

Micromobilidade Urbana no Município de São Paulo

Gabriela Souto Maior Baccharin¹
Natália de Aquino Cesário²

Resumo

O presente artigo analisa a regulação da micromobilidade no município de São Paulo a partir do estudo das formas de atuação do ente municipal no domínio econômico. Diante da crescente importância da micromobilidade nos deslocamentos urbanos diários dos habitantes e visitantes do município de São Paulo, associada à aplicação de inovadoras tecnologias e aos potenciais benefícios ambientais gerados pelos veículos leves de transporte, o Poder Público municipal paulistano exerce legitimamente as suas competências constitucionais ao assumir uma postura ativa, à altura desse grande desafio.

Palavras-chave: Interesse Local; Micromobilidade Urbana; Regulação; Regulamentação; Município de São Paulo.

Introdução

O deslocamento urbano diário consiste em um dos maiores desafios dos grandes centros urbanos. No caso do Município de São Paulo, estima-se que o tempo médio de deslocamento de seus ocupantes seja de 2 horas e 25 minutos por

-
- 1 Graduada em Direito (2015), mestra (2019) e doutora em Direito Econômico (2024) pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (FD/USP). Foi Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Cabreúva (SP). Atualmente é Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, lotada no Setor Judicial.
 - 2 Doutora (2022) e mestra (2018) em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP), subárea de concentração em Direito Administrativo. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP - 2014). Exerceu o cargo de Procuradora da Universidade de São Paulo, lotada na Procuradoria Acadêmica. Atualmente é Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, lotada no Setor Judicial.

dia (IPEC; Rede Nossa São Paulo, 2024, p. 15), havendo oscilações nesse cálculo conforme a região analisada da cidade e o meio de transporte adotado³.

Mais do que a simples possibilidade de se mover pelo território urbano, esse deslocamento é atualmente tema central para a elaboração das políticas públicas municipais e suas condições revelam a dinâmica de ocupação das cidades e de utilização da infraestrutura urbana. Não por outro motivo, os índices de mobilidade impactam, de maneira decisiva, na organização das atividades econômicas locais e na qualidade de vida de seus habitantes. Somado a isso, as formas de mobilidade urbana dizem muito sobre a sustentabilidade das cidades e a busca por um meio ambiente sadio.

Abordar a micromobilidade urbana no Município de São Paulo é, portanto, uma empreitada difícil, tendo em vista que se trata da cidade mais populosa do Brasil e da maior economia urbana da América Latina, a enfrentar problemas diários com a mobilidade urbana.

A micromobilidade urbana pode ser entendida como os meios de transporte leves, individuais, de baixo impacto ambiental e destinados a trajetos curtos – como bicicletas (convencionais e elétricas), patinetes elétricos e similares. Na cidade de São Paulo, esse modelo vem ganhando força por sua eficiência, sustentabilidade e flexibilidade.

Dessa forma, a micromobilidade aos poucos aumenta sua relevância na construção de soluções para os desafios do trânsito e da circulação urbana, tornando-se alternativa cada vez mais procurada pelos habitantes e visitantes da cidade. Além disso, com o advento de novas plataformas digitais, diferentes formas de oferecimento e exploração econômica dos meios de transporte leves são continuamente criadas, revolucionando, inclusive, a capacidade de articulação dos modais tradicionais (como ônibus, trens e metrô) ao sistema de micromobilidade urbana.

Contudo, a expansão dos transportes leves individuais não depende apenas do crescimento da oferta ou da procura por esses instrumentos, tampouco se relaciona exclusivamente à infraestrutura física oferecida pela cidade⁴; em verdade, ela também está ligada à infraestrutura jurídica disponível, isto é, ao

3 Ademais, as distâncias médias percorridas nos trajetos diários, relacionadas, sobretudo, ao regime de trabalho (presencial, híbrido ou teletrabalho), à proximidade ao trabalho/escola e à oferta de serviços em cada bairro e/ou região da cidade, afetam contundentemente o tempo despendido nos deslocamentos urbanos.

4 A título ilustrativo, pode-se mencionar a malha de ciclovias como exemplo de infraestrutura material com impacto direto na expansão da micromobilidade urbana.

arcabouço jurídico local, a disciplinar o seu uso e exploração econômica. Assim, para o avanço da micromobilidade urbana, tão valiosas quanto as condições materiais do viário urbano são as normas jurídicas que o regulam.

Nas páginas a seguir, será investigado o estado da regulação da micromobilidade urbana na cidade de São Paulo, conferindo especial destaque para iniciativas recentes dos Poderes Executivo e Legislativo paulistanos. Com o intuito de contextualizar esse importante debate jurídico, foram tecidas necessárias considerações sobre a atuação indireta do Estado no meio econômico, conferindo especial destaque para a atuação municipal nessa seara.

O Poder Municipal na Regulação do Território Local

O Município de São Paulo possui 778 km de vias com tratamento cicloviário permanente, sendo 743,3 km de ciclovias/ciclofaixas e 34,7 km de ciclorrotas, conforme o Mapa de Infraestrutura Cicloviária da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET, 2025). Segundo informações da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET), há 7.411 vagas em 72 bicicletários e 1.221 vagas em 51 locais com paraciclos, integrados ao sistema de transporte da Cidade de São Paulo (CET, 2025). Além das ciclovias segregadas, há ciclofaixas, ciclorrotas e ciclofaixas de lazer aos fins de semana, além de bicicletários públicos próximos ao transporte coletivo.

A regulamentação municipal estipula que a circulação dos meios de transporte de micromobilidade urbana somente pode ocorrer em ciclovias, ciclofaixas e vias com velocidade máxima permitida de 40 km/h. A velocidade máxima de tais meios de transporte nas ciclovias e ciclofaixas será de 20km/h e os usuários devem ter 18 anos ou mais, conforme Resolução SMT/CMUV n.º 22, de 29 de outubro de 2019 e Portaria Conjunta SMT/SEMTRA/SMSUB n.º 01, de 04 de abril de 2025 (São Paulo, 2025; São Paulo, 2019).

Outrossim, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (Brasil, 1997), quando não houver ciclovia, ciclofaixa ou acostamento, a bicicleta deve circular nos bordos da pista de rolamento (a rua), no mesmo sentido dos veículos motorizados. A mesma regra é aplicável aos demais veículos de micromobilidade.

A Regulação como Forma de Atuação Indireta do Estado no Domínio Econômico

A regulação de uma atividade pelo Estado simboliza o reconhecimento de sua importância para a vida social, bem como a necessidade de construção

de regras para o seu desenvolvimento. Mais ainda, a adequada regulação possui o condão de estimular e/ou aprimorar a atividade em questão de acordo com os parâmetros estabelecidos e os valores jurídicos almejados por determinada sociedade, permitindo, por exemplo, a entrada de mais agentes e o aumento da concorrência no oferecimento de um bem ou serviço ou, até mesmo, conferindo mais segurança aos seus usuários. Assim, a existência da regulação, por si só, não deve ser confundida com uma mera limitação ou diminuição das potencialidades de determinada atividade pelo Estado.

No domínio econômico, a regulação, enquanto construção de normas jurídicas para a disciplina de determinada atividade, merece ser compreendida como valiosa ferramenta, capaz de assegurar os interesses privados, desde que estejam adequados aos fins sociais e aos demais valores e princípios fundamentais da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Dessa forma, ainda que uma dada atividade não seja diretamente ofertada pelo ente estatal, é possível ao Estado, por meio do Direito (e mais especificamente, da regulação), promover os efeitos jurídicos e os impactos socioeconômicos almejados. Isso porque, em sua função precípua de organização das dinâmicas de poder e das relações sociais, o Direito – mediante seu ordenamento jurídico – permite, condiciona e limita as formas de atuação estatal em matéria econômica.

De modo geral, vislumbram-se duas formas essenciais de atuação estatal no domínio econômico, a partir das quais se permitem derivações: (i) a atuação *direta* do Estado na seara econômica; e (ii) a atuação *indireta* do Estado na seara econômica (Grau, 2024, p. 142).

Quanto à primeira forma de atuação, isto é, a atuação direta do Estado no domínio econômico, Eros Grau (2024, p. 142) subdivide-a em duas manifestações: i.1) a intervenção/ação por *absorção*; e i.2) a intervenção/ação por *participação*. Nesses casos, o Estado ocupa o papel de agente produtivo direto, agindo, pois, como unidade produtiva econômica, seja em regime de monopólio (absorção) ou em concorrência com os demais agentes econômicos (participação). Dada a ação direta do Estado no meio econômico, Eros Grau entende que a atuação direta do Estado deve ser compreendida como a atuação *no* domínio econômico, visto que, nesse contexto, o ente estatal estará na condição de agente de mercado, inserido diretamente na atividade econômica.

De outra sorte, nas situações em que a atuação econômica do Estado é indireta, o autor compreende ser possível classificar essa atuação em: ii.1) intervenção/ação por *direção* – quando o Estado age economicamente por meio de normas e mecanismos compulsórios; e ii.2) intervenção/ação por *indução*, quando o ente

estatal se vale das externalidades e falhas de mercado para induzir ou manipular os agentes econômicos. Em ambos os casos de atuação econômica indireta, o ente estatal atua *sobre* o domínio econômico, como “regulador dessa atividade” (Grau, 2024, p. 142)⁵.

Na lição de Floriano Azevedo Marques Neto (2015, p. 406), o legislador constituinte não adotou exclusivamente nenhuma das formas de atuação econômica estatal, de modo a garantir a simultânea conjugação dos mais variados instrumentos de atuação econômica e impedir a eliminação de quaisquer dessas formas. É dizer: no ordenamento constitucional brasileiro, coexistem formas de atuação direta e indireta do Estado em tema econômico, sendo certo que o amplo leque de formas de ação estatal econômica permite, na maioria dos casos⁶, a arquitetura jurídica de diferentes ações estatais.

De acordo com a classificação acima apresentada, a regulação estatal das atividades econômicas apresenta-se como um modo de atuação indireta do Estado sobre o domínio econômico, de vez que não implica na promoção e oferecimento diretos pelo Estado de determinado bem ou serviço. Ao contrário, na regulação, o ente estatal assume primordialmente a missão de ordenação de determinada atividade, valendo-se para tal de diversas funções administrativas, a seguir detalhadas.

As Funções Regulatórias da Micromobilidade Urbana

Na década de 1990, o estudo da regulação passou a ganhar maior destaque no Direito Administrativo brasileiro. Nesse período, os administrativistas voltaram sua atenção para compreender como o Estado poderia atuar de forma mais eficiente na mediação entre interesses públicos e privados, sobretudo em setores estratégicos da economia. Esse movimento esteve diretamente relacionado à criação e consolidação das agências reguladoras independentes, concebidas como instrumentos capazes de garantir maior estabilidade, transparência e tecnicidade na implementação das políticas regulatórias (duas delas previstas na Constituição Federal, quais sejam, a ANATEL e a ANP, previstas nos artigos 21, XI, através da redação dada pela Emenda Constitucional nº 08/1995 e pelo artigo 177, §2º, III, da CF).

5 Desde logo, é importante ressaltar que, muito embora as formas de atuação direta e indireta do Estado possam coexistir, é comum observar a preferência por uma dessas formas de atuação conforme a atividade econômica em questão e/ou o momento histórico vivido.

6 Salvo restrições constitucionais, tais como, por exemplo, as hipóteses de monopólio de determinada atividade econômica pelo Estado.

O termo “regulação” não possui um significado único e preciso, o que gera diferentes interpretações em sua utilização. No campo do Direito Público, em especial, diversos estudiosos se dedicaram a conceituar essa expressão, oferecendo definições que variam conforme a perspectiva adotada e o enfoque dado ao papel do Estado na ordenação da vida social e econômica.

Frequentemente, regular se direciona apenas à função de regulamentação, com o intuito de edição de regras para determinada atividade. No entanto, a regulação vai muito além do exercício da função regulamentadora, abrangendo diversas outras funções, como as de fiscalização, fomento, judicante e sancionadora.

Exemplos de juristas que abordaram o assunto com diferentes perspectivas são Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷, para quem a função de regulação tem como enfoque a competência normativa, e Paulo Todescan Lessa Mattos⁸, que traz uma abordagem mais ampla acerca da função regulatória, abordando-a como “técnicas administrativas de intervenção” as quais o administrador público utiliza a depender dos fins almejados.

Rodrigo Pagani de Souza (2016, p. 116) relata que “um conceito exato para essa figura, tal qual se apresenta no Brasil, ainda está em construção pela literatura jurídica”. Para o autor, regular é em boa medida normatizar e gerenciar, pela produção de normas específicas, interesses muitas vezes conflitantes que não poderiam ser resolvidos por uma lei geral.

Rodrigo Pagani aponta que regular é uma tarefa de implementação e não de formulação de política pública, sendo que a regulação está hierarquicamente subordinada a uma política pública definida (2016, p. 118).

De fato, a regulação não tem como função criar políticas públicas, mas sim implementar e operacionalizar aquelas já estabelecidas. Ou seja, a partir de uma política pública preexistente, a regulação atua como um instrumento que

7 A função regulatória é definida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p.589) como “exercício de competência normativa por direta delegação legislativa, outorgada com a finalidade de sujeitar determinadas atividades a regras predominantemente técnicas, de interesse público”.

8 Paulo Todescan Lessa Mattos traz uma abordagem mais ampla da função regulatória (2006, p. 40): “A ação regulatória do Estado pode ser considerada como um conjunto de técnicas administrativas de intervenção. (...) Ao definir o conteúdo da regulação, a Administração pode escolher diferentes técnicas para gerar os efeitos do setor. Cada técnica tem uma lógica própria que está relacionada ao tipo de estrutura ou relação setorial a ser regulada e aos objetivos da regulação, considerando os efeitos almejados”. Para o autor, no exercício da função regulatória, o Estado utiliza “técnicas administrativas de intervenção” com o intuito de alcançar os objetivos da regulação. Assim, a ação regulatória no Terceiro Setor seria um mecanismo institucional que delimita o comportamento das entidades, fomentando ou proibindo a atuação, direcionando-a para os objetivos almejados.

assegura a efetivação das diretrizes traçadas, garantindo que os objetivos e normas da política sejam concretizados na prática.

A regulação trata-se, portanto, de um mecanismo de indução para a consecução de atividades de interesse público pelos entes regulados, não havendo coercitividade, mas, sim, equilíbrio entre os interesses do ente regulador e do regulado.

Ademais, o exercício da regulação tem como objetivo a definição de parâmetros comportamentais para as entidades do setor, com o intuito de incentivar determinada atividade.

Apesar da dificuldade de propor um conceito para uma figura tão ímpar, a partir dos estudos anteriores acerca da regulação e dos entendimentos colacionados, a regulação será apresentada no presente trabalho como um conceito amplo, que abrange não apenas a função regulamentadora, mas também outras funções. Dessa forma, foram detectadas cinco funções regulatórias precípua exercidas no âmbito regulação da micromobilidade urbana, quais sejam, (i) função de regulamentação; (ii) função fiscalizatória; (iii) função de fomento; (iv) função judicante e (v) função sancionadora.

Assim, regulação pode ser entendida como a ação ou omissão, estatal ou não, direcionada a influenciar condutas dos agentes regulados, para induzir o atingimento de resultado almejado, abrangendo o exercício das funções de regulamentação, fiscalização, fomento, judicante e sancionadora.

Muitas vezes, o termo regulamentação confunde-se com o termo regulação. No entanto, regulamentar significa elaborar normas para o desenvolvimento de determinada atividade. No direito administrativo brasileiro, o exercício do poder regulamentar está precipuamente associado à expedição de regulamentos para fiel execução das leis. Assim, podem ser editados atos normativos de complementação da lei como circulares, portarias, editais, regulamentos, decretos ou instruções direcionados a facilitar a compreensão e execução das leis.

A função fiscalizatória no âmbito da regulação também corresponde ao exercício de uma das funções regulatórias. Fiscalizar é analisar se a atuação das entidades está de acordo com a norma previamente estipulada, bem como verificar a adequação e aplicação das normas previamente estipuladas.

A função regulatória de fomento é um mecanismo de intervenção estatal indireto que tem como característica o consensualismo (e não a coercitividade) e o exercício de função administrativa voltada à proteção e/ou à promoção de um objetivo ligado à satisfação indireta das necessidades públicas, que é usado pelo Poder Público para conduzir e estimular agentes privados a executar atividades econômicas que ensejam a produção de benefícios sociais.

A função judicante é a imposição coercitiva de decisões (judiciais ou extrajudiciais) na atividade realizada. Trata-se de um instrumento essencial para assegurar a observância das normas e a concretização dos direitos, conferindo efetividade às decisões e garantindo que os sujeitos envolvidos cumpram as obrigações determinadas pelo ordenamento jurídico.

Por fim, a função sancionadora é a destinada à aplicação de penalidades diante de condutas que extrapolem os limites legais ou que configurem abusos no exercício de direitos e deveres. Essa função é essencial para preservar a ordem jurídica e a integridade das normas, atuando como mecanismo de contenção de excessos, garantindo que os agentes públicos e privados cumpram as regras estabelecidas e promovendo a responsabilização daqueles que as violam.

A crescente adoção desses meios de transporte, impulsionada por avanços tecnológicos e pela necessidade de soluções sustentáveis para o deslocamento em grandes centros urbanos, exige um olhar atento do poder público quanto à segurança viária, infraestrutura adequada e integração com outros sistemas de transporte.

Em São Paulo, maior metrópole do país, a regulamentação precisa equilibrar interesses diversos – desde empresas operadoras até usuários e pedestres – ao mesmo tempo em que promove uma mobilidade mais eficiente e ambientalmente responsável. Dessa forma, o presente estudo analisa as normas já implementadas e os impactos sociais, econômicos e ambientais da micromobilidade, contribuindo para o debate sobre políticas públicas urbanas mais inclusivas e eficazes.

Destarte, o enfoque deste artigo é a regulamentação da micromobilidade urbana no município de São Paulo e a disciplina legal do tema, com especial atenção aos desafios e oportunidades que surgem com a incorporação de modais como bicicletas, patinetes elétricos e outros veículos leves compartilhados no espaço urbano. Além da regulamentação, será feita uma análise sumária das outras funções regulatórias no contexto paulistano.

O Papel do Município na Regulação dos Espaços Locais

A regulação, como visto nas seções anteriores, consiste em uma forma de atuação indireta do Estado sobre o domínio econômico, com o intuito de estabelecer os parâmetros e as condições de desenvolvimento de determinada atividade econômica. Para tanto, ela pode se manifestar a partir de diversas *funções regulatórias*, traduzidas juridicamente na regulamentação, fiscalização e fomento, bem como nas funções judicante e sancionadora.

Ao tratar das possibilidades de atuação indireta do Estado sobre o domínio econômico, o próprio texto constitucional, em seu art. 174, refere-se de maneira genérica ao “Estado” enquanto ente estatal, sem com isso especificar ou delimitar as funções do mencionado artigo constitucional a um único ente federado (Brasil, 1988). Dessa forma, a concepção de um Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, capaz de planejar, fiscalizar e incentivar o desenvolvimento das atividades econômicas em território nacional, não está exclusivamente atrelada à figura da União ou dos Estados-membros.

Pelo contrário, tal relevante forma de atuação indireta do Estado sobre o domínio econômico engloba todos os três níveis federativos e pode ser legitimamente exercida pelo ente municipal, observadas as demais prescrições constitucionais, especialmente aquelas contidas nos art. 22 (competências legislativas privativas da União), art. 24 (competências legislativas concorrentes), art. 25 (competências estaduais) e art. 30 (competências municipais) da Constituição Federal. Nesse sentido, por exemplo, uma vez atendido o interesse local (art. 30, I) e observada a suplementação das legislações federal e estadual no que couber (art. 30, II), é viável ao ente municipal a participação no domínio econômico, seja ela uma atuação direta – *v. g.*, na prestação de serviços públicos ou na exploração direta de certa atividade econômica – ou indireta – *v. g.*, na regulação de uma atividade econômica de acentuado interesse local⁹.

Como pessoa jurídica de direito público interno e ente da federação brasileira, o município deve, portanto, ser respeitado como entidade estatal, investido do poder público, “*de imperium*, inerente aos atos específicos de sua competência” (Meirelles, 2021, p. 113). Sendo assim, ao mesmo tempo que ele é responsável por cumprir os deveres constitucionais que lhe foram atribuídos, é também competente para impor condutas aos particulares, inclusive com a possibilidade de aplicar sanções em caso de descumprimento.

Em que pese a discrepância entre as condições financeiras dos entes federados brasileiros e a delicada situação orçamentária em que se encontram muitos entes subnacionais, sobretudo pequenos municípios, o reconhecimento desses entes federados enquanto agentes econômicos, seja por meio da atuação direta ou indireta na esfera econômica, possui o condão de fortalecer a ação municipal no espaço urbano local, fornecendo-lhes novos mecanismos de atuação. Isso porque, na promoção das funções sociais da cidade (art. 182 da CF) e no equacionamento dos diversos interesses locais, é fundamental considerar o poder público local

9 Como é, sem dúvida, o caso da micromobilidade urbana.

como agente apto e autônomo, capaz de encaminhar os problemas vividos pela cidade, por meio da regulação local.

Nada obstante a variedade de interesses públicos e privados em diálogo no ambiente urbano, não há como desconsiderar a competência municipal para atuação no domínio econômico, sendo o município, portanto, um legítimo agente estatal regulador de atividades econômicas.

Somado a isso, como observa Giovanni Clark (2001, p. 192), as regras constitucionais de competência, quando integradas aos dispositivos constitucionais da ordem econômica, particularmente os arts. 172, 173 e 174 da CF/88, tornam evidente o “poder/dever de agir no domínio econômico, seja direta ou indiretamente, incluindo assim o Município”. Ou seja, na consecução dos objetivos da República Federativa Brasileira (art. 3º da CF) e na consolidação da ordem econômica (art. 170), também o município deve ser considerado um dos destinatários estatais das normas que fundam a ordem econômica nacional e direcionam os fins do Estado brasileiro.

Ainda sobre o tema, cumpre destacar particularidades do ente municipal na função reguladora da atividade econômica. Afinal, devido à sua posição no arranjo federativo brasileiro, há maior sensibilidade dos municípios aos interesses e demandas locais, naturalmente acentuada pela densidade demográfica do espaço urbano, tornando-o a face do Estado mais próxima dos cidadãos. Desse modo, tanto os problemas da ausente/inadequada regulação quanto as virtudes de uma regulação adequada e conforme poderão ser nitidamente vivenciados no âmbito municipal. Dito de outra forma, não se tem aqui o distanciamento entre os legisladores e elaboradores de políticas públicas e os sujeitos da regulação.

Logo, não restam dúvidas de que ao município compete as funções estatais de atuação no domínio econômico, sendo ele capaz de organizar os serviços públicos e atividades econômicas locais, com vistas a promover a qualidade de vida de seus habitantes e as funções sociais da cidade (art. 182 da CF).

A Micromobilidade e os Desafios da Circulação no Município de São Paulo

No Brasil, o estudo e a consolidação de políticas públicas sobre micromobilidade ainda estão em fase de amadurecimento, com iniciativas pontuais dos entes federativos no enfrentamento do tema.

Embora a utilização de meios de transporte leves seja uma realidade nacional, muitas vezes positivamente impulsionada pela existência de uma malha

viária adaptada e/ou pelo fomento a iniciativas ambientalmente sustentáveis, outras tantas vezes a micromobilidade exsurge como solução individual para problemas crônicos de deslocamento urbano e de deficiência nos serviços de transporte público. Em um país majoritariamente urbano (IBGE, 2022), com mais de 87% da população brasileira habitando as cidades, os dilemas do deslocamento urbano, das emissões de gases poluentes e da precariedade dos serviços públicos de transporte figuram como elementos centrais das políticas públicas locais, a atrair necessariamente a atuação municipal, nas diversas regiões do país.

Considerada como uma saída ambiental e economicamente sustentável, a micromobilidade consiste nos deslocamentos feitos em modais de transportes leves, sejam eles de propulsão humana ou elétrica, capazes de atingir velocidades baixas, como bicicletas e patinetes (IBDT, 2021). Assim, do ponto de vista ambiental, a adoção e o estímulo à micromobilidade implicam a redução do uso diário de veículos automotores (individuais e coletivos), em especial aqueles movidos a combustíveis fósseis, e a diminuição da emissão de gases, apontados como um dos principais fatores da emergência climática. Já sob a ótica econômica, os crescentes fluxos de micromobilidade tendem a promover a reorganização territorial da atividade econômica, trazendo negócios e empregos para as comunidades locais e diminuindo a excessiva concentração das atividades econômicas em apenas algumas áreas da cidade. Além disso, o fomento à micromobilidade gera oportunidades de novos negócios, sobretudo em uma economia digital, por exemplo, com a criação de aplicativos de aluguel de transportes leves, tais como bicicletas e patinetes.

Ademais, os incentivos à micromobilidade refletem-se também na construção e na organização do espaço urbano municipal, haja vista ser a micromobilidade forma ideal para pequenos e médios deslocamentos. Assim, a existência de medidas a promoverem a micromobilidade tendem a reconfigurar o desenho da cidade, com o intuito de transformar os deslocamentos cotidianos e torná-los menos longos. Por isso, os incentivos à micromobilidade podem estar associados à promoção do desenvolvimento de bairros e regiões urbanas, de modo a garantir o oferecimento de bens e serviços nessas localidades, com a consequente diminuição dos deslocamentos frequentes.

Na cidade de São Paulo, em particular, o tratamento da micromobilidade tornou-se referência para o país, com especial destaque ao esforço municipal de regulação das patinetes elétricas.

A Disciplina Normativa da Micromobilidade Urbana

A Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), foi um marco importante na tentativa de reorganizar o transporte urbano no Brasil, promovendo um sistema mais sustentável, inclusivo e eficiente. Contudo, essa legislação não contemplou formalmente a micromobilidade urbana, o que tem gerado lacunas normativas e desafios para a gestão pública diante do surgimento de novas formas de deslocamento.

No município de São Paulo, o Decreto nº 58.907, de 09 de agosto de 2019, regulamenta os serviços de compartilhamento de patinetes elétricas acionadas por meio de plataformas digitais, em conformidade com o artigo 24, incisos I e II, da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), com o artigo 18, inciso I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), com o artigo 229, caput, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo), com o artigo 3º da Lei nº 16.673, de 13 de junho de 2017 (Estatuto do Pedestre), e com as Resoluções nº 315, de 2009, e 465, de 2013, do CONTRAN.

A Resolução da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes – SMT/CMUV nº 22 de 29 de outubro de 2019 (São Paulo, 2019) detalha o credenciamento formal das operadoras, exigindo seguro de responsabilidade civil, plano técnico e localização das estações alinhadas à infraestrutura cicloviária.

Em consulta ao sistema SPLegis¹⁰, Sistema do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo, que gerencia e permite o acesso público à tramitação de projetos de lei, indicações, moções e outros documentos legislativos da cidade, foi possível detectar 6 (seis) Projetos de Lei relacionados ao assunto “sistema de compartilhamento de equipamentos de micromobilidade”.

Em 2019, foi protocolado o Projeto de Lei nº 01/2019, com o intuito de criar o Sistema de Micromobilidade Compartilhada (SMC), estabelecendo diretrizes tais como proibir o estacionamento em calçadas, permitir convênios público-privados e integrar os serviços ao modal urbano.

Ainda em 2019, foram protocolados o PL nº 326/2019, que dispõe sobre o uso e a disponibilidade de patinete ou similar elétrico no município de São Paulo, o PL nº 342/2019, que estabelece regras para o uso e compartilhamento de bicicletas, patinetes e similares na cidade de São Paulo, e o PL nº 344/2019, que dispõe

¹⁰ Disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/IndexProjeto>. Acesso em: 24 ago. 2025

sobre a exploração do serviço de compartilhamento e uso de equipamentos de mobilidade individual autopropulsado no município de São Paulo. Todos foram apensados ao PL nº 1/2019 e arquivados devido ao fim da legislatura.

Em 2022 foram protocolados outros dois Projetos de Lei sobre o tema, o PL nº 17/2022, que institui e disciplina as diretrizes e o compartilhamento de bicicletas, patinetes e equipamentos de mobilidade individual autopropelidos em vias e logradouros públicos no município de São Paulo, já arquivado, e o PL nº 48/2022, que disciplina o mesmo assunto, ainda em discussão e com parecer favorável das Comissões Reunidas de Administração Pública, de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica e de Finanças e Orçamento.

A mais recente regulamentação em São Paulo advém da Portaria Conjunta da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT/SEMTRA e da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB n.º 01, de 04 de abril de 2025, que dispõe sobre a regulamentação para implantação de Estação/Estacionamento para patinetes elétricas operadas por Operadoras de Tecnologia de Micromobilidade (OTMs).

Nesse aspecto, o debate ainda está em pauta e há avanços recentes para a regulamentação da micromobilidade no município de São Paulo, mas há muitos desafios regulatórios, sociais e jurídicos a serem enfrentados para a regulamentação adequada.

Ademais, a infraestrutura urbana ainda é inadequada, visto que há escassez de ciclovias seguras, calçadas mal conservadas e falta de espaços apropriados para o estacionamento e circulação desses veículos leves. As calçadas da cidade são frequentemente estreitas, irregulares e ocupadas por obstáculos, tornando-as inadequadas para estacionar ou circular com veículos leves. Outrossim, não há conexão eficiente entre os modais de micromobilidade e o transporte coletivo (como metrô, ônibus ou trem), dificultando o uso combinado.

Do ponto de vista de segurança e operação, há uma convivência difícil entre a micromobilidade e os demais modais de transporte, especialmente em vias compartilhadas com veículos motorizados. O número de acidentes tem aumentado, em parte devido à falta de fiscalização, ausência de equipamentos obrigatórios de segurança e carência de campanhas educativas para os usuários. Empresas operadoras também enfrentam dificuldades com vandalismo, redistribuição da frota e manutenção dos veículos, o que compromete a qualidade e a confiabilidade do serviço.

Por fim, existem desafios socioeconômicos e ambientais importantes. O acesso a esses serviços ainda é limitado por barreiras como custo elevado,

exigência de smartphone e cartão de crédito e concentração da oferta em áreas centrais, excluindo populações periféricas. Além disso, questões ambientais como o descarte inadequado de baterias e o curto ciclo de vida dos veículos precisam ser enfrentadas para garantir a sustentabilidade desse modelo de transporte. A superação desses obstáculos exige políticas públicas integradas, planejamento urbano inclusivo e uma regulamentação que equilibre inovação, segurança e acessibilidade.

Considerações Finais

A micromobilidade em São Paulo tem avançado significativamente nos últimos anos, com expansão de ciclovias, sistemas de compartilhamento de bicicletas e o recente retorno das patinetes elétricas. Esses modais oferecem soluções importantes para a mobilidade urbana: redução de emissões, descongestionamento de trânsito e melhor uso do espaço público. Ainda há desafios –em especial, em regulamentação, fiscalização e integração modal – mas as bases estão sendo construídas para que a micromobilidade se consolide como pilar da sustentabilidade urbana na metrópole.

A regulamentação no município de São Paulo encontra-se ainda tímida frente aos desafios encontrados para a adequada sistematização da micromobilidade urbana. Ademais, para o aprimoramento adequado do setor, é necessário um arcabouço regulatório capaz de cumprir todas as funções regulatórias de maneira eficaz.

Destarte, a atuação indireta do Poder Público sobre o domínio econômico, com o intuito de estabelecer os parâmetros e as condições de desenvolvimento da micromobilidade urbana, é essencial para o avanço do município de São Paulo como um espaço urbano ambientalmente sustentável e socialmente justo, apto a assegurar qualidade de vida à coletividade e garantir o pleno exercício dos direitos fundamentais, especialmente o direito social ao transporte (art. 6º da Constituição Federal).

Referências

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*. Artigo 58 do CTB: “Art. 58. Nas vias urbanas e nas rurais de pista dupla, a circulação de bicicletas deverá ocorrer, quando não houver ciclovia, ciclofaixa, ou acostamento, ou quando não for possível a utilização destes, nos bordos da pista de rolamento, no mesmo sentido de circulação regulamentado para a via, com preferência sobre os veículos automotores. Parágrafo único. A autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via poderá autorizar a circulação de bicicletas no sentido contrário ao fluxo dos veículos automotores, desde que dotado o trecho com ciclofaixa”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Conforme previsto pelo art. 170 da Constituição Federal: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Nos termos literais do art. 174 da CF: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

CHAVES, André F.; CARVALHO, Gabriel S. E. *Eletromobilidade: aspectos jurídicos e regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

CLARK, Giovanni. *A intervenção do município no domínio econômico*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 39, p. 190-207, jan./jun. 2001. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1195>. Acesso em 27 set. 2025.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO (CET - São Paulo). *Mapa de infraestrutura cicloviária*. Disponível em: <https://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/mapa-de-infraestrutura-cicloviaria.aspx>. Acesso em: 27 set. 2025.

GRAU, Eros R. *A Ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Juspodium, 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2022*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 22 ago. 2025.

IPEC. Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica; REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. 2024. Disponível em: <https://nossasaopaulo.org.br/pesquisas/mobilidade-urbana/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções administrativas do Estado. V. 4. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Z. (coord.), *Tratado de direito administrativo*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 4, 17 ago. 2015.

MATTOS, Paulo Todescan L. A formação do Estado regulador. *Novos estudos*, CEBRAP, 76, p. 139-156, nov. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300007>. Acesso em: 27 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Juspodium, 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do Direito da Regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (Orgs.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 107-139.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes. Resolução SMT/CMUV n.º 22, de 29 de outubro de 2019. Regulamenta o credenciamento das Operadoras de Tecnologia de Micromobilidade – OTM, para exploração do serviço de compartilhamento de patinetes elétricas acionadas por meio de plataformas digitais. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-mobilidade-e-transportes-smt-cmuv-22-de-29-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 27 set. 2025.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes; Secretaria Municipal das Subprefeituras. Portaria Conjunta SMT/SEMTRA/SMSUB n.º 01, de 04 de abril de 2025. Dispõe sobre a regulamentação para implantação de Estação/Estacionamento para patinetes elétricas operadas por Operadoras de Tecnologia de Micromobilidade - OTMs. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-conjunta-secretaria-municipal-das-subprefeituras-smsub-secretaria-municipal-de-mobilidade-urbana-e-transporte-smt-semtra-1-de-4-de-abril-de-2025>. Acesso em: 27 set. 2025.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da regulação no Brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo, *Controles da administração e judicialização de políticas públicas*. São Paulo, Almedina, 2016. p.115-135.

SUGIMOTO, Fernanda Portugal. *A Política Nacional de mobilidade urbana e a produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta na Câmara Municipal de São Paulo*. Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito para aprovação no curso de pós-Graduação *lato sensu* “Legislativo e Democracia no Brasil”. 2018.