

Comissão de Direito Urbanístico

Nota Técnica

A Comissão de Direito Urbanístico submete a presente **Nota Técnica** em atendimento à consulta da Presidência da OAB SP, a respeito da **regulamentação do serviço de mototáxi na cidade de São Paulo**. Especialmente, com vistas a apresentar contribuição técnico-jurídica acerca dos seguintes quesitos:

- (i) *Qual a entidade pública competente para autorizar e regulamentar o serviço?*
- (ii) *Quais os fundamentos legais que autorizam ou proíbem o serviço?*

A título de premissa, compreende-se o termo “*mototáxi*” como “*serviço de transporte privado, por meio de motocicleta, com ou sem a intermediação de plataformas digitais*”. De forma mais detalhada, trata-se de atividade econômica em sentido estrito, pautada na livre iniciativa e livre concorrência e, portanto, regida pelos princípios a serem perseguidos pela ordem econômica, conforme o art. 170 da Constituição Federal de 1988 (“CF/88”)

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. (grifos nossos)

Para o desenvolvimento desta consulta, a definição acima importa, sobretudo, para definir o limite da intervenção regulatória do Estado – no caso concreto, do Executivo Municipal da cidade de São Paulo – sobre a atividade de mototáxi, de forma a manter-se o equilíbrio entre a proteção de determinado interesse público e a garantia da livre iniciativa que pauta a ordem econômica constitucional.

Para o cumprimento dos objetivos e princípios de seu art. 170, a CF/88 **atribui a todos os entes da federação, indistintamente e de forma abstrata** (por meio da utilização das palavras “Estado” e “Poder Público”), **a função de agente normativo e regulador da atividade econômica (em sentido amplo e estrito)**, conforme a redação do *caput* dos arts. 173¹ e 174².

Portanto, para que os entes da federação exerçam o comando constitucional legitimamente perante o ordenamento jurídico brasileiro, o exercício da regulação como forma de intervenção na ordem econômica é condicionado à observância dos limites de (i) **competência**; (ii) **materialidade**; e (iii) **forma**.

A **competência** diz respeito à identificação dos temas atribuídos a cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) **para o exercício da competência legislativa** (regulação por meio de lei em sentido estrito, pelