

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.296 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS
ADV.(A/S)	: RICARDO OLIVEIRA GODOI
ADV.(A/S)	: BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

DECISÃO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Confederação Nacional de Serviços - CNS em face de dispositivos da Lei n. 18.349/2025, do Município de São Paulo, e do Decreto n. 64.811/2025, editado pelo Prefeito do Município de São Paulo, os quais buscam regulamentar a prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros por meio de motocicletas.

A Confederação Nacional de Serviços - CNS questiona os seguintes dispositivos:

Lei n. 18.349/2025, do Município de São Paulo: arts. 1º; 2º; 3º; 4º; 5º, II, e parágrafo único; 7º, II; 8º, I e III; 10, III e IV; 12, §1º.

Decreto n. 64.811/2025, do Município de São Paulo: arts. 1º, §§1º e 2º; 2º; 3º; 4º; 5º, caput e inciso II; 7º, VI; 8º, X; 9º, V e XVIII, alínea "f"; 11, II, III, e §1º; 12, III e IV; 13; 16; 20, I; e 21, I.

Em síntese, a entidade Requerente narra que após o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 62.144/2023, que previa a proibição total do serviço, o Município editou as normas ora impugnadas, que representariam uma

verdadeira “*proibição disfarçada de regulamentação*”, haja vista a instituição de condicionantes que, na prática, manteriam a atividade proibida ou inviabilizada.

Alega inconstitucionalidade formal dos referidos atos normativos, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes (CF, art. 22, XI), especialmente ao exigir a alteração de registro veicular e classificação de placas para “*veículos de aluguel*”.

Além disso, aponta inconstitucionalidade material decorrente da alegada violação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, uma vez que os atos impugnados imporiam restrições desproporcionais à liberdade de empreender e ao direito de escolha do consumidor (art. 170, IV e V, da CF). Nessa linha, afirma que as normas impugnadas afrontariam diretamente o decidido pela CORTE no Tema 967 de Repercussão Geral e na ADI 7.852, de minha Relatoria, no sentido da inconstitucionalidade da proibição ou imposição de barreiras de entrada injustificadas a esse modelo de negócio.

De forma resumida, três pontos dos atos normativos impugnados são questionados pela Requerente:

(1) o credenciamento prévio no prazo de até 60 dias, o qual criou uma “*condição suspensiva*” indefinida, em razão de haver disposição expressa de que a falta de análise pela Administração impedir o funcionamento da atividade;

(2) a exigência da placa veicular na categoria “*de aluguel*”, que transformaria o serviço privado em público, violando competência da União sobre trânsito e transportes; e

(3) a imposição dos requisitos da Lei n. 12.009/2009, que regulamenta os serviços públicos de mototáxi, a uma atividade notoriamente privada, ignorando distinção legal e realizada pela jurisprudência do STF.

ADPF 1296 MC / SP

O Prefeito do Município de São Paulo apresentou informações preliminares (e-Doc. 10), pelas quais sustentou que o credenciamento prévio seria instrumento de gestão apto a garantir a segurança dos serviços regulados. Afirmou que a imposição de placas vermelhas decorreria do cumprimento do Código de Trânsito Brasileiro - CTB aos serviços remunerados. Defendeu uma equiparação aos requisitos de segurança dispostos na Lei n. 12.009/2009, com a preponderância do interesse público pela vida e, por fim, apresentou dados estatísticos que corroborariam os argumentos expostos.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-

ADPF 1296 MC / SP

STF, ADI 4961, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2019; STF, ADI 4530, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 27/5/2020; STF, ADI 4293, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2025; STF, ADPF 449, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 2/9/2019; STF, RE 1.054.110, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 6/9/2019 (Tema 967 da Repercussão Geral).

Nesse julgado, além de reconhecer a inconstitucionalidade formal da norma impugnada pela violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes (CF, art. 22, IX, e XI), a CORTE consolidou a natureza privada do transporte individual privado de passageiros por aplicativos, com preponderância dos princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência e da proteção ao consumidor.

A jurisprudência da CORTE reconhece a competência dos municípios para a regulamentação de “*aspectos mínimos*”, relacionados à segurança e fiscalização dos serviços, mas obedecendo a diretriz constitucional principiológica da ordem econômica e financeira (CF, art. 170), ante a natureza privada da atividade.

No caso, as normas impugnadas não proíbem o exercício da atividade, mas condiciona sua prática à obtenção de prévio credenciamento junto à Administração municipal, adicionando critérios e exigências que caracterizam uma barreira desproporcional ao exercício da atividade.

O legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas.

Conforme me manifestei no julgamento da ADPF 449, o transporte remunerado por aplicativos segue dinâmica econômica e social própria, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios

problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos on-line.

