformizados observou-se uma certa estagnação desta variável financeira (GÓES; FIRMINO; MARTINS, 2022, p. 6), compondo, desta forma, um prognóstico negativo no que diz respeito à evolução da remuneração destes trabalhadores.

Na segunda coluna da Tabela 1, são mostradas as médias de horas trabalhadas por semana para cada uma das categorias de trabalho selecionadas. Pode-se ver que a jornada semanal média dos trabalhadores plataformizados é de aproximadamente quarenta e sete horas e oito décimos (47,8 h), valor este que se encontra acima – em 21% – da média observada para o total de ocupados no país no setor privado, e acima – em 9% – da duração máxima prevista pela Constituição Federal, em seu art. 7º, XIII, como um direito protetivo aos trabalhadores⁹⁶.

Seguindo na análise da Tabela 1, tem-se, na terceira coluna, um indicador de relação produzido a partir da conjugação das duas variáveis anteriores, qual seja, o rendimento médio por hora trabalhada. Aqui, é interessante observar que, em face da típica extensa jornada laboral dos trabalhadores plataformizados, quando o seu rendimento é

⁹⁶ CFRB/1988, Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.



parametrizado em uma base horária⁹⁷ ele tende a se afastar da média dos trabalhadores no setor privado (15,91 R\$/h) e se aproximar do piso representado pelo salário-mínimo (6,88 R\$/h).

Por fim, a Tabela 1 traz os dados referentes à contribuição para instituto de previdência. Nesta quadra, nota-se uma expressiva discrepância entre a realidade observada especificamente no caso dos trabalhadores por aplicativos e aquela verificada no setor privado como um todo. Tal cenário é explicado pela condição – já amplamente abordada – de autônomos da maior parte dos profissionais plataformizados.

Até o momento, as informações e análises apresentadas foram centradas nos trabalhadores da *Gig Economy*, assim sendo, propõe-se, a partir de então, a exibição de algumas breves considerações acerca das plataformas digitais e dos respectivos mercados no Brasil, sempre considerando os segmentos de transporte de pessoas e/ou mercadorias.

É interessante notar que, muito embora os mercados de economia do compartilhamento em apreço sejam marcados pelas figuras de grandes empresas nacionais e/ou multinacionais, a exemplo de Uber e 99, no caso do transporte de pessoas; e iFood e Rappi, para o transporte de mercadorias; há uma miríade de aplicativos desta natureza espalhados por todo o país. Levantamento feito pela empresa Machine, com base nos registros da Play Store, no início de 2020, apontou a existência de, no mínimo, 557 aplicativos de transporte de passageiros no Brasil. De outra parte, no ramo de entrega de mercadorias, já foram identificados mais de 250 aplicativos atuando como plataformas de conexão entre clientes e estabelecimentos, que incluem, não apenas

⁹⁷ Para efeitos deste trabalho, todos os cálculos de rendimento efetivo por hora trabalhada aqui apresentados foram feitos considerando a equivalência de quatro semanas por mês.



alimentação, mas *pet shops*, farmácias e outros serviços de conveniência ao cliente associada à comodidade de receber em casa o que se precisa ou deseja (MASSA, 2022). Essa quantidade expressiva se explica pelo fato de que a maior parte desses aplicativos são locais/regionais, atuando em áreas com menor contingente populacional, o que vai de encontro à estratégia adotada pelas gigantes do mercado citadas anteriormente, as quais buscam, justamente, os maiores centros urbanos nacionais.

A constatação da existência de aplicativos nessa ordem de grandeza no país mostra – abstraindo-se qualquer discussão sobre a qualidade operacional dessas plataformas e focando, pura e simplesmente, no caráter funcional aqui presumido – a redução da barreira tecnológica e a viabilidade de implementação dessas ferramentas por agentes diversos, o que se explica, em parte, pelo crescimento dos modelos de negócio *White Label*⁹⁸ no setor de tecnologia e das filosofias de programação *Open Source*⁹⁹.

Por fim, adentra-se em algumas questões econômico-financeiras do modelo de negócio praticado pelas empresas da *Gig Economy* nos segmentos de transporte de passageiros e/ou mercadorias. A primeira diz respeito ao modo de cobrança e de divisão das receitas aplicado.

No cenário do transporte de passageiros, tem-se uma relação comercial com três agentes envolvidos: i) o passageiro/cliente; ii) o motorista/trabalhador; e iii) a empresa/plataforma digital. Adotando por

⁹⁸ *White Label* se refere ao modelo de negócios onde soluções, produtos ou serviços são produzidos por uma empresa (contratada) e, em seguida, vendidos para outra empresa (contratante) para renomear e comercializar como seus (TARDI, 2022).

⁹⁹ Os termos “*Free software*” e “*Open Source software*” se referem a produtos de *software* distribuídos sob termos que permitem aos usuários: Usar; Modificar; e Redistribuir o *software* da maneira que entenderem, sem exigir que paguem ao(s) autor(es) do *software* um *royalty* ou taxa para realizar as atividades listadas (FELLER; FITZGERALD; HISSAM; et al., 2005, p. 17).



referência o modelo das duas principais empresas do setor no Brasil (Uber e 99), o pagamento advém, única e exclusivamente, do passageiro, sendo essa receita repartida entre motorista e empresa, com taxas que podem chegar a até 40% para a plataforma (CAMPOS; GUAHY, 2022).

