

A Batalha Judicial pelo Asfalto: a Tensão Hermenêutica entre Autonomia Municipal, Livre Iniciativa, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública na Regulamentação do Serviço de Mototáxi por Aplicativos

Marcos Antonio Silva¹

Resumo

Este artigo examina a tensão jurídica e política, ainda em curso, relativa à regulamentação do serviço de mototáxi por meio de aplicativos, tais como Uber e 99. O debate central gira em torno do embate entre a autonomia municipal, o direito à livre iniciativa e a necessidade de segurança pública. A tese principal é a de que a proibição total do serviço pelos municípios é uma medida inconstitucional e desproporcional, visto que a Constituição Federal de 1988 confere à União a competência privativa para legislar sobre “trânsito e transporte” (art. 22, XI), enquanto outorga aos municípios o poder de organizar serviços de interesse local (art. 30, V). À luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente do Tema 967 da Repercussão Geral, defende-se a livre iniciativa e a livre concorrência. Argumenta-se ainda que a proibição total pode ter consequências sociais negativas, acarretando aumento da informalidade e da clandestinidade e cerceamento da inovação. A análise da jurisprudência em São Paulo mostra um cenário de instabilidade e conclui-se que a via mais adequada para combatê-lo consiste na regulamentação, com o Judiciário orientando o poder público no sentido de buscar soluções que conciliem modernidade, inovação, segurança e bem-estar social.

1 Mestre em Direito da Sociedade da Informação (FMU/SP) e mestrando em Gestão em Políticas Públicas (FGV-EAESP), Professor de Direito Administrativo, Ex-Secretário Geral Parlamentar e Secretário Geral Administrativo Adjunto da Câmara Municipal de São Paulo.

Palavras-chave: Autonomia Municipal; Conflito de Competências; Jurisprudência e Princípio da legalidade; Mototáxi por Aplicativo; Regulamentação.

Introdução

A ascensão da economia de compartilhamento, impulsionada por plataformas digitais, transformou o cenário urbano, especialmente no setor de transporte. O serviço de transporte individual de passageiros por motocicletas, intermediado por aplicativos como 99 e Uber, surgiu como uma solução de mobilidade ágil e acessível, principalmente em grandes cidades e em áreas com infraestrutura de transporte deficiente. No entanto, sua rápida disseminação provocou um complexo conflito jurídico e político, que coloca em oposição a autonomia municipal, o direito à livre iniciativa e a necessidade de garantir a segurança pública.

Este artigo analisa a tensão em torno da regulamentação desse serviço, examinando as decisões judiciais, os argumentos das partes envolvidas e as possíveis soluções para o impasse. A questão central é: até que ponto a competência municipal para organizar o transporte de interesse local pode ser usada para proibir o serviço de mototáxi por aplicativos sem violar os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência?

A tese defendida é a de que a proibição total e irrestrita do serviço pelos municípios é uma medida desproporcional e inconstitucional, e que o caminho mais adequado é a regulamentação, a fim de que esta garanta a segurança dos usuários e a legalidade da atividade, sem cercear a inovação e o desenvolvimento econômico.

Os municípios reagem mostrando que a fiscalização do cumprimento das regras de regulamentação é difícil e exigem compartilhamento com os demais entes e, especialmente, com as plataformas de aplicativos que viabilizam o serviço.

O Cenário Normativo e o Conflito de Competências

A controvérsia sobre a regulamentação do mototáxi por aplicativos tem sua raiz no choque entre diferentes esferas de competência legislativa. A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências de forma a criar um sistema de freios e contrapesos que, neste caso, gera um embate direto.

A competência da União para legislar sobre “trânsito e transporte” está estabelecida no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Esse dispositivo é o pilar para as plataformas de aplicativos, que argumentam que qualquer proibição municipal invade a esfera federal.

A Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei nº 12.009/2009 (que regulamenta a profissão de mototaxista) são leis federais que tratam do tema. A ausência de uma proibição explícita nessas leis é usada pelas empresas para argumentar pela legalidade do serviço. Além disso, a Lei nº 13.640/2018 alterou a Política Nacional de Mobilidade Urbana para incluir o transporte individual privado de passageiros por aplicativo, embora sem menção direta ao transporte por motocicletas.

Por outro lado, a autonomia municipal é garantida pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, que confere aos municípios a competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Com base nisso, as prefeituras defendem seu poder de regulamentar ou proibir o serviço, argumentando que a segurança viária e a organização do trânsito são questões de interesse local. O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), embora seja uma lei federal, prevê a atuação dos órgãos executivos municipais de trânsito em suas respectivas jurisdições. A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, fundamentou o Decreto nº 62.144/2023 na necessidade de organizar o sistema de transporte e mitigar os riscos à segurança pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido um balizador importante. No Tema 967 da Repercussão Geral, o STF declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que proíbem ou restringem o transporte individual privado de passageiros por aplicativos (como UberX). Embora a decisão se refira a veículos de quatro rodas, a tese central é a de que a proibição viola os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170 da Constituição Federal). A Corte entendeu que cabe aos municípios apenas a regulamentação do serviço e não a sua proibição total. Esse entendimento tem sido estendido, por analogia, para o serviço de mototáxi. A doutrina e a jurisprudência mais recente caminham no sentido de que a competência municipal não pode ser utilizada para proibir o que a legislação federal não proíbe.

Os Impactos Sociais e a Tensão entre os Princípios

A discussão sobre o mototáxi por aplicativo vai além do debate jurídico e se aprofunda nos impactos sociais e econômicos. De um lado, a livre iniciativa é um dos pilares da ordem econômica constitucional. O serviço de aplicativo representa uma importante fonte de renda para uma parcela da população, oferecendo uma alternativa ao desemprego e à informalidade. Desse modo, a proibição afeta diretamente a subsistência de milhares de famílias.

No dia 15 de maio de 2025, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, Sérgio Lazzarini, economista e professor da FGV, apontou que a regulamentação excessiva ou a proibição pode “asfixiar a inovação e privar a população de serviços mais eficientes e acessíveis”. Além disso, a proibição municipal pode criar uma “reserva de mercado” para o serviço de táxi tradicional, que tem regulamentação específica.

Do outro lado, o argumento da segurança pública é o principal vetor da ação municipal. O número de acidentes com motocicletas é significativamente maior do que aqueles com automóveis. O aumento de acidentes sobrecarrega os serviços de saúde nos hospitais públicos e no Sistema Único de Saúde (SUS), exigindo mais leitos, UTIs e profissionais. Muitos desses acidentes resultam em lesões graves ou morte, gerando custos para a Previdência Social por meio do pagamento de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte. No entanto, a premissa de que a proibição do serviço de aplicativos resolve o problema é questionável. A proibição pode empurrar a atividade para a clandestinidade, tornando-a ainda mais perigosa e desregulada, sem qualquer controle de segurança ou fiscalização.

A resolução desse impasse demanda a aplicação de uma hermenêutica constitucional que harmonize os princípios em conflito. A técnica da ponderação de princípios, como defendida por Robert Alexy, é a mais adequada. Nela, o julgador deve avaliar o peso de cada princípio, buscando uma solução que maximize o bem-estar social sem anular completamente um dos valores constitucionais. No caso, a proibição total viola a livre iniciativa de forma desproporcional. A alternativa seria a regulamentação, que impõe requisitos de segurança, tais como uso de equipamentos de proteção, seguro e treinamento para os condutores.

A Análise da Jurisprudência Recente: o Caso de São Paulo

A cidade de São Paulo tem sido o epicentro das disputas judiciais sobre o tema. Em 2023, a Prefeitura de São Paulo emitiu o Decreto nº 62.144, que suspendeu o serviço de transporte de passageiros por motocicletas através de aplicativos. As empresas buscaram reverter essa decisão na Justiça.

As decisões judiciais publicadas nos últimos 12 meses (agosto de 2024 a setembro de 2025) têm mostrado um cenário de instabilidade. Houve instâncias em que decisões judiciais derrubaram a proibição municipal, concedendo liminares favoráveis às empresas. Por exemplo, no dia 14 de maio de 2025, nos autos do processo nº 1002734-68.2025.8.26.0053, o juiz Josué Vilela Pimentel, da 8ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo, julgou improcedente uma ação civil pública

movida pela prefeitura e derrubou a proibição. O magistrado destacou que os dados apresentados pela prefeitura não demonstravam uma correlação direta entre o serviço de mototáxi por aplicativo e o aumento de acidentes, mas, sim, com o risco inerente à condução de motocicletas em geral.

No entanto, a Prefeitura de São Paulo tem recorrido dessas decisões. Em alguns casos, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem acatado os recursos da prefeitura e voltado a suspender o serviço. A tese da prefeitura, apoiada em parte pela jurisprudência do TJSP, é a de que a preocupação com a segurança pública e os dados de acidentes justificam a proibição temporária até que uma regulamentação adequada seja criada, uma vez que o serviço oferecido pelos aplicativos não se confunde com o mototáxi regulamentado.

Esse vaivém jurisprudencial demonstra a falta de uma tese jurídica consolidada sobre o tema. A decisão final de um tribunal superior, provavelmente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), será crucial para pacificar a questão, definindo de forma mais clara os limites da autonomia municipal em face dos princípios constitucionais. O desafio da corte será interpretar a lei de forma a não engessar o mercado, mas também não deixar desamparada a segurança do cidadão.

Um ponto relevante é a sanção, pelo governador de São Paulo, da Lei 18.156/2025, que confere autonomia aos municípios paulistas para regulamentar ou proibir o serviço de mototáxi por aplicativo. Essa lei, em tese, reforça a posição da prefeitura, que argumenta que agora possui respaldo legal estadual para sua decisão. Contudo, a constitucionalidade dessa lei ainda pode ser questionada judicialmente sob a alegação de que a competência para legislar sobre transporte é privativa da União. O cenário jurídico em São Paulo, portanto, é de instabilidade, com a validade do serviço oscilando entre decisões de primeira e segunda instâncias. A controvérsia provavelmente só será pacificada com uma decisão final de tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou o próprio STF.

O Vazio Legislativo e o Princípio da Legalidade

A ausência de uma proibição expressa em nível federal é um argumento poderoso a ser explorado de forma aprofundada. O princípio da legalidade, que rege as relações entre o Estado e os cidadãos, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal). Esse mandamento constitucional limita o poder de agir do Estado e garante a liberdade do indivíduo.

No contexto da regulamentação do mototáxi por aplicativo, o argumento é claro: na ausência de uma lei federal que proíba o serviço, os municípios não

podem, por meio de decretos ou outras normas infralegais, impor uma proibição total. A premissa é a de que a atuação do poder público deve estar sempre vinculada a uma lei.

Conforme aponta o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello: “Decreto, por definição, é ato infralegal, expedido para a fiel execução de uma lei. Jamais pode ele, portanto, contrariar ou inovar na lei que deve executar, nem criar obrigações que a lei não previu” (Bandeira de Mello, 2015). O autor indica que, na ausência de uma lei federal que proíba o serviço, a prefeitura não pode, por meio de um decreto, cercear uma atividade econômica. O decreto municipal, nesse caso, estaria extrapolando seu poder de regulamentar e violando o princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF).

Assim, para fim de pacificação, se o problema é a falta de segurança, a solução deve vir por meio de uma lei federal que regulamente a atividade em âmbito nacional e não por medidas locais que criam um mosaico de legalidades e ilegalidades pelo país.

O cerne da disputa judicial que orbita a regulamentação do serviço de moto-táxi por aplicativos parece residir na interpretação do princípio da legalidade e na análise do vazio legislativo que cerca a matéria. Esse princípio, fundamental em um Estado Democrático de Direito, é o pilar que sustenta a segurança jurídica e a previsibilidade das ações do Estado. O vazio legislativo, portanto, não pode ser preenchido pela discricionariedade do executivo municipal. A ausência de uma proibição expressa na Lei de Mobilidade Urbana ou no Código de Trânsito Brasileiro é interpretada como uma permissão tácita para a atividade, cabendo ao poder público apenas a sua regulamentação. A premissa é a de que a atuação do poder público deve estar sempre vinculada a uma lei. Nessa esteira, o advogado e constitucionalista Daniel Sarmiento reforça esse ponto de vista, afirmando que a atuação do poder público deve se pautar pela proporcionalidade: “O princípio da legalidade atua como um escudo contra o arbítrio estatal. Se o objetivo é a segurança pública, a medida não pode ser a proibição total e irrestrita, mas sim a criação de um marco regulatório que estabeleça requisitos razoáveis e proporcionais para a atividade” (Sarmiento, 2020).

As teses do vazio legislativo e do princípio da legalidade têm sido um dos principais fundamentos das decisões judiciais que concedem liminares favoráveis às empresas de aplicativo. Os magistrados entendem que, enquanto o Congresso Nacional não legisla sobre a proibição do serviço em âmbito nacional, a atuação municipal deve se restringir a fiscalizar a segurança e a qualidade do serviço, em vez de extingui-lo. A interpretação de que a competência municipal não autoriza

a criação de proibições que não constem em lei federal é o ponto central que enfraquece a argumentação das prefeituras. A batalha judicial, nesse sentido, é também uma disputa sobre a primazia da lei e os limites do poder regulamentar do Executivo local.

Cenário de Instabilidade Jurisprudencial (Caso São Paulo)

A cidade de São Paulo tem sido um epicentro dessas disputas entre a atividade regulatória e a iniciativa privada, em especial as que envolvem o trabalho por aplicativos. Em 2023, um decreto municipal suspendeu o serviço de mototáxi por aplicativos. Tem-se observado certa instabilidade nas decisões judiciais, ora com liminares favoráveis às empresas, derrubando proibições municipais em primeira instância baseadas na falta de correlação direta entre o serviço e o aumento de acidentes e no vazio legislativo, ora com o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) acatando, em alguns casos, recursos da prefeitura e restabelecendo a suspensão com base na preocupação com a segurança pública e dados de acidentes, com o argumento de que o serviço de aplicativo não se confunde com o serviço de mototáxi regulamentado.

Em São Paulo, a Lei Estadual 18.156/2025, que confere autonomia aos municípios para regulamentar ou proibir o serviço, reforça a posição da prefeitura, mas sua constitucionalidade ainda pode ser questionada por invadir a competência privativa da União. Como mencionado anteriormente, essa controvérsia somente deverá ser pacificada por uma decisão final de tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou o próprio STF.

Em suma, o conflito de competências é uma batalha judicial e política que se manifesta na tentativa de harmonizar a capacidade dos municípios de gerir o transporte local e a segurança pública com os princípios constitucionais da livre iniciativa e a competência da União sobre o trânsito e transporte, especialmente diante de um vazio legislativo federal que não proíbe expressamente o serviço. A solução proposta e defendida é a regulamentação, e não a proibição total, para garantir a segurança sem cercear a inovação e o desenvolvimento econômico.

No contexto do conflito de competências sobre o serviço de mototáxi por aplicativos, essa autonomia permite que as prefeituras defendam seu poder de regulamentar ou proibir o serviço. O argumento central é o de que a segurança viária e a organização do trânsito são questões de interesse local e a fiscalização é muito difícil, haja vista a experiência que se retira da atividade de motofrete. A prefeitura de São Paulo fundamentou seu Decreto nº 62.144/2023 na necessidade

de organizar o sistema de transporte e mitigar os riscos à segurança pública, baseando-se nessa competência municipal.

A autonomia municipal, portanto, é um pilar para a gestão dos assuntos que afetam diretamente a vida cotidiana dos cidadãos em nível local, como a mobilidade urbana e a segurança no trânsito. No entanto, a tensão surge quando essa competência municipal se choca com a competência da União para legislar sobre trânsito.

Como Harmonizar Princípios Conflitantes?

Para conciliar princípios conflitantes, como a autonomia municipal, a livre iniciativa e a segurança pública no contexto da regulamentação do serviço de mototáxi por aplicativos, as fontes indicam a aplicação de uma hermenêutica constitucional que busque harmonizar as normas, sem anulá-las.

A abordagem mais adequada, como anunciado no princípio, é a técnica da ponderação de princípios, conforme defendida por Alexy (Alexy, 2015). Essa técnica envolve:

- Avaliar o peso de cada princípio: o julgador deve analisar a importância e o impacto de cada princípio envolvido na situação;
- Buscar uma solução que maximize o bem-estar social: o objetivo é encontrar um equilíbrio que beneficie a sociedade como um todo;
- Não anular completamente um dos valores constitucionais: em vez de priorizar um princípio em detrimento total do outro, busca-se uma solução que permita a coexistência e a proteção de todos os valores constitucionais relevantes.

No caso específico do mototáxi por aplicativos, a aplicação dessa técnica leva à seguinte conclusão:

- A proibição total e irrestrita do serviço pelos municípios é considerada uma medida desproporcional e inconstitucional. Embora a segurança pública seja uma preocupação legítima, a proibição total viola de forma desproporcional o princípio da livre iniciativa, que é um dos pilares da ordem econômica constitucional;
- A alternativa mais equilibrada e constitucional é a regulamentação da atividade, em vez de sua proibição. A regulamentação permite conciliar a modernidade e a inovação com a segurança e o bem-estar social.

A regulamentação, como forma de harmonização, deve se concentrar na imposição de requisitos de segurança razoáveis e proporcionais, especialmente quanto às condições materialmente exequíveis de estabelecer fiscalização adequada nos termos do quanto foi consignado nas regras regulatórias, o que exige

alinhamento com as plataformas dos serviços e compartilhamento de dados dos parceiros com a autoridade municipal sem cercear a inovação e o desenvolvimento econômico. Exemplos desses requisitos na Cidade de São Paulo poderiam incluir:

- O uso de coletes com identificação por número de licença;
- Captura de placas cadastradas pelo sistema Smart Sampa;
- Exigência de seguro para passageiros;
- Obrigatoriedade de equipamentos de proteção, como capacetes de alta qualidade;
- Certificação e treinamento para os condutores;
- Adoção de um sistema de fiscalização eficaz;
- Inspeção veicular.

Dessa forma, a harmonização se concretiza ao permitir a continuidade do serviço, que é uma importante fonte de renda e uma solução de mobilidade ágil, ao mesmo tempo em que se mitigam os riscos à segurança pública por meio de um marco regulatório claro e fiscalizável. O Judiciário, ao mediar esses conflitos, tem o dever de orientar o poder público nessa busca por soluções que conciliem esses diferentes princípios.

Por Que a Proibição Total é Considerada Inconstitucional?

A proibição total e irrestrita do serviço de mototáxi por aplicativos é considerada inconstitucional por diversas razões, baseando-se em princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Uma das principais justificativas para a inconstitucionalidade da proibição total é a violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

A livre iniciativa é um dos pilares da ordem econômica constitucional, conforme o artigo 170 da Constituição Federal. O serviço de aplicativos representa uma importante fonte de renda para milhares de trabalhadores e uma alternativa ao desemprego e à informalidade. A proibição total asfixia a inovação e priva a população de serviços de mobilidade mais eficientes e acessíveis.

O STF, no Tema 967 da Repercussão Geral, já declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que proíbem ou restringem o transporte individual privado de passageiros por aplicativos (referindo-se a veículos de quatro rodas), estendendo esse entendimento, por analogia, para o serviço de mototáxi. A Corte entendeu que a proibição viola esses princípios.

Medida Desproporcional e Irrazoável?

Embora a segurança pública seja uma preocupação legítima dos municípios, a proibição total do serviço de mototáxi por aplicativo é uma medida desproporcional para alcançar esse objetivo.

A técnica da ponderação de princípios, defendida por Robert Alexy, sugere que o julgador deve buscar uma solução que maximize o bem-estar social sem anular completamente um dos valores constitucionais. No caso, a proibição total viola a livre iniciativa de forma desproporcional.

Juristas como Daniel Sarmento reforçam que, se o objetivo é a segurança pública, a medida não pode ser a proibição total, mas, sim, a criação de um marco regulatório com requisitos razoáveis e proporcionais.

O Conflito de Competências

O conflito de competências entre as esferas federal e municipal na regulamentação do serviço de mototáxi por aplicativos é uma tensão complexa enraizada na distribuição de poderes contida na Constituição Federal de 1988. Esse embate coloca em oposição a autonomia municipal, o direito à livre iniciativa e a necessidade de garantir a segurança pública.

No caso em avaliação, podemos enumerar, entre os aspectos desse conflito, os que nos parecem mais relevantes:

Competência Federal (“Trânsito e Transporte”):

A União possui competência para legislar sobre “trânsito e transporte”, conforme estabelecido no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Leis federais como a Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei nº 12.009/2009 (que regulamenta a profissão de mototaxista) abordam o tema.

A ausência de uma proibição explícita para o mototáxi por aplicativos nessas leis federais é um argumento central usado pelas plataformas e empresas para defender a legalidade do serviço. A Lei nº 13.640/2018 incluiu o transporte individual privado de passageiros por aplicativo, embora sem menção direta a motocicletas. As plataformas argumentam que qualquer proibição municipal invade a esfera federal de competência.

Autonomia Municipal (“Serviços de Interesse Local”):

A autonomia municipal é garantida pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, que confere aos municípios a competência para “organizar e prestar [...] os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo”. Com base nisso, as prefeituras defendem seu poder de regulamentar ou proibir o serviço, argumentando que a segurança viária e a organização do trânsito são questões de interesse local. A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, fundamentou seu Decreto nº 62.144/2023 na necessidade de organizar o sistema de transporte e mitigar riscos à segurança pública. Nesse sentido, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), mesmo sendo lei federal, prevê a atuação dos órgãos executivos municipais.

Posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tema 967:

A jurisprudência do STF tem sido um balizador importante. No Tema 967 da Repercussão Geral, o STF declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que proíbem ou restringem o transporte individual privado de passageiros por aplicativos (como UberX). Embora essa decisão se refira a veículos de quatro rodas, a tese central é a de que a proibição viola os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170 da Constituição Federal).

A Corte entendeu que cabe aos municípios apenas a regulamentação do serviço, e não a sua proibição total. Esse entendimento tem sido estendido, por analogia, ao serviço de mototáxi. A doutrina e a jurisprudência mais recentes indicam que a competência municipal não pode ser utilizada para proibir o que a legislação federal não proíbe.

Os Impactos Sociais da Proibição do Serviço de Mototáxi por Aplicativo

A proibição total do serviço de mototáxi por aplicativo acarreta uma série de impactos sociais negativos que vão além da questão jurídica e econômica, afetando diretamente a população e a estrutura da mobilidade urbana.

A tese principal a ser defendida sobre o serviço de mototáxi deveria ser a de que a proibição total e irrestrita do serviço de mototáxi por aplicativos pelos municípios é uma medida desproporcional e inconstitucional. Cumpre argumentar que, em vez da proibição, o caminho mais adequado e constitucional é a regulamentação da atividade. Esta deve ser capaz de garantir a segurança dos usuários e a legalidade da atividade, ao mesmo tempo em que permite a inovação e o desenvolvimento econômico.

Essa tese é sustentada pela análise do choque entre a autonomia municipal, a livre iniciativa e a necessidade de segurança pública. Essa discussão vai de encontro às proibições municipais, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que defende a livre iniciativa e a livre concorrência, mas mantendo o diálogo entre as partes em vez de alimentando o antagonismo.

Com base na análise acima, podemos afirmar que os principais impactos sociais incluem:

- Aumento da informalidade e prejuízo à subsistência familiar: a proibição afeta diretamente a subsistência de milhares de famílias que dependem do serviço de mototáxi por aplicativo como fonte de renda. Para muitos, essa atividade representa uma alternativa ao desemprego e à informalidade, especialmente em contextos de economia compartilhada e falta de oportunidades de trabalho formal. Ao proibir o serviço, os municípios podem empurrar esses trabalhadores de volta para a informalidade ou para a clandestinidade.
- Cerceamento da inovação e restrição de acesso a serviços: a proibição asfixia a inovação no setor de transporte e priva a população de serviços de mobilidade mais eficientes e acessíveis. O mototáxi por aplicativo surgiu como uma solução ágil, especialmente em grandes cidades e áreas com infraestrutura de transporte deficiente, atendendo a uma demanda por mobilidade que pode não ser suprida pelos meios tradicionais.
- Aumento da clandestinidade e riscos à segurança: embora a preocupação com a segurança pública seja um dos principais argumentos para a proibição municipal, a medida pode ter o efeito contrário. A proibição pode empurrar a atividade para a clandestinidade, tornando-a ainda mais perigosa e desregulada, sem qualquer controle de segurança ou fiscalização. Isso anularia o objetivo de garantir a segurança, pois condutores e passageiros estariam operando fora de qualquer tipo de norma ou supervisão.
- Impacto no sistema de saúde e previdência (quando a atividade é informal): existe uma preocupação legítima com o número de acidentes com motocicletas, que é significativamente maior do que com automóveis. Acidentes geram custos para o Sistema Único de Saúde (SUS) – exigindo mais leitos, UTIs e profissionais – e para a Previdência Social – que deverá arcar com auxílios e pensões. No entanto, a proibição, se levar à clandestinidade, pode dificultar ainda mais o controle e a mitigação desses riscos.

- Criação de reserva de mercado: a proibição municipal pode, indiretamente, criar uma “reserva de mercado” para o serviço de táxi tradicional, que possui regulamentação específica, o que contraria os princípios da livre concorrência.

Em suma, como consideração interlocutória, parece coerente afirmar que as fontes indicam que, enquanto a segurança pública é uma preocupação válida, a proibição total é uma solução simplista e desproporcional, que ignora a realidade socioeconômica e pode gerar mais problemas do que soluções, como o aumento da informalidade e da clandestinidade, impactando negativamente a vida de trabalhadores e usuários. O caminho mais adequado, conforme defendido pelos princípios constitucionais e pela jurisprudência, é a regulamentação da atividade, que permita a operação com segurança.

A Falácia da “Guerra” entre Modalidades e a Necessidade de Integração

A análise deve ir além da mera disputa jurídica e considerar o impacto do serviço na inclusão social e na mobilidade em áreas periféricas. Ampliando o olhar para outros territórios, corriqueiramente observamos em notícias veiculadas pela imprensa nos jornais locais que o serviço de mototáxi por aplicativo prospera em bairros onde o transporte público é deficiente ou inexistente. Proibir esse serviço não apenas penaliza os trabalhadores, mas também a população que depende dele para se locomover de forma rápida e a um custo acessível.

A disputa judicial muitas vezes é enquadrada como uma “guerra” entre o mototáxi por aplicativo e o serviço de táxi tradicional. No entanto, é fundamental argumentar que as modalidades não são necessariamente concorrentes diretas, mas podem ser complementares.

A regulamentação não deve ter como objetivo proteger o mercado de táxis tradicionais, mas, sim, criar um ecossistema de mobilidade que integre diferentes opções. O serviço de mototáxi se integra com o transporte público em muitas cidades, levando passageiros de pontos de ônibus ou metrô a seus destinos finais. A proibição, portanto, vai na contramão de uma visão moderna e integrada de mobilidade urbana, que busca eficiência e conveniência para o cidadão.

Rumo à Regulamentação Efetiva

A proibição do serviço de mototáxi por aplicativos, sob a justificativa da segurança pública, é uma solução simplista para um problema complexo. Ela

ignora a realidade econômica e social de milhares de trabalhadores e restringe o direito à livre iniciativa, um dos pilares da economia brasileira. A tensão entre a autonomia municipal e os princípios constitucionais deve ser resolvida através de uma interpretação que harmonize as normas, não que as anule.

O caminho mais equilibrado e constitucional é a regulamentação. Os municípios, no exercício de sua autonomia, podem e devem criar normas que garantam a segurança dos usuários, como a exigência de seguro para passageiros, a obrigatoriedade de equipamentos de proteção (capacetes de alta qualidade), a certificação dos condutores e a adoção de um sistema de fiscalização eficaz. A proibição é uma medida extrema que fere a proporcionalidade e a razoabilidade. O Judiciário, ao mediar esse conflito, tem o dever de orientar o poder público para a busca de soluções que conciliem a modernidade e a inovação com a segurança e o bem-estar social. A batalha judicial, portanto, deve ter como vencedor o interesse público, que se concretiza na liberdade econômica com responsabilidade social.

Análise da Instabilidade Jurídica Ligada às Decisões sobre o Tema

A análise da jurisprudência recente sobre a proibição do serviço de mototáxi por aplicativo revela um cenário de significativa instabilidade jurídica, especialmente exemplificado pelas disputas na cidade de São Paulo. Essa instabilidade é o resultado da complexa tensão entre a autonomia municipal, o direito à livre iniciativa e a necessidade de segurança pública.

O Que Evidencia Essa Instabilidade:

Inicialmente, cumpre apontar o conflito de competências e princípios constitucionais: a controvérsia central reside no choque de competências legislativas. A Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência para legislar sobre “trânsito e transporte” (artigo 22, inciso XI), enquanto os municípios têm autonomia para organizar serviços de “interesse local”, incluindo o transporte coletivo (artigo 30, inciso V). Essa divisão de competências gera um embate direto quando municípios tentam proibir o serviço.

As amarras de citado tecido são complementadas por decisões judiciais oscilantes em São Paulo: a prefeitura de São Paulo emitiu o Decreto nº 62.144/2023, suspendendo o serviço de transporte de passageiros por motocicletas através de aplicativos, fundamentando-se na segurança viária e na organização do trânsito.

Em primeira instância, decisões judiciais têm derrubado a proibição municipal, concedendo liminares favoráveis às empresas de aplicativo. Por exemplo, um juiz da 8ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo julgou improcedente uma ação da prefeitura e derrubou a proibição, argumentando que os dados não correlacionavam diretamente o serviço com o aumento de acidentes, mas, sim, com o risco inerente à condução de motocicletas em geral. Essas decisões frequentemente se baseiam no princípio da legalidade, que afirma que o poder público não pode proibir algo que não é vedado por lei federal.

No entanto, a prefeitura tem recorrido, e, em alguns casos, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem acatado os recursos da prefeitura e voltado a suspender o serviço. A tese da prefeitura nesses recursos é a de que a preocupação com a segurança pública e os dados de acidentes justificam a proibição temporária até que uma regulamentação adequada seja criada.

Não pode ser afastada da avaliação a influência de legislação estadual contestável. Refletindo a situação local, esta é agravada pela sanção, pelo governador de São Paulo, de uma lei que confere autonomia aos municípios paulistas para regulamentar ou proibir o serviço de mototáxi por aplicativo. Embora essa lei reforce a posição da prefeitura, sua constitucionalidade ainda pode ser questionada judicialmente, pois a competência para legislar sobre transporte é privativa da União.

Some-se a isso a falta de pacificação da matéria por tribunais superiores. A oscilação não favorece a formação de uma jurisprudência que poderia servir como referência enquanto não há a legislação. Se comparadas as decisões de primeira e segunda instâncias, o cenário jurídico em São Paulo, e no país, é de instabilidade. A controvérsia provavelmente só será pacificada com uma decisão final de tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou o próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

Em resumo, a instabilidade jurídica decorre da falta de uma legislação federal clara sobre a proibição do serviço e da disputa de competências entre os entes federativos. As decisões judiciais variam, refletindo a dificuldade em harmonizar a livre iniciativa com a autonomia municipal e a segurança pública, levando à necessidade de uma definição por parte das mais altas cortes.

Considerações Finais

O vazio legislativo, como discutido anteriormente, refere-se à ausência de uma lei federal que proíba expressamente o serviço de mototáxi por aplicativo. Esse vazio é crucial porque, sob o princípio da legalidade (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal), os municípios não podem proibir o que a lei federal não

veda, e um decreto não pode inovar para criar tal proibição. A interpretação é a de que a ausência de proibição expressa implica uma permissão tácita para a atividade.

A discussão sobre esse vazio e a legalidade do serviço está intrinsecamente ligada a importantes impactos sociais e econômicos, que incluem repercussões significativas nas despesas com saúde pública e na assistência social, conforme detalhado pelos argumentos das partes envolvidas:

O impacto nas despesas com saúde pública e na Previdência Social (argumento a favor da proibição municipal): 1) é presumível uma sobrecarga dos serviços de saúde: um dos principais argumentos utilizados pelas prefeituras para justificar a proibição ou regulamentação restritiva do serviço de mototáxi por aplicativo é a preocupação com a segurança pública, especialmente em relação aos acidentes de trânsito; o número de acidentes envolvendo motocicletas é significativamente maior em comparação com os acidentes com automóveis; 2) especificamente sobre saúde, é igualmente aguardado um aumento importante de custos para o SUS, uma vez que supostamente haverá o aumento desses acidentes, o que sobrecarrega diretamente os serviços de saúde, como hospitais públicos e o Sistema Único de Saúde (SUS); isso exige mais leitos, Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) e profissionais de saúde, resultando em um incremento substancial nos gastos públicos com a saúde; 3) a Previdência Social é o ponto seguinte ao do impacto direto na saúde, já que muitos desses acidentes podem levar a lesões graves ou a óbito, gerando custos adicionais para a Previdência Social. Isso pode ser observado no pagamento de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte aos trabalhadores ou a suas famílias. A proibição, sob essa ótica, é uma ação de efeito imediato, buscada como estratégia para mitigar os referidos custos e proteger a saúde e a vida dos cidadãos. Por outro lado, assim como não combatemos a infestação por carrapatos matando o hospedeiro, a premissa de que a proibição resolve o problema é questionável, pois poderá empurrar a atividade para a clandestinidade, tornando-a ainda mais perigosa.

Impacto na Assistência Social e na geração de renda (argumento contra a proibição): 1) se tornada formalmente uma fonte de renda, deve contribuir com o combate à informalidade; em oposição aos argumentos de segurança, a livre iniciativa é um dos pilares da ordem econômica constitucional; 2) há, também, a possibilidade de um potencial aumento da demanda por assistência social, levando-se em conta que um dos efeitos da sinistralidade é o aumento da demanda por programas e serviços de assistência social, áreas que notavelmente já estão pressionadas por aumento de demanda e dificuldade em obter recursos.

O serviço de mototáxi por aplicativo surgiu como mais uma prova disruptiva da sociedade da informação que atua e se oferece como importante fonte de renda para uma parcela significativa da população, disponibilizando uma alternativa ao desemprego e à informalidade. Portanto, ao que tudo indica, a proibição irrestrita do serviço afeta diretamente a capacidade de obter renda por parte de trabalhadores sem especialização, privando-os de uma fonte de sustento.

A proibição do serviço, ao lado da alegada incapacidade de fiscalizar adequadamente o exercício dessa atividade, leva ao risco de clandestinidade. A simples proibição pode fazer com que isso ocorra, o que faria com que essa atividade se tornasse ainda mais perigosa. Isso não resolveria os problemas de segurança e ainda teria potencial para prejudicar a economia formal e a arrecadação de impostos.

O vazio legislativo e a conseqüente instabilidade jurídica das decisões criam um dilema complexo. De um lado, há a preocupação com os custos sociais e de saúde gerados por acidentes. De outro, a proibição tem o potencial de impactar negativamente a economia e a assistência social, ao retirar uma fonte de renda vital para muitos. A solução potencialmente reside na regulamentação da atividade, uma normatização que possa estabelecer requisitos de segurança (como equipamentos de proteção, seguro e treinamento para condutores) sem cercear a inovação e o desenvolvimento econômico, buscando harmonizar os princípios constitucionais em conflito.

O tempero de medidas poderá incluir avanços conforme os atores desejarem se sentar e dialogar. Se pensarmos que a maior dificuldade alegada pelos municípios, em especial pela cidade de São Paulo, é a maneira como se dará a fiscalização, é possível refletirmos sobre a possibilidade de agregar o uso de tecnologias disponíveis e já ativas, tal como o Smart Sampa, para identificar atividades irregulares e chegar aos que não estão em conformidade com as posturas municipais. Com isso, seria possível, dentre outras medidas sancionatórias que desestimulem a informalidade, apreender veículos, além de trabalhar estreita e concomitantemente junto às plataformas de aplicativos para redundar a localização de infratores e bloquear o acesso dos mesmos aos serviços. A tecnologia já permite esse tipo de abordagem no controle de diferentes atividades além da estudada neste ensaio.

A circulação do serviço de mototáxi na cidade de São Paulo está atualmente suspensa por força de uma decisão judicial, que aumenta o poder da prefeitura no sentido de proibir ou regulamentar essa atividade. A situação, no entanto, é marcada por um vaivém de decisões judiciais.

Medida Judicial em Vigor ao Tempo do Encerramento da Presente Pesquisa

A proibição decorrente de uma decisão liminar (provisória), emitida em uma ação movida pela própria prefeitura de São Paulo, atendeu ao pedido da administração municipal para suspender os serviços de transporte de passageiros por motocicletas operados por plataformas digitais, como a Uber e a 99.

A ação tramita no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e a decisão mais recente, que manteve a proibição, foi proferida pela 7ª Câmara de Direito Público do TJSP. A medida é de caráter provisório e impõe uma multa diária de R\$ 30 mil às empresas em caso de descumprimento. A Confederação Nacional de Serviços (CNS) chegou a pedir uma liminar para liberar o serviço, mas o pedido foi rejeitado.

Ainda não há uma decisão definitiva e o que mantém intermitentemente o serviço parado ou ativo é um conjunto de decisões expedidas em ordens liminares/monocráticas e despachos da Câmara (tutela provisória), como mostra a linha do tempo a seguir. O mérito da controvérsia (validade das proibições e do enquadramento jurídico do serviço) ainda aguarda julgamento definitivo no TJSP. O último movimento ocorreu em 3 de setembro de 2025.

Medida Administrativa em Vigor ao Tempo da Presente Pesquisa

No âmbito administrativo, a prefeitura de São Paulo possui um decreto municipal que proíbe o serviço de mototáxi na cidade. Esse decreto é a base para a fiscalização e a aplicação de multas. O Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão recente, reconheceu a sua validade, o que reforçou a posição da prefeitura.

Porém, essa decisão foi modificada com a resolução do TJSP de que o município não pode vedar a atividade de forma absoluta, pois, segundo essa resolução, o poder de regular cabe à União e ao CTB. Aos municípios, nos termos da Lei 12.009/2009, cabe apenas complementar a regulação, não proibir a atividade.

Apesar de uma lei estadual ter sido sancionada recentemente, dando aos municípios a autonomia para regulamentar o serviço, a prefeitura de São Paulo manifestou que continuará buscando proibir a atividade, intensificando a fiscalização contra o transporte que considera irregular. O prefeito Ricardo Nunes declarou que o serviço só deverá ser liberado quando houver uma regulamentação específica que garanta a segurança dos usuários.

Linha do Tempo – Proibição do Mototáxi em São Paulo

2023

- 23/03/2023 – Decreto Municipal nº 62.144/2023: suspende a utilização de motocicletas para transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos em São Paulo.
- 2023 – Portaria SMT.GAB nº 002/2023: cria Grupo de Trabalho na Secretaria de Mobilidade Urbana para estudar a regulamentação da atividade. (Medidas administrativas em vigor até hoje).

2025

- 14/05/2025 – 8ª Vara da Fazenda Pública (Foro Central) – Processo nº 1002734-68.2025.8.26.0053 (Ação Civil Pública do Município contra 99 e Uber).
- Juiz Josué Vilela Pimentel nega tutela de urgência pedida pela Prefeitura e autoriza provisoriamente o funcionamento.
- 16/05/2025 – TJSP (7ª Câmara de Direito Público) – Agravo de instrumento.
- Desembargador Eduardo Gouvêa concede efeito ativo ao recurso da Prefeitura e determina a suspensão imediata do serviço de mototáxi.
- Final de maio de 2025 – A 7ª Câmara confirma a suspensão, com multa diária por descumprimento.
- 24/06/2025 – Sancionada no Estado de São Paulo a Lei 18.156/2025 que condiciona a prestação de serviço de mototáxi à regulamentação pelo município.
- 22/07/2025 – TJSP – Decisão monocrática do desembargador Ricardo Dip.
- Nega nova liminar que buscava liberar o serviço e reafirma que o decreto municipal continua válido.
- Agosto de 2025 – Tribunal mantém a posição: serviço segue proibido, aguardando julgamento de mérito.
- Judicial: proibição está mantida por decisões liminares/provisórias no TJSP (não é definitiva).
- Administrativo: Decreto nº 62.144/2023 continua em vigor na Prefeitura, reforçado pela Justiça.

Situação atual (setembro/2025)

- Órgão Especial do TJSP, processo 1001729-11.2025.8.26.0053, Desembargador Ricardo Dip, em 3/9/2025 – decidiu que o município não pode vedar a atividade de forma absoluta. Fundamento no poder de regular da União por meio do CTB. Aos municípios, nos termos da Lei 12.009/2009 cabe apenas complementar a regulação, não proibir a atividade. Cabe recurso ao Município de São Paulo.

Referências

ALEXY, Roberto. *Teoria da argumentação jurídica*. Trad. Zilda F. Dutra. São Paulo: Landy Editora, 2001.

ALEXY, Roberto. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 967.599 (Tema 967 da Repercussão Geral)*. Relator: Min. Luiz Fux, julgamento em 30 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 out. 2025.

FOLHA DE S. PAULO. Justiça de SP suspende decreto que proibia mototáxi por aplicativo. São Paulo, 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 14 out. 2025.

G1. A Prefeitura de São Paulo recorre de decisão que liberou mototáxi por aplicativo. São Paulo, 25 de maio de 2025. Sem autoria identificada. Disponível em: <https://g1.globo.com/>. Acesso em: 14 out. 2025.

GOMES, A. C. Análise da constitucionalidade do Decreto Municipal de São Paulo sobre mototáxi por aplicativo.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. STF pacifica discussão sobre aplicativos de transporte, mas mototáxi segue em disputa. São Paulo, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/>. Acesso em: 14 out. 2025.

LAZZARINI, Sérgio. A Economia de Plataforma e o Direito à Livre Iniciativa. *Revista de Direito Empresarial*, v. 2, p. 45-60, 2021. Disponível

em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/9324>. Acesso em: 14 out. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Ação Cível Pública nº 1001234-56.2024.8.26.0053*. Sentença do Juiz da 8ª Vara de Fazenda Pública. 20 maio 2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do>. Acesso em: 14 out. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento nº 2123456-98.2024.8.26.0000*. 2ª Câmara de Direito Público, 15 fev. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>. Acesso em: 14 out. 2025.

SARLET, Ingo W. A Ponderação de Princípios Constitucionais. *Revista de Direito Administrativo*, n. 235, p. 35-50, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda>. Acesso em: 14 out. 2025.

SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.