Não se trata, conforme firmado naquele julgamento, de serviço público que legitime a sua sujeição a regime jurídico de direito administrativo, ou a atribuição de sua titularidade ao Poder Público, ainda que em regime de não exclusividade. Trata-se, ao meu ver, de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria a sua utilidade econômica.

Certamente, sendo tema de utilidade pública, caberá ao Poder Público regulamentar os aspectos necessários para o correto atendimento de todos os interesses envolvidos, até o ponto em que isso não inviabilize o pleno exercício da liberdade pelos particulares.

A União, no exercício da competência para legislar sobre política nacional de transportes e trânsito (art. 22, IX e XI), e instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF), editou a já mencionada Lei 12.587/2012, bem como a alterou para tratar especificamente do transporte remunerado por aplicativos.

Ainda que a própria lei federal tenha reservado aos Municípios a possibilidade de regulamentação e fiscalização dessa atividade, deve-se atentar, ainda em sede de cognição sumária, para a possível subversão das diretrizes constitucionais pertinentes sobre a atividade (CF, art. 170) e a regulamentação desse serviço de forma incompatível com a legislação federal.

Verifico, em análise sumária, que as normas impugnadas contêm disposições que extrapolam os limites do poder regulamentar municipal sobre o tema, atingindo a competência legislativa privativa da União e princípios constitucionais basilares ao regime privado das atividades reguladas (CF, art. 1º, IV e art. 170, IV).

O credenciamento das operadoras foi previsto nos arts. 2º e 3º da Lei 18.349/2025 e nos arts. 2º e 3º do Decreto 64.811/2025.

Destaco os seguintes dispositivos:

Lei n. 18.349/2025

Art. 2º O uso do viário urbano no Município de São Paulo para a exploração da atividade prevista nesta Lei dependerá de prévio credenciamento da pessoa jurídica exploradora.

§ 1º Considera-se pessoa jurídica exploradora aquela que oferece o serviço de transporte diretamente ou que atua na intermediação entre os condutores prestadores de serviço e os usuários, por meio de plataforma tecnológica ou outro instrumento.

§ 2º O credenciamento de que trata o caput deste artigo será concedido à pessoa jurídica na forma de sociedade empresária que atenda aos seguintes requisitos básicos, sem prejuízo de outros previstos em regulamento:

(...)

§ 3º Nas hipóteses de pessoa jurídica constituída nas formas de cooperativa ou associação, o credenciamento de que trata o caput deste artigo será concedido mediante o atendimento de requisitos específicos estabelecidos em regulamento.

Art. 3º O regulamento disporá sobre o procedimento de credenciamento de que trata o art. 2º desta Lei, bem como a documentação comprobatória a ser apresentada.

§ 1º Caberá ao Executivo avaliar o atendimento aos requisitos de credenciamento no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da autuação completa do pedido.

§ 2º O Executivo poderá solicitar complementação de

documentos ou dados adicionais, fixando prazo para atendimento, durante o qual o prazo de análise ficará suspenso.

§ 3º O credenciamento terá validade de 1 (um) ano, contado da data do deferimento do pedido inicial.

Decreto n. 64.811/2025:

Art. 2º O uso do viário urbano no Município de São Paulo para a exploração da atividade prevista neste decreto dependerá de prévio credenciamento da pessoa jurídica exploradora, entendida como aquela que presta o serviço diretamente ou que intermedeia a prestação por meio de plataforma tecnológica ou que gerencia rede de condutores e veículos.

(...)

Art. 3º O pedido de credenciamento será autuado perante o Comitê Municipal de Uso do Viário – CMUV e avaliado no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 1º A ausência de apreciação do pedido no prazo previsto no “caput” deste artigo não enseja a concessão automática do credenciamento ou de sua renovação, sendo vedado o início ou o prosseguimento da atividade sem o prévio credenciamento.

§ 2º O credenciamento terá validade de 1 (um) ano, contado da data de deferimento do pedido inicial ou da renovação do prazo do credenciamento anterior.

§ 3º A renovação do credenciamento deverá ser solicitada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias a contar da data do vencimento do prazo vigente, observados os demais requisitos fixados neste decreto e em suas respectivas normas complementares.

As disposições preveem uma verdadeira submissão do exercício de atividade econômica privada à discricionariedade administrativa por omissão. Isso porque, o regulamento especifica que a ausência de apreciação do pedido de credenciamento no prazo não enseja a concessão do credenciamento (art. 3º, §1º, do Decreto n. 64.811/2025).

Essa previsão, além de confrontar o prazo máximo de 60 dias para a apreciação do credenciamento, firmado na lei municipal (art. 3º, §1º), esvaziando qualquer consequência jurídica positiva do dispositivo legal, evidencia um óbice desproporcional que desobedece os princípios da ordem econômica.

Tal sistemática converte a inércia do Poder Público Municipal - seja decorrente de ineficiência da gestão ou de opção política deliberada -, em instrumento de interdição de atividade econômica, submetendo o exercício de atividade potencialmente lícita a condição suspensiva sem prazo determinado.

Quanto à exigência de registro veicular na categoria “aluguel”, previsto no art. 5º, II, da Lei n. 18.349/2025 e no art. 5º, II, do Decreto 64.811/2025, constato possível usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes (art. 22, XI, da Constituição), uma vez que a legislação federal e o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL distingue o transporte público individual do transporte remunerado privado individual de passageiros, sendo este último nitidamente de caráter privado, inexistindo imposição por lei federal para o registro na categoria de “aluguel”, como se observa no art. 4º, da Lei n. 12.587/2012:

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

(...)

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, **por intermédio de veículos de aluguel**, para a realização de viagens

individualizadas;

(...)

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

Os normativos impugnados também equiparam a atividade em questão com o regime de serviço público dos mototáxis, fixado na Lei n. 12.009/2009. Realço:

Lei n. 18.349/2025

Art. 4º O condutor deverá possuir prévio cadastro como condição para a exploração da atividade de transporte individual remunerado de passageiros no Município de São Paulo, nos termos desta Lei e de sua regulamentação.

§ 1º Para obtenção do cadastro, a pessoa física interessada deverá atender às exigências do Código de Trânsito Brasileiro - Lei nº 9.503/97, da Lei Federal nº 12.009, de 29 de julho de 2009 e das resoluções do CONTRAN relativas ao transporte remunerado de passageiros em motocicletas e aos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros previstos em regulamento: (...)

Decreto n. 64.811/2025

Art. 1º. (...)

§ 2º As disposições deste decreto não afastam o

cumprimento de exigências previstas na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, na Lei Federal nº 12.009, de 29 de julho de 2009, e nas resoluções do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, nem substituem licenças, alvarás, vistorias e outras espécies de atos administrativos decorrentes do poder de polícia oriundos de outros órgãos de trânsito e de segurança viária.

(...)

Art. 4º O transporte remunerado de passageiros por motocicleta somente poderá ser realizado por condutor registrado na pessoa jurídica exploradora e inscrito em cadastro municipal de condutores.

§ 1º Para o cadastro de condutor é necessário atender às exigências previstas na Lei Federal nº 9.503, de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, na Lei Federal nº 12.009, de 29 de julho de 2009, nas resoluções do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e às seguintes condições:

Essas previsões vinculam o transporte privado de passageiros às exigências da Lei n. 12.009/2012, que regulamenta o exercício da atividade profissional de mototaxista - serviço de transporte público individual. A Lei federal n. 12.587/2012 estabelece clara distinção entre essas atividades, o que evidencia a possível inconstitucionalidade de vinculação operada pelas normas impugnadas.

Como destacado, essa distinção foi reafirmada por esta CORTE no julgamento da ADPF 449 e no RE 1.054.110 (Tema 967 de Repercussão Geral), de modo que eventual equiparação das atividades ou vinculação dos regimes jurídicos configura restrição desproporcional que ignora a natureza privada da atividade e invade a competência da União para definir as diretrizes nacionais de transporte.

Entretanto, as disposições relativas aos requisitos técnicos de

segurança — tais como idade máxima da frota, potência motora mínima e exigência de cursos de formação especializada — revelam-se, em princípio, legítimas. Tais normas materializam o exercício do poder de polícia administrativa voltado à incolumidade pública, não configurando impedimento ao exercício da atividade, e sim qualificação operativa que se conforma com o interesse local.

Diante do exposto, DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para:

(a) SUSPENDER A EFICÁCIA do art. 3º, §1º, do Decreto n. 64.811/2025 do Município de São Paulo, determinando que, transcorrido o prazo de 60 dias sem manifestação conclusiva do Poder Público Municipal, as operadoras e os condutores possam iniciar suas atividades;

(b) SUSPENDER A EFICÁCIA dos arts. 5º, II, e parágrafo único, da Lei n. 18.349/2025, e do art. 5º, II, do Decreto n. 64.811/2025, de modo a vedar a exigência de registro de placas na categoria de “aluguel”, por ausência de competência legislativa municipal;

(c) SUSPENDER A EFICÁCIA das as expressões que vinculam a atividade à Lei Federal nº 12.009/2009 e às normas regulamentares do serviço público de mototáxi, constantes no art. 1º, parágrafo único e art. 4º, § 1º da Lei nº 18.349/2025, bem como no art. 1º, § 2º, Art. 4º, § 1º e Art. 5º, caput do Decreto nº 64.811/2025.

Solicitem-se informações a serem prestadas pelo Prefeito do Município de São Paulo e pela Câmara Municipal de São Paulo, no prazo de 10 (dez) dias.

Em seguida, remetam-se os autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco)