

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.852 SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS
ADV.(A/S)	: RICARDO OLIVEIRA GODOI
ADV.(A/S)	: SAUL TOURINHO LEAL
ADV.(A/S)	: BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Como relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Serviços - CNS, tendo por objeto a Lei n. 18.156/2025, do Estado de São Paulo, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de autorização e regulação dos municípios para a utilização de motocicletas na prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros.

I - DA CONVERSÃO DO REFERENDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO

Em caráter preliminar, constato que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações por todos os sujeitos processuais e interessados, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo da celeridade processual e da eficiência, o conhecimento pleno do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita nesta SUPREMA CORTE,

tendo sido adotada, em benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6.031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

II - PRELIMINAR: DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Inicialmente, cabe analisar a preliminar de ilegitimidade ativa por ausência de pertinência temática, invocada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (eDoc. 39).

Segundo argumenta, de acordo com o Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - SNES, o registro sindical da requerente exclui expressamente a representação das federações atinentes ao setor de transportes, o que comprovaria a ausência de pertinência temática entre o seu objeto social e o conteúdo material da legislação impugnada.

Verifico que, apesar de não se mostrar entidade sindical representativa do setor de transportes, a requerente comprova a representação do setor de serviços tecnológicos, inclusive das empresas que operam na intermediação do transporte privado individual remunerado de passageiros (transporte por aplicativo).

Há, notoriamente, certa interação entre os interesses do tradicional setor de transportes e o setor das empresas de tecnologia que operam no transporte por aplicativo, sobretudo no que se refere ao modelo de negócios e às relações de trabalho. A lei questionada afeta diretamente o setor de serviços de tecnologia e intermediação digital que operam no

mercado de transporte individual de passageiros. Essas empresas, que são representadas pela entidade Requerente, têm interesse direto na discussão sobre a necessidade de limitação de acesso aos serviços de transporte por motocicletas.

Dessa forma, a presente Ação Direta atende aos requisitos e pressupostos legais de admissibilidade, porque foi promovida por entidade constitucionalmente legitimada - confederação sindical de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF), presente também a pertinência temática, em razão da matéria discutida guardar relação com a classe representada pela requerente.

Portanto, CONHEÇO da presente Ação Direta.

III - MÉRITO

No caso em apreço, discute-se a validade formal e material de norma estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos Municípios (art. 1º), além de prever condições relacionadas a trânsito e transportes que devem ser seguidas pelos entes municipais do Estado (art. 2º e seguintes).

A argumentação central da entidade requerente na tese de inconstitucionalidade formal da norma é a existência de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transportes (art. 22, IX e XI, da CF). De outra perspectiva, a tese de inconstitucionalidade material da norma é resumida em violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor (arts. 1º, IV, e 170, IV e V, da CF).

III.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: USURPAÇÃO DE

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO

Modelo constitucional de repartição de competências

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “*era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder

central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, no IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder,

principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às

diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação

Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Em relação ao tema tratado no presente julgamento, o texto constitucional previu o interesse geral e a necessidade de observância nacional da matéria atinente a trânsito e transportes, com a finalidade de garantir uniformidade normativa em todo o território nacional, evitando, assim, fragmentação regulatória sobre o tema.

Desse modo, ainda que haja interesse local na organização e prestação dos serviços de transporte (art. 30 da Constituição), os municípios devem seguir as diretrizes traçadas pela legislação federal.

O legislador federal, cumprindo competência constitucional prevista (art. 22, IX e XI), instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio da Lei 12.587/2012. Essa legislação foi posteriormente alterada com nova redação dada ao inciso X do art. 4º e a inclusão dos arts. 11-A e 11-B pela Lei n. 13.640/2018, abordando expressamente a regulamentação e a fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, e consolidando-as como de **competência exclusiva dos municípios e do Distrito Federal**.

Transcrevo a íntegra dos dispositivos:

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

(...)

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)

(...)

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

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

O legislador criou a figura do “transporte remunerado privado individual de passageiros”, distinguindo-o de transporte público coletivo (art. 4º, VII) e transporte público individual (art. 4º, VIII). A delegação de competência para regulação e fiscalização teve como destinatário exclusivo os municípios e o Distrito Federal.

Dessa forma, o Estado de São Paulo não possui competência para tratar sobre a matéria e sequer para delegar ou condicionar a atuação municipal, como o fez na lei questionada.

Este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL possui sólida e reiterada

jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que invadam a competência da União para tratar sobre o tema. A CORTE há muitos anos, definiu a inconstitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que autorizava o transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, reforçando o interesse nacional da temática envolvida (ADI 2606, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 7/2/2003).

No julgamento da ADI 3135, de Relatoria do Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ 8/9/2006, a CORTE, por unanimidade, julgou inconstitucional lei do Estado do Pará, que regulamentava no âmbito estadual o serviço de transporte individual de passageiros, prestados por ciclomotores, motonetas e motocicletas.

Lei semelhante do mesmo Estado (Pará) foi editada em seguida, o que levou ao questionamento e posterior julgamento na ADI 4961, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2019. Mais uma vez, a CORTE oportunamente reafirmou sua jurisprudência, reconhecendo a inconstitucionalidade formal da legislação, em julgado com a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 6.942/2007 DO ESTADO DO PARÁ. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS PRESTADO POR MEIO DE CICLOMOTORES, MOTONETAS E MOTOCICLETAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. É inconstitucional norma estadual ou distrital que regulamente o serviço individual de passageiros, por ser matéria afeta a transporte, de competência privativa da União, nos termos do art. 22, XI, CRFB. Precedentes.

2. Ação direta julgada procedente.

Tenho, assim, integralmente aplicável ao caso os precedentes deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que censuram legislações locais editadas como escopo de regulamentar serviços de transporte urbano em contrariedade, ou sem o respaldo, de legislação federal.

Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI).

II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar.

III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas.

IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97.

(ADI 3136, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ de 10/11/2006)

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. Direito do trabalho. Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício

ADI 7852 MC-REF / SP

ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito.

(ADI 3610, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe de 21/9/2011)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar.

(ADI 3679, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe de 2/8/2007)

Com o mesmo sentido: ADI 4530, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 27/5/2020; ADI 4293, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2025.

Sobre o tema, veio esta CORTE a firmar os precedentes referidos pela Requerente — ADPF 449 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 8/5/2019) e RE 1.054.110 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 9/5/2019, Tema 967 da Repercussão Geral) — nos quais apreciada a controvérsia constitucional sobre legislações locais que pretenderam a restrição de serviços de transportes de passageiros por meio de aplicações digitais.

Prevaleceu o entendimento segundo o qual a competência para a regulação de transporte individual particular de passageiros, ainda que com fundamento no interesse público na proteção ao consumidor, mobilidade urbana e meio ambiente, **não permite a proibição dessa atividade**. Nesse sentido, as teses fixadas no julgamento do Tema 967:

1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e

2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).

Essas referências legais e jurisprudenciais são perfeitamente aderentes ao caso em julgamento, que trata de regulação de transporte remunerado privado individual de passageiros, ou seja, *“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”* (art. 4º, X, Lei 12.587/2012, na redação da Lei 13.640/2018).

A circunstância de se tratar de transporte por meio de motocicletas poderia, em tese, justificar a regulamentação de aspectos relacionados a esse tipo de veículo. Inclusive, os motivos que embasaram a proposição legislativa que originou a norma impugnada, como narrado pela Assembleia do Estado de São Paulo, destacam dados oficiais sobre sinistros ocorridos no transporte por motocicleta.

Todavia, não há fator que distinga, sob o aspecto jurídico, o transporte por aplicativos, seja por automóveis (carros) ou por motocicletas, devendo-se aplicar o mesmo entendimento firmado pela CORTE nos precedentes acima referidos.

Os precedentes destacados corroboram a primazia da União para o tratamento da matéria, na medida em que estabelece que os Municípios não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal.

Assim, verifico clara inconstitucionalidade formal da Lei n.

18.456/2025, editada pelo Estado de São Paulo, ao inserir inovações sobre matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, IX e XI, da CF). Essa conclusão também é endossada pela Advocacia Geral da União e pelo Procurador-Geral de República em suas manifestações:

“a Lei nº 18.156/2025, do Estado de São Paulo, a pretexto de tutelar a defesa do consumidor e a proteção à saúde, ofendeu a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, culminando por disciplinar a utilização de motocicletas para transporte individual privado remunerado de passageiros, em afronta ao artigo 22, inciso XI, da Constituição de 1988.” [Manifestação do AGU, e-Doc 52, p. 8]

“Não se trata, portanto, de simples reprodução de conteúdo normativo federal. A Lei estadual n. 18.156/2025 inova no ordenamento jurídico ao estabelecer disciplina própria sobre matéria já regulada por legislação federal, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI, da Constituição). É o que basta para a declaração de inconstitucionalidade da norma.” [Manifestação do PGR, e-Doc 60, p. 9-10]

III.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA E À ORDEM ECONÔMICA

Como mencionado, a Lei n. 18.156/2025 do Estado de São Paulo, em seu art. 1º, fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo prévia autorização e regulamentação pelos Municípios. Relevante a transcrição:

Artigo 1º - No Estado, a utilização de motocicletas para a

prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros fica condicionada à autorização e regulamentação dos municípios.

Parágrafo único - Para fins desta lei, entende-se como transporte individual privado remunerado de passageiros a atividade cuja utilização seja intermediada por plataformas digitais ou outros meios de contratação de serviços de transporte individual pago.

Essa exigência legal, na verdade, impõe uma generalizada condição suspensiva ao uso de motocicletas em atividades profissionais no âmbito do Estado de São Paulo, atingindo sobremaneira os “mototáxis” e os motociclistas que atuam no transporte de passageiros por intermédio de aplicativos. Desse modo, o uso de motocicletas nas atividades descritas só voltaria a ser permitido após autorização e regulamentação dos municípios.

No caso, apesar de a lei impugnada não proibir expressamente o exercício da atividade, ela condiciona sua prática à obtenção de prévia autorização por cada Município paulista, adicionando, assim, critérios e exigências que, como apontado pelo Procurador-Geral da República, caracterizariam uma “*barreira de entrada*” para o exercício da atividade.

A Constituição Federal prevê os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º, IV). Ao tratar sobre a ordem econômica, repisa como alicerce a valorização do trabalho e a livre iniciativa (art. 170), e em seguida discrimina os princípios, dentre os quais destaco a livre concorrência (art. 170, IV) e a busca do pleno emprego (art. 170, VIII).

Como sustentei no campo acadêmico (*Direito Constitucional*, 41ª ed. São Paulo:Atlas, 2025), é através do trabalho que o homem garante sua subsistência e o crescimento do país, prevendo a Constituição, em diversas passagens, a liberdade, o respeito e a dignidade ao trabalhador (exemplos: CF, arts. 5º, XIII, 6º, 7º, 8º, 194-204). A ordem econômica na

Constituição optou pelo modelo capitalista de produção, também conhecido como economia de mercado (art. 219), cujo coração é a *livre iniciativa*. E bem por isso a Carta Magna assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170 parágrafo único).

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.

Assim, agiu corretamente o legislador em definir a prática desses serviços como de natureza distinta do *transporte público individual de passageiros*, estatuído pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana como o “*serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas*” (art. 4º, VIII, do PNMU), bem como dos “*serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros*”, referido no art. 12 da mesma lei, do qual também constitui exemplo o serviço a cargo dos profissionais taxistas (art. 2º da Lei 12.468/2011).

O legislador federal, ainda, atribuiu aos municípios e ao Distrito Federal 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.

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.

O ponto relevante é que o transporte individual de passageiros, por meio de aplicativos, não é definido como serviço público, como expressamente distinto nas definições da Lei n. 12.587/2012, sendo, portanto, guarnecido pelos princípios da ordem econômica, em especial pelo princípio da livre iniciativa.

As restrições impostas pela lei estadual questionada, ao fixar condição suspensiva ao uso de motocicleta em determinadas atividades profissionais, termina por ofender princípios constitucionais que tutelam a ordem econômica, representando verdadeiro obstáculo desarrazoado ao exercício laboral.

A dimensão dessa violação pode ser aferida ao se observar dados sobre o mercado de trabalho no Brasil, especificamente sobre mototaxistas e sobre o crescente contingente de condutores mediados por plataformas digitais.

A amplitude deste último grupo revela a gravidade das restrições. Recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e anunciada nos diversos meios de comunicação, apontou que o Brasil atingiu a marca de quase **1,7 milhão de trabalhadores que têm as plataformas digitais como principal meio de trabalho** (Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-10/trabalhador-por-aplicativo-ganha-mais-porem-tem-jornadas-mais-longas>).

Ainda que a lei impugnada mire especificamente o transporte de passageiros, os dados gerais sobre o trabalho com motocicletas demonstram a magnitude da atividade econômica afetada. Segundo o IBGE, do universo de **1,1 milhão de pessoas que trabalham conduzindo**

motoc no país, 351 mil (ou 33,5%) utilizam aplicativos para exercer sua atividade remunerada.

A pesquisa do IBGE ilustra que o serviço de transporte por motocicletas é fonte de renda principal para parcela relevante dos cidadãos. Ainda que se verifiquem contrapartidas a essa modalidade (a exemplo do maior nível de informalidade e maior carga horária média de trabalho), os dados econômicos realçam sua importância. **O rendimento médio de um motociclista que opera por aplicativos é de R\$ 2.119,00, maior que o salário-mínimo vigente (R\$ 1.525,00) e quase 30% superior ao rendimento médio dos motociclistas “não plataformizados” (R\$ 1.653,00).**

As estatísticas reforçam nítida tendência de migração para a tecnologia: entre 2022 e 2024, o número de motociclistas “plataformizados” cresceu 140 mil, enquanto houve queda de 53 mil dos “não plataformizados”. Em especial, **a região Sudeste, liderada pelo Estado de São Paulo (alvo da lei questionada), é o principal polo da atividade, concentrando 53,7% de todos os trabalhadores por aplicativos do país**, o que evidencia o impacto econômico e social local da norma impugnada.

Cuida-se, assim, de uma realidade social e econômica consolidada, que afeta diretamente a subsistência de centenas de milhares de trabalhadores que atuam, em sua esmagadora maioria (86,1%, segundo o IBGE), por “conta própria”.

Condicionar o desenvolvimento de determinados serviços com uso de motocicletas, mormente atinentes à atividade profissional de massa, a uma autorização e regulação municipal, revela indevida vedação prévia que inverte a lógica constitucional da liberdade econômica, insculpida no art. 170 da Constituição.

Ofende, a propósito, o núcleo essencial da livre iniciativa destacado na tese já mencionada do Tema 967 de Repercussão Geral (RE 1054110), que não obstante tenha sido apreciada em relação aos motoristas, a ratio do fundamento é integralmente aplicável aos motociclistas: “1. A proibição

ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência”.

Vislumbro assim que a condição praticada pela Lei n. 18.156/2025 do Estado de São Paulo ao desempenho de atividade profissional com uso de motocicletas promove uma prévia restrição geral indevida que contraria a Constituição, por violar os princípios da ordem econômica, em especial a livre iniciativa e a livre concorrência.

III.3 - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA À PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR: EFEITO OPOSTO À JUSTIFICATIVA DA CRIAÇÃO DA LEI

Sob outra perspectiva, a argumentação de proteção ao consumidor e defesa da saúde, que legitimaria a competência legislativa do ente federado (art. 24, VIII e XII, da CF) na argumentação da Assembleia Legislativa estadual, embora tenha alguma relação com o caso a considerar as estatísticas de acidentes e afins, não representa o ponto substancial da legislação, que é o tratamento conferido em matéria de trânsito e transportes e, em última análise, seria restrição ao desenvolvimento de atividade profissional.

Não se desconhece que a segurança viária, a saúde da população e a proteção dos consumidores sejam objetivos estatais legítimos, todavia não pode servir como um cheque em branco para a liquidação de direitos e garantias fundamentais. Isto é, não é defensável que o legislador ignore uma série de princípios e fundamentos constitucionais, a fim de impor restrições desarrazoadas, ao argumento de proteção consumerista e da saúde pública.

Na prática, a lei questionada promove evidente intervenção desproporcional e irrazoável na ordem econômica, ofendendo princípios constitucionais basilares.

Como destaquei anteriormente, a existência do transporte por aplicativos atende a uma demanda que emergiu, dentre outros, da deficiência do transporte público e dos problemas de mobilidade nos grandes centros urbanos, falhas que, em menor ou maior grau, são atribuídas ao Poder Público.

Em vez de editar regramento à garantir proteção aos consumidores, as restrições impostas resultam no efeito inverso: limitam, mesmo que sob condição suspensiva, as opções de mobilidade urbana, impactando os consumidores e, de forma ainda mais grave, a população de baixa renda e de regiões periféricas - a maior utilizadora desses serviços.

Logo, os consumidores usuários da tecnologia, que veem restringidas suas opções na busca por melhores preços e serviços de melhor qualidade, têm tolhido o seu direito de escolha, até que cada Município paulista resolva convenientemente autorizar e regulamentar a matéria, o que pode levar anos e estender-se indefinidamente à vontade política.

Sobre o tema e pela pertinência, convém destacar trechos do voto do Ministro LUIS ROBERTO BARROSO na ADPF 449, em que bem discorre sobre a livre iniciativa e a livre concorrência no contexto do transporte de passageiros por aplicativos:

“(…)

Livre iniciativa não tem apenas uma dimensão econômica, tem uma dimensão de uma liberdade individual, de exercício dos direitos da personalidade. Ela transcende, portanto, o domínio puramente econômico, para significar as escolhas existenciais das pessoas, seja no plano profissional, seja no plano pessoal, seja no plano filantrópico.

Além disso, a livre iniciativa também é um princípio específico da ordem econômica brasileira, e isso significa uma opção pela economia de mercado, que significa uma economia que gravita em torno da lei da oferta e da procura, com

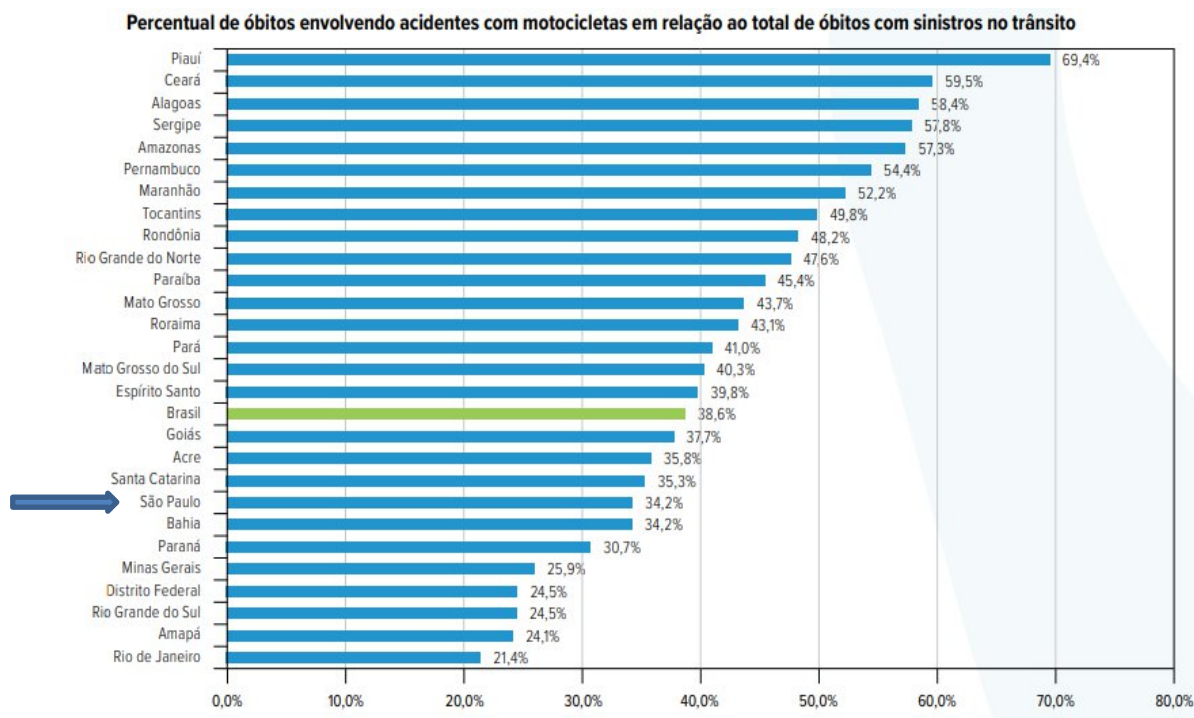
pontuais intervenções do Estado para corrigir falhas do mercado. Essa é a opção constitucional no Brasil. Portanto, nesse ambiente, eu penso ser incompatível com a livre iniciativa normas que proíbam explicitamente uma atividade econômica, como, no caso, é o transporte individual remunerado de passageiros cadastrados em aplicativos.

(...) livre iniciativa significa também livre concorrência, e nessa ideia se contém uma opção pela economia de mercado assentada na crença de que é a competição entre os agentes econômicos de um lado e a liberdade de escolha dos consumidores do outro que produzirão os melhores resultados sociais, que são a qualidade dos bens e serviços a um preço justo.”

As restrições forçam os cidadãos a submeterem-se a alternativas potencialmente mais caras, mais lentas e menos eficientes, enfraquecendo o ambiente competitivo, em claro prejuízo ao consumidor. Isso porque é de conhecimento geral que o transporte individual de passageiros por aplicativos, em especial por motocicletas, possui custo mais acessível, significando alternativa robusta ao transporte público.

Sob outro ângulo, **São Paulo é um dos estados brasileiros com a menor taxa de mortes por acidentes com motocicletas por 100 mil habitantes**, inclusive ficando abaixo da média nacional, conforme divulgado no *Atlas da Violência de 2025*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>).

O gráfico bem ilustra o comparativo:



A pesquisa reforça ainda, que a mortalidade no trânsito é um fenômeno multifatorial e de amplitude nacional, influenciado por causas que escapam à competência de um único Estado. Evidencia, a propósito, uma falha de políticas públicas, com destaque ao **corte de recursos destinados à segurança no trânsito e à falta de ações em prol do tema**.

Acentuo que a lei questionada, ao enfrentar o problema com a imposição de uma barreira de acesso, não contribui de forma útil para a sua solução. O Poder Público, que falha na promoção de políticas públicas aptas a tutelar os cidadãos no trânsito (fiscalização, medidas educativas, conscientização e etc.), não pode embaraçar o livre desempenho de atividade profissional, sob a justificativa de proteção consumerista e da saúde pública.

O papel do Estado nessa matéria não é proibir atividades econômicas lícitas (Lei 12.587/2012), como o transporte remunerado privado individual de passageiros, nem impor limitações desproporcionais que beiram a vedação, como feito pela lei impugnada,

mas regulamentar, no campo de sua competência, as atividades para garantir a segurança de todos os envolvidos, sem que haja transgressões à ordem econômica e seus alicerces.

A opção adotada pelo legislador estadual com a Lei 18.156/2025 incentiva a migração do serviço para a clandestinidade, expondo o consumidor a um risco ainda maior, ao eliminar as salvaguardas que a tecnologia e a formalização do serviço proporcionam (rastreamento pelo aplicativo, avaliação dos motociclistas, canais de reclamação, elogios e etc.).

Assim, incorre a lei impugnada em violação constitucional ao dever de proteção ao consumidor, previsto nos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

IV - DISPOSITIVO

Ante o exposto, convertido o presente julgamento de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, CONHEÇO da presente ação e, confirmando a medida cautelar, JULGO PROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.156/2025, do Estado de São Paulo.

É o voto.