A sua vez, para o transporte de mercadorias, tem-se a configuração de uma relação comercial com quatro agentes envolvidos, a saber: i) o cliente/consumidor do produto; ii) o estabelecimento vendedor; iii) a empresa/plataforma digital de intermediação; e iv) o entregador. Também adotando como referência o modelo das duas principais empresas do segmento no país (iFood e Rappi), aqui há uma peculiaridade consubstanciada no fato de que tanto os consumidores, quanto os estabelecimentos, são geradores de receita para o microsistema acima delimitado. Explica-se: os clientes efetuam o pagamento atinente à compra do produto e à respectiva entrega, sendo esta a principal fonte de renda, que é dividida entre o estabelecimento e a plataforma conforme uma determinada comissão – a qual, em geral, varia de 10% a 25%, a depender dos serviços contratados, como, por exemplo, a divulgação dos produtos na plataforma, a logística de entrega através dos motoboys cadastrados e a opção de pagamento online por parte dos clientes (SAIPOS, 2023); os estabelecimentos, por outro lado, ainda podem ter que pagar uma mensalidade (em torno de R\$ 100) para estarem habilitados nas plataformas (SAIPOS, 2023). No caso dos entregadores associados às plataformas, o pagamento é feito por entrega, conforme uma regra de cálculo que, como regra, leva em conta o trajeto efetuado entre o estabelecimento e o local de destino da mercadoria; no caso dos entregadores contratados pelos estabelecimentos, a forma de contratação e de remuneração é acordada individualmente.



É fato notório que o principal ponto de conflito e a principal queixa dos motoristas, estabelecimentos e entregadores é o valor das taxas/comissões cobradas pelas plataformas digitais e, conseqüentemente, a remuneração resultante para eles. O tema se torna ainda mais delicado tendo em vista que, na outra ponta, a receita advinda dos consumidores finais encontra-se limitada pelo preço do produto, definido no contexto de livre concorrência e com margem restrita de aumento, dada a disputa pela conquista e manutenção dos clientes.

À primeira vista, pode-se ter a impressão de que os negócios em questão são altamente rentáveis para as empresas detentoras das plataformas digitais, mas a realidade se mostra mais complexa. A título de exemplo, cita-se o caso da Uber, que teve o seu primeiro resultado operacional positivo divulgado apenas em 04/11/2021, isto é, depois de mais de uma década em atividade (BELLON; BALU, 2021); além da UberEATS, plataforma de delivery de alimentos associada à Uber, que encerrou as suas atividades no Brasil em 07/03/2022, em menos de seis anos após a estreia no país (KLEINA, 2022). Entre os fatores que explicam as dificuldades enfrentadas por estas empresas estão a necessidade de disseminação de uma nova cultura de consumo e disputa por domínio de mercado – o que envolve altos custos de publicidade, incentivos para atrair e fidelizar clientes e parceiros e forte pressão para a redução de preços –, além de conflitos com agentes de regulação e com outros grupos corporativos interessados nesses mercados. Neste contexto, uma das estratégias de algumas startups é crescer mesmo dando prejuízo, pois acredita-se que com uma base de clientes suficientemente grande, será possível reverter os prejuízos e ganhar dinheiro (NAKAMURA, 2022).



4 A INTERVENÇÃO DIRETA DO ESTADO NA ECONOMIA COMO UM AGENTE COMPETITIVO: REFLEXÕES NORMATIVAS E DOUTRINÁRIAS

O absenteísmo substancial do Estado, conforme apregoado pelo liberalismo, demonstrou, ao longo do tempo, a falácia do discurso de autonomia de mercado, em razão dos abusos cometidos pelo poder econômico e dos desajustes socioeconômicos daí decorrentes (MONACO; DA SILVA, 2021, p. 69). Este contexto ensejou, por parte de diversos países, a adoção de uma ingerência interventiva do Estado mais aguerrida, de maneira a reequilibrar os interesses contrapostos na sociedade (MONACO; DA SILVA, 2021, p. 69).

A temática da intervenção do Estado no domínio econômico se constitui em um amplo campo teórico, permeado por ramificações diversas e uma série de discussões doutrinárias (nos domínios da zetética e da dogmática), jurisprudenciais e normativas. Desta feita, faz-se necessário – estando premido por um dever de pragmatismo – bem delimitar os elementos relevantes para a adequada compreensão e análise do objeto do estudo de caso que será empreendido no tópico seguinte.

Ancorando-se na abalizada doutrina de Eros Grau (2010, p. 147), elucida-se que a intervenção estatal pode se dar por meio de três modalidades, a saber: i) na primeira modalidade, o Estado intervém no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ação como agente econômico, o que pode ser feito por *absorção* – quando atua em regime de monopólio –, ou por *participação* – quando atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades no setor¹⁰⁰; ii) na segunda

¹⁰⁰ É importante destacar que, ao se falar em competição com a iniciativa privada, uma premissa fulcral é a de que tal competição se dê em bases igualitárias. Schwanka



modalidade, o Estado intervém por *direção*, estabelecendo mecanismos e normas para disciplinar o exercício da atividade econômica; e iii) na terceira modalidade, o Estado intervém por *indução*, manipulando os instrumentos de intervenção previstos no ordenamento jurídico para estabelecer estímulos ou desincentivos ao desempenho da atividade econômica. Ao espelhar a classificação disposta no texto da CFRB/1988 com estas trazidas acima, tem-se que a intervenção por absorção e participação se configuram dentro da forma direta de intervenção do Estado (art. 173), enquanto a direção e a indução seriam exemplos de intervenção indireta (art. 174).

Feita essa brevíssima síntese, salienta-se que, doravante, o foco das análises residirá na intervenção do Estado na economia por participação, tal qual se desenha no caso concreto da Valeu.

De modo a operacionalizar esse tipo de intervenção, o Estado lança mão de duas espécies de instituições albergadas pelo arcabouço jurídico pátrio, a saber, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Em leitura crítica e complementar ao que estatui o Decreto-Lei nº 200/1967, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 198 e 199) leciona que as duas espécies aludidas se tratam de pessoas jurídicas criadas por força de autorização legal como instrumentos de ação do Estado; são dotadas de personalidade de Direito Privado, mas submetidas a certas regras especiais decorrentes de serem coadjuvantes da ação governamental; com a diferença de que a primeira pode ser constituída sob quaisquer das formas empresariais admitidas em Direito e

(2014, p. 32) sublinha que essa condição de equidade é extremamente difícil de se conseguir, porquanto empresa pública e empresa privada tendem a operar com diferentes padrões de privilégio e restrição. A autora pondera, contudo, que, "na medida em que a empresa pública pode ser dissociada da influência política e suas operações colocadas sobre uma base totalmente eficiente, por exemplo, sem diferenciações tributárias, a concorrência leal com empresas do setor privado pode ser possível." (SCHWANKA, 2014, p. 32).



que o capital deve ser formado unicamente por recursos de pessoas de Direito Público, enquanto a outra deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima, e as ações com direito a voto devem pertencer, em sua maioria, a pessoas de Direito Público.

A intervenção direta do Estado na ordem econômica tem como lastro jurídico fundamental o art. 173 da Carta Constitucional, que assim reza: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”. O parágrafo primeiro do dispositivo em tela o complementa, delegando à lei o estabelecimento do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, o qual deve dispor sobre a sua estrutura de governança, funcionamento, formas de *accountability*, entre outros tópicos. Tal lei veio a ser editada após um longo lapso temporal, no ano de 2016, sob a numeração de Lei 13.303/2016, também conhecida por lei das Estatais, sendo regulamentada pelo Decreto 8.945/2016.

Mendonça (2014, p. 259) aduz que a doutrina indica três limites à intervenção concorrencial do Estado na economia, ou seja, a criação de empresas estatais submeter-se-ia a três restrições de índole geral, quais sejam: interesse público, proporcionalidade e subsidiariedade. O último dos requisitos listados, vale dizer, é objeto de controvérsia doutrinária, sendo o próprio autor um dos que advogam pela sua inaplicabilidade, ou, mais precisamente, pela inexistência do seu status constitucional.

O interesse público se trata de limite à própria atividade administrativa como um todo, não apenas à atividade econômica do Estado (MENDONÇA, 2014, p. 260). Na hipótese de intervenção direta do



Estado no domínio econômico, ele pode ser melhor traduzido pelos dois *standards* definidos no art. 173, caput, da CFRB/1988, isto é, “imperativo da segurança nacional” ou para atender a “relevante interesse coletivo”, sendo ambos subcritérios do interesse público como gênero.

No que diz com estes dois *standards*, por se tratarem – assim como o critério raiz de interesse público – de valores jurídicos abstratos, carregam consigo, naturalmente, um certo grau de indefinição. Sobre o tema, faz-se oportuna citação à percuciente lição de Mendonça (2014), em que exalta a importância do contexto temporal e do sentimento da comunidade na definição destes conceitos, algo como um *Zeitgeist* que extrapola os âmbitos cultural e intelectual – característicos de sua conceituação tradicional – para abranger, também, o aspecto socioeconômico de uma forma geral:

Como não existe, nem nunca existiu, instância exegética a-histórica ou supraconstitucional que permita deduzir o que é “relevante interesse coletivo” ou “imperativo de segurança nacional”, conceitos que legitimam a intervenção direta concorrencial (art. 173, caput, da Constituição da República), resta buscá-los no consenso político-social de cada tempo e lugar. Em outras palavras: as intervenções monopolística e concorrencial, e as estatais que as operam, estão configuradas menos na estrutura da Constituição, ou nas lições da doutrina, do que no sentimento da comunidade a respeito do que devam ser (MENDONÇA, 2014, p. 152 e 153).

Em termos práticos e formais, a Constituição da República conferiu à lei – conforme reproduzido anteriormente – a responsabilidade de definir os subcritérios. Complementarmente, a Lei das Estatais, no parágrafo 1º de seu art. 2º e no caput do art. 27, preconiza que o instrumento de autorização legal para a criação da empresa estatal deverá definir de forma clara o relevante interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional que a empresa visa atender. É dizer,



a definição do requisito de validade se dará, ao fim e ao cabo, em cada caso concreto de intervenção estatal.

Com vistas a perfazer a sua finalidade, que é satisfazer um dado interesse público, a empresa estatal irá atuar em um segmento, exercendo um leque de atividades. Esse campo de atuação consiste no objeto social da companhia e, no caso das empresas estatais, possui essa clara interface com o *standard* de “imperativo da segurança nacional” ou de “relevante interesse coletivo” que fundamentou a sua criação. A Lei 13.303/2016 não é expressa acerca da identificação do objeto social da empresa estatal em seu instrumento legal autorizativo, mas, pelas regras empresariais e/ou societárias, ele certamente há de constar no respectivo estatuto ou contrato social. Assim como os critérios de interesse público, o objeto social também goza – mesmo que em um grau menor, porquanto balizado pelo próprio interesse público estabelecido de forma concreta na lei de criação – de certa flexibilidade em sua definição, de modo que vale recorrer, novamente, à reflexão de Mendonça (2014), desta vez, acerca dos limites da especificação do objeto social das empresas estatais:

A exigência de especificação do objeto deve ser interpretada com bom senso, de modo a que não prejudique o propósito concorrencial das estatais. Deve-se entender o objeto social especificado na lei que autorizou a constituição da empresa numa abrangência razoável, para evitar que todo tipo de atividade empresarial não detalhada taxativamente na lei seja ilegal. Pensando de modo pragmático, a consequência de tal postura seria uma estatal empresarialmente manietada pela exigência de autorização legal a cada passo. Uma coisa é exigir que o objeto social esteja autorizado por lei; outra, é pretender que haja exaurimento de todas as atividades empresariais, abrangidas no objeto, possíveis de serem desempenhadas pela estatal — essa opção é contrária ao propósito de isonomia concorrencial entre as empresas da Administração e as demais empresas privadas. Note-se, por fim, que tal abrangência razoável do objeto social não é o mesmo que autorizações setoriais genéricas. Estas não são, em princípio, aceitáveis (MENDONÇA, 2014, p. 175).



Volvendo aos requisitos que conformam a intervenção concorrencial do Estado na economia, tem-se que o princípio da proporcionalidade constitui um dos pilares do Estado democrático de direito brasileiro e desponta como instrumento metódico de controle dos atos dos poderes públicos (SARLET, 2009, p. 396), de modo que, ao ser utilizado como limite à intervenção concorrencial, também não apresenta maiores especificidades, podendo ser adotada a tradicional estrutura trifásica de análise, com apoio no magistério do ilustre constitucionalista Ingo Wolfgang Sarlet (2009), desdobrando o princípio da proporcionalidade em três subcritérios: i) a adequação ou conformidade, no sentido de um controle da viabilidade de que seja possível alcançar o fim almejado por determinada atividade Estatal; ii) a necessidade, que reza que a ação adotada não deve impor maiores gravames e/ou restrições do que outras opções com semelhante grau de eficiência; e iii) a proporcionalidade em sentido estrito, consubstanciada na lógica de que a atividade sob julgo deve “compensar”, numa análise comparativa entre prós e contras (SARLET, 2009, p. 397 e 398).

No contexto da intervenção do Estado na economia, o “princípio da subsidiariedade” indica que tal atuação Estatal só se justifica em último caso, nas situações em que o mercado não consiga desempenhar a contento seus misteres (MENDONÇA, 2014, p. 226).

Boa parte da doutrina nacional – em que se pode citar Sérgio Ferraz, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Leonardo Vizeu Figueiredo – erige a subsidiariedade à condição de princípio – implícito – constitucional. Grosso modo, tal concepção se lastreia, materialmente, nas ideias e ideais de autonomia privada, de justiça, de pluralismo social e de dignidade da pessoa humana; e, formalmente, em alguns preceitos da Constituição da República, em



especial no art. 1º, IV, que eleva o valor social da livre iniciativa à condição de princípio constitucional fundamental; no art. 170, que caracteriza o valor social da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica; e no art. 173, que permite o desempenho estatal direto de atividades econômicas apenas para atender a imperativos de segurança nacional e de relevante interesse coletivo (MENDONÇA, 2014, p. 228 e 229).

De outro giro, ala da doutrina – em que se destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça – entendem que a subsidiariedade da intervenção econômica estatal não se trata de princípio constitucional, mas diretriz político-administrativa de organização do Estado, e aduzem que assumir aquilo significaria a constitucionalização de um modelo econômico, o que não merece guarida. Os autores defendem que o texto da Constituição Econômica em vigor é, na essência, compromissório, repleto de “compromissos dilatatórios” nos quais o constituinte originário não quis ou não conseguiu chegar a um consenso a respeito de um tema e remeteu sua resolução concreta ao trabalho de densificação infraconstitucional das gerações e dos legisladores futuros (MENDONÇA, 2014, p. 230).

De modo a ratificar essa posição e contrapor os argumentos dos defensores da tese contrária, Mendonça (2014, p. 232) ressalta dispositivos normativos do próprio texto constitucional: no artigo 1º, ao lado do valor social da livre iniciativa, está o valor social do trabalho; no artigo 3º, enumeram-se objetivos fundamentais de índole social a serem perseguidos pela República; no artigo 170, afirma-se que a ordem econômica tem por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, e que isso deverá ser feito observando-se os princípios da “soberania nacional”, da “função social da propriedade”, da “livre concorrência”, da “defesa do consumidor”, da “defesa do meio



ambiente”, da “redução das desigualdades regionais e sociais” e da “busca do pleno emprego”. Em suma, conclui-se que o ordenamento concebeu, por assim dizer, um regime relativizado ou temperado compatibilizado com outros vetores constitucionais de igual magnitude que dão freio a um capitalismo puro e simples, adotando-se, ao lado da eficiência econômica, um ideal de justiça distributiva (MONACO; SILVA, 2021, p. 71).

Tendo por referência essa concepção, ao contrário do que reza a subsidiariedade, o Estado não precisa esperar até ser a última opção para intervir concorrencialmente; o mercado privado pode estar funcionando de modo satisfatório e, ainda assim, o Poder Público está autorizado a ingressar com suas estatais, desde que haja interesse público relevante e proporcionalidade nesta ação interventiva (MENDONÇA, 2014, p. 235).

5 VALEU: UM ESTUDO DE CASO DO APLICATIVO DE *DELIVERY* DA PREFEITURA CARIOCA

O presente tópico apresenta uma análise do caso “Valeu”, o aplicativo de delivery de alimentos desenvolvido pela prefeitura carioca, por intermédio da IPLANRIO, empresa pública municipal responsável pela administração dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação da cidade do Rio de Janeiro, e lançado no dia 28/03/2022, sendo a primeira plataforma de entrega de alimentos desenvolvida por uma gestão pública no Brasil (VALEU, 2022).

De plano, cumpre destacar que o aplicativo em apreço foi objeto de questionamento em sede de ação popular (Processo nº 0097255-81.2022.8.19.0001), onde se determinou, no dia 27/06/2022, em caráter liminar, a suspensão do seu funcionamento – medida esta que ainda se



encontra em vigência tendo em vista o indeferimento de dois agravos de instrumento interpostos pelos réus (Processos nº 0049534-39.2022.8.19.0000 e nº 0058347-55.2022.8.19.0000) e a pendência do julgamento de mérito definitivo.

Assim sendo, o estudo terá por base tanto a caracterização fática do aplicativo, como as discussões técnico-jurídicas já levantadas no âmbito judicial, as quais serão confrontadas diante das informações e do marco teórico trazidos nos tópicos precedentes.

Segundo definição da IPLANRIO, o aplicativo Valeu consiste “em uma plataforma digital que permite a intermediação entre consumidores e bares e restaurantes, incentivando a oferta de bens e serviços de forma célere, eficaz e prática, tanto ao usuário quanto ao vendedor” (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 12), assemelhando-se às outras plataformas de intermediação gerenciadas por empresas privadas, consoante exemplificado anteriormente. Neste contexto, o aplicativo irá atuar de forma concorrencial no aludido segmento de mercado. O principal diferencial do Valeu diz respeito à cobrança de taxas e comissões. Conforme anúncios nos sítios eletrônicos da marca, não há taxas de adesão e/ou mensalidades, e a comissão tem valor zero para compras de até R\$ 100,00 (VALEU, 2022). Demais disso, ressalta-se que, ao menos em um primeiro momento, a plataforma não funciona como meio de pagamento, não ofertando, assim, descontos ou promoções, e não agencia/gerencia os serviços de entrega, que são de responsabilidade dos estabelecimentos e seus entregadores.

Reputa-se importante evidenciar que o Valeu, por si só, não se constitui em uma empresa, mas em um produto/serviço oferecido pela IPLANRIO – esta, sim, uma empresa pública municipal – dentro do escopo de suas atividades, devendo, por óbvio, estar associado ao objeto social da companhia. Entende-se que, independentemente disso, o



desenvolvimento do aplicativo materializa uma atuação estatal direta de natureza concorrencial, de tal sorte que pode, e deve, ser testado em face dos limites à intervenção estatal, o que será feito adiante.

O primeiro ponto escolhido para análise é, justamente, o objeto social da IPLANRIO e a respectiva aderência da atuação estatal representada pela implementação da plataforma digital de delivery. A IPLANRIO tem origem na antiga Fundação Municipal de Planejamento – RIOPLAN, cujo instrumento autorizativo era a Lei 140/79, a qual foi transformada na empresa pública municipal pela Lei 1.562/90, que, inicialmente, agregava as temáticas de Informática e Planejamento, tendo sido segregadas, posteriormente, pela Lei 2.689/1998, que assim dispõe em seu art. 8º:

Art. 8º - A Empresa Municipal de Informática e Planejamento-Iplanrio, passa a denominar-se Empresa Municipal de Informática com a finalidade de: I - planejar, implantar, gerenciar e integrar os recursos da tecnologia da informação, necessários à gestão da Administração Municipal; II - armazenar e manter dados brutos, elementares e as informações derivadas; III - desenvolver sistemas corporativos, que suportem os processos de gestão do Município; IV - disponibilizar os recursos de telecomunicações necessários ao “backbone” corporativo municipal.

No âmbito do processo judicial, a Prefeitura do Rio de Janeiro defendeu que a criação do aplicativo estaria amparada dentro dessas atribuições sob um manto genérico de “implantação de recursos de tecnologia” e da própria atividade de informática, que seria, conforme o ente municipal, o objeto social da IPLANRIO (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 12). Observando-se o artigo retromencionado, nota-se que todas as atividades listadas estão vinculadas à gestão da Administração Municipal, de tal modo a suportá-la, é dizer, não há menção ao desenvolvimento de produtos/serviços para atender ao mercado. Neste



sentido, entende-se que a criação do aplicativo já estaria viciada em sua origem por ser estranha ao objeto social e às finalidades da empresa pública que o implementou.

Abstraindo-se a conclusão supra, dá-se prosseguimento ao estudo, examinando, pois, os requisitos de interesse público – nesse caso, mais especificamente delimitado pelo subcritério do “relevante interesse coletivo” – e da proporcionalidade em sentido amplo. Aqui, é importante salientar que, uma vez que o Valeu é um produto/serviço desenvolvido pela IPLANRIO, não há um ato normativo que formalize a sua criação e de onde se possa extrair de modo explícito uma declaração de relevante interesse coletivo. Em termos formais, identificou-se apenas a edição do Decreto Rio 50.520/2022, o qual institui o Conselho Consultivo do VALEU, instância de caráter consultivo sobre as políticas de gestão estratégica do aplicativo, sem prejuízo da existência de atos *interna corporis* no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento ou da própria IPLANRIO. Desta feita, a definição do relevante interesse coletivo será retirada do conjunto de informações disponibilizadas acerca do informativo, em que é possível depreender que o principal interesse envolvido na sua criação é a disponibilização de uma plataforma com preços (de taxas e comissões) muito inferiores aos praticados no mercado pelas empresas privadas atuantes no segmento, de modo a gerar um excedente financeiro para os estabelecimentos e entregadores.

A avaliação da legitimidade e da real relevância desse interesse coletivo invocado é de difícil execução – dado o alto grau de abstração que gera uma extensa zona grísea para a conformação das qualificadoras do interesse –, havendo opiniões razoáveis de ‘homens médios’ em ambos os sentidos. Sob um espectro de opinião mais inclinado para uma concepção econômica liberal, a tendência é a rejeição do argumento, lastreando-se no fato de que, em essência, não



há uma disfunção no mercado privado e os preços praticados são decorrentes da dinâmica entre os agentes econômicos. De outra parte, sob uma ótica social, tem-se que o interesse público relevante pode ser, justamente, opor uma concorrência (via empresas estatais) a um setor privado estagnado (na hipótese em questão, uma estagnação na estrutura de preços) (MENDONÇA, 2014, p. 236). Em síntese, entende-se que, em face das circunstâncias apresentadas ao longo do texto, a existência de relevante interesse coletivo é cabível de ser defendida, embora de forma não peremptória.

Adentra-se, então, ao teste trifásico da proporcionalidade. No que diz com o exame de adequação, compreende-se ser o meio adotado (implementação de plataforma digital estatal com taxas/comissões simbólicas) viável ao atingimento do fim colimado, dado que, indubitavelmente, com base nos dados apresentados, o aplicativo irá prover uma estrutura de preços módica aos agentes interessados do segmento.

Todavia, deve-se fazer uma ressalva acerca da solução proposta pela Prefeitura do Rio de Janeiro e pela IPLANRIO em face de uma premissa fundamental da intervenção estatal concorrencial, qual seja: o estado deve intervir no mercado em igualdade de condições junto às demais empresas privadas. Tendo por base tal premissa e analisando a dinâmica de operação da plataforma digital, que indica a inexistência de qualquer fonte de receita relevante – conclusão esta corroborada pela alegação de que a IPLANRIO e a Prefeitura “não auferem qualquer remuneração ao disponibilizar o app” (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 13) –, tem-se, como decorrência lógica, que o modelo de negócio adotado carrega consigo uma artificialidade e perfaz uma concorrência desigual, porquanto é inegável que há uma estrutura de custos por trás do desenvolvimento, divulgação (marketing, captação e fidelização de



clientes), *overhead*, operação e suporte da plataforma digital de delivery, de tal modo que se presume que o resultado financeiro do negócio implementado é propositalmente deficitário.

A segunda fase do teste da proporcionalidade concerne à avaliação da necessidade da medida (SARLET, 2009, p. 398). No ponto, deve-se comparar a solução adotada com outras possíveis para o atendimento do mesmo interesse público almejado, para isso, destacam-se duas alternativas de atuação estatal que possuem um menor grau intervencionista – característica que pode ser apontada como a principal desvantagem da opção pelo desenvolvimento do Valeu pela IPLANRIO.

Em primeiro lugar, cita-se o poder-dever do Estado de reprimir o abuso do poder econômico, conforme reza o § 4º do art. 173 da Constituição Federal, contando o Estado com um microsistema administrativo-jurídico para desempenhar este papel. Destarte, preliminarmente à intervenção estatal direta no segmento por intermédio de uma empresa pública, caberia a investigação do comportamento dos agentes do mercado e eventual adoção de medidas corretivas e/ou sancionatórias. A título de exemplo, menciona-se a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Aplicativos pela Câmara Municipal de São Paulo, que tem por objeto a investigação dos contratos das empresas por aplicativo que atuam no transporte particular de passageiros individual remunerado na cidade de São Paulo, o correto recolhimento de impostos para o município e a avaliação da situação trabalhista dos colaboradores (MONTEIRO, 2022).

Em segundo lugar, aponta-se que o Estado pode-se utilizar de sua prerrogativa de fomento, prevista no art. 174 da Carta Maior, e estimular entidades da sociedade civil (a exemplo de cooperativas e outras formas de associativismo) a se organizarem para buscarem soluções para a



conquista de melhores condições nos segmentos de mercado vinculados ao uso de plataformas digitais de intermediação de compra e venda de produtos e serviços. Exemplificativamente, cita-se a colaboração entre a Associação dos Motoristas de Aplicativo de São Paulo (Amasp) com uma empresa de tecnologia para o desenvolvimento de um novo aplicativo de transporte de pessoas, com abrangência no Estado de São Paulo, e que apresente condições mais favoráveis aos motoristas parceiros (MORAES, 2022; BIANCHIN, 2022).

Por fim, parte-se para a terceira etapa do teste de proporcionalidade, qual seja, o exame da razoabilidade, ou proporcionalidade em sentido estrito, em que se observa a relação interna de custo-benefício da ação adotada (SARLET, 2009, p. 398). Neste particular, convém ressaltar a dificuldade de se realizar uma análise adequada sem ter à disposição informações e dados mais específicos acerca do projeto que se está a implementar. Todavia, salienta-se que, conforme as alegações apresentadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro no bojo da ação judicial, a estratégia desenhada para o aplicativo Valeu previa a execução de uma etapa de validação – que estava em curso no momento da determinação de suspensão do funcionamento da plataforma –, a qual acaba por ter como resultado a avaliação quanto à razoabilidade da medida, *in verbis*:

O projeto encontra-se como prova de conceito e se encontra em fase de validação (modelo beta), com vistas a testar a sua viabilidade de implementação. (...) Assim, caso tal solução apresente resultados considerados positivos, caberá ao gestor público decidir pela sua implementação de forma integral, plena e irrestrita, mediante os procedimentos e formas necessárias para tal (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 12).

Desta feita, compreende-se que o aplicativo apenas seria, de fato, implementado, caso apresentasse uma relação de



proporcionalidade positiva em relação aos seus custos e benefícios – tidos, aqui, em um sentido não estritamente econômico-financeiro.

Pelo exposto neste tópico, conclui-se que a intervenção estatal realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, por intermédio de sua empresa pública IPLANRIO, materializada na implantação da plataforma digital de delivery Valeu, padece de alguns vícios em sua formulação, a saber: i) a ausência de identidade entre a produção de produtos de tecnologia da informação a serem disponibilizados ao mercado, sem relação direta com a gestão da Administração Municipal, e o objeto social da IPLANRIO consubstanciado no art. 8º da Lei 2.689/1998; ii) o desrespeito ao primado da concorrência em igualdade de condições junto às demais empresas privadas do setor, haja vista que o modelo de negócio concebido é propositalmente deficitário; e iii) a fragilidade no teste de necessidade da ação interventiva em face da existência de outras opções menos gravosas e, quiçá, mais eficientes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tecnologias de informação e comunicação estão transformando os mercados e os processos de trabalho na pós-modernidade. Um dos principais ícones desta revolução é o modelo de economia do compartilhamento (*Gig Economy, On-demand economy, Circular economy etc.*), em que produtos e serviços são fornecidos sob demanda, por meio de uma plataforma ou um aplicativo que conecta diretamente os consumidores com esses ofertantes, os quais são remunerados por cada solicitação que atendem.

Se em tese o uso de tais ferramentas tecnológicas tem o potencial de otimizar as relações de consumo, facilitando a interação entre as pessoas e grupos de interesse, a realidade tem se mostrado diferente,



com grandes corporações dominando mercados e trabalhadores, aprisionando a energia da cooperação social, transferindo os custos e internalizando de maneira assimétrica os ganhos (CHAVES JÚNIOR, 2022, p. 16).

O presente trabalho buscou trazer à baila uma reflexão acerca da atuação do Estado dentro deste contexto, colocando em evidência uma espécie de atividade administrativa das mais contestadas na contemporaneidade, que é a intervenção direta do Estado na economia – aqui, em sua modalidade concorrencial –, tendo por inspiração a experiência da Prefeitura do Rio de Janeiro com a implementação do aplicativo de delivery de alimentos Valeu, o qual serviu de objeto de estudo de caso para este artigo.

De início, fez-se uma caracterização, lastreada em uma série de informações e dados quantitativos e qualitativos, de modo a compreender a real situação dos principais segmentos de mercado associados à *Gig Economy*, que são os de transporte de passageiros e/ou mercadorias, e poder formar convicção acerca da classificação da temática como de relevante interesse coletivo. Em suma, identificou-se que: i) cerca de 900 mil pessoas estão trabalhando na *Gig Economy* no setor de transportes do país, em tendência que se mostra crescente ao longo do tempo; ii) os patamares de rendimento dos trabalhadores plataformizados se mostram inferiores à média dos trabalhadores do setor privado (R\$ 2.513,00), enquanto a jornada semanal (de cerca de 47,8h) se mostra superior inclusive ao limite constitucional de 44 horas, e a parcela de contribuintes para instituto de previdência é ínfima (no entorno de 23%); iii) as empresas de tecnologia categorizam os trabalhadores (motoristas e entregadores) como parceiros, e não empregados, afastando-se das obrigações e regramentos trabalhistas, além de implementarem, por meio das plataformas digitais, um sistema



de controle e monitoramento extensivo; iv) as barreiras tecnológicas para a criação de novas plataformas digitais vêm sendo superadas, de tal modo que há atualmente no país, mais de 557 aplicativos de transporte de passageiros e mais de 250 aplicativos para intermediação de venda de mercadorias, tratando-se majoritariamente de aplicativos locais/regionais; e vi) os modelos de negócio adotados praticam taxas e comissões elevadas dos parceiros, chegando a até 40% no caso dos aplicativos de transporte de passageiros, e 25% no caso de aplicativos de entrega de mercadorias.

Em sequência, fez-se uma incursão no marco teórico da intervenção direta do Estado na ordem econômica, centrando o foco de estudo na modalidade concorrencial, em que o Estado concorre com outros particulares em condições equivalentes. Aqui, observou-se que a doutrina busca um fundamento constitucional para estabelecer as balizas que delimitam este tipo de atuação estatal. Grosso modo, listam-se três restrições de índole geral, quais sejam: interesse público, proporcionalidade e subsidiariedade, havendo certa divergência doutrinária quanto ao caráter do último critério, se princípio constitucional implícito, ou diretriz político-administrativa de organização do Estado a ser disciplinada no plano infraconstitucional.

Por fim, tratou-se do estudo de caso do aplicativo *Valeu delivery*, implementado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro por intermédio de sua empresa pública de tecnologia da informação, IPLANRIO. Em suma, concluiu-se que a intervenção estatal padece de alguns vícios em sua formulação, a saber: i) a ausência de identidade entre a produção de produtos de tecnologia da informação a serem disponibilizados ao mercado, sem relação direta com a gestão da Administração Municipal, e o objeto social da IPLANRIO consubstanciado no art. 8º da Lei 2.689/1998; ii) o desrespeito ao primado da concorrência em igualdade



de condições junto às demais empresas privadas do setor, haja vista que o modelo de negócio concebido é propositalmente deficitário; e iii) a fragilidade no teste de necessidade da ação interventiva em face da existência de outras opções menos gravosa e, quiçá, mais eficientes. É importante salientar que o fato de terem sido identificadas impropriedades vinculadas ao caso concreto do aplicativo Valeu não implica dizer que toda e qualquer intervenção estatal deste jaez também as teria, pelo contrário, atendendo-se aos requisitos constitucionais previamente elencados, a atuação estatal gozaria de regularidade e legitimidade.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. **Uberização: a era do trabalhador *just-in-time*?** *Revista Estudos Avançados – IEA – USP*, v.34, n. 98, p.111-126, 2020b. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>

ABÍLIO, Ludmila Costhek; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. **Uberização e plataformização do trabalho no Brasil:** conceitos, processos e formas. *Sociologias (UFRGS)*, v. 23, p. 26-56, 2021. <https://doi.org/10.1590/15174522-116484>

BELLON, Tina; BALU, Nivedita. **Uber tem 1º lucro operacional depois de mais de uma década em atividade.** *CNN Brasil*, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/uber-tem-1o-lucro-operacional-depois-de-mais-de-uma-decada-de-operacao/>. Acesso em: 10/11/2023.

BIANCHIN, Victor. **Adeus, Uber e 99?** Motoristas de app de SP vão inaugurar aplicativo próprio com taxas melhores. *Automotive Now*, 2022. Disponível em: <https://automotivebusiness.com.br/pt/posts/mobility-now/adeus-uber-e-99-motoristas-de-app-de-sp-vaio-inaugurar-aplicativo-proprio-com-taxas-melhores/>. Acesso em: 10/11/2023.



CAMPOS, Alcimar; GUAHY, Vinicius. **Quanto os aplicativos cobram dos motoristas?** *Machine*, 2022. Disponível em:

<https://machine.global/quanto-os-aplicativos-cobram-dos-motoristas/>.

Acesso em: 10/11/2023.

CASTELO BRANCO, Pedro Mendonça; COMARU, Francisco De Assis; DA SILVA, Sidney Jard. **Uberização e Covid-19:** esgarçando as contradições do trabalho no século XXI. *NORUS - Novos Rumos Sociológicos (Impresso)*, v. 8, p. 116-135, 2020.

CHAVES JUNIOR, José Eduardo Andrade. Direito do Trabalho orientado a dados: cinco conceitos operacionais na era da 'vigilância pós-panóptica'. In: ROCHA, André Presas (org.); LEAL, Érica Ribeiro Sakaki (org.); OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio (org.). **Direito do trabalho e tecnologia:** aspectos materiais e processuais. Salvador: Escola Judicial, TRT-5, 2022, p. 9-44.

DE STEFANO, Valerio. Automação, inteligência artificial e proteção laboral: padrões algorítmicos e o que fazer com eles. In: CARELLI, Rodrigo de Lacerda (org.); CAVALCANTI, Tiago Muniz (org.); FONSECA, Vanessa Patriota da (org.). **Futuro do trabalho:** os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília: ESMPU, 2020.

FELLER, Joseph (ed.); FITZGERALD, Brian; HISSAM, Scott A.; LAKHANI, Karim R.. **Perspectives on Free and Open Source Software.** MIT Press: Cambridge, MA, USA, 2005; ISBN 978-0-262-06246-6.

GÓES, Geraldo Sandoval; FIRMINO, Antony Teixeira; MARTINS, Felipe. **Painel da Gig Economy no setor de transportes do Brasil:** quem, onde, quantos e quanto ganham. *Carta de Conjuntura/Dimac* Número 55 - Nota de Conjuntura 14 - 2º Trimestre de 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988:** Interpretação e crítica. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



IBGE, **Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios**. Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf. Acesso em: 10/11/2023.

KLEINA, Nilton. **Fim do Uber Eats no Brasil: a história e o que muda agora**. TecMundo, 2022. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/mercado/234986-fim-uber-eats-brasil-o-que-muda-agora.htm>. Acesso em: 10/11/2023.

MASSA, Rubens Mussolin. **O "Boom" das plataformas de Delivery no Brasil e suas consequências peculiares**. Portal FGV, 2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/boom-plataformas-delivery-brasil-e-suas-consequencias-peculiares>. Acesso em: 10/11/2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MIGALHAS. **TST manda para o STF disputa de vínculo entre motorista e Uber**. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/388255/tst-manda-para-o-stf-disputa-de-vinculo-entre-motorista-e-uber>. Acesso em: 10/11/2023.

MONACO, Rafael Oliveira; DA SILVA, Rogerio Borba. A livre iniciativa como fator de desenvolvimento na ordem econômica. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 12, p. 64-81, 2021. <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1212>

MONTEIRO, Daniel. **Empresas de publicidade faltam novamente em reunião da CPI dos Aplicativos**. Câmara Municipal de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/empresas-de->



[publicidade-faltam-novamente-em-reuniao-da-cpi-dos-aplicativos/](#). Acesso em: 10/11/2023.

MORAES, Rute. **Motoristas de SP criam app para concorrer com Uber e 99**. *Revista Oeste*, 2022. Disponível em: <https://revistaoste.com/brasil/motoristas-de-sp-criam-app-para-concorrer-com-uber-e-99/>. Acesso em: 10/11/2023.

NAKAMURA, Dennis. **Por que o Uber Eats deixou o Brasil?** *Baguete*, 2022. Disponível em: <https://www.baguete.com.br/noticias/24/01/2022/por-que-o-uber-eats-deixou-o-brasil>. Acesso em: 10/11/2023.

PINKER, Steven. *O novo iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do humanismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0049534-39.2022.8.19.0000**. Relator: Des. Milton Fernandes De Souza. Rio de Janeiro, 16 jul. 2022.

SAIPOS. **Comparador de aplicativos delivery da Saipos**. *Saipos*, 2023. Disponível em: <https://saipos.com/comparador-de-aplicativos-delivery>. Acesso em: 10/11/2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHOLZ, Trebor. **Cooperativismo de plataforma: os perigos da uberização**. Tradução: Rafael A. F. Zanatta. São Paulo: Editora Elefante/Autonomia Literária, 2017.

SCHWANKA, Cristiane. **Estado Empresário: monopólios, conveniência e tendências disfuncionais**. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 5, n. 9, p. 11-37, jan./jun. 2014. <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v5i9.244>



TARDI, Carla. White Label Product. **Investopedia**, 2022. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/w/white-label-product.asp>. Acesso em: 10/11/2023.

UBER. **Declaração de Missão**. *Uber*, 2023. Disponível em: <https://www.uber.com/>. Acesso em 10/11/2023.

VALEU. **App de entrega da prefeitura tem taxa zero para restaurantes e o dobro de lucro para entregadores**. *Valeu*, 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Cb0v6Z1LzxK/>. Acesso em: 10/11/2023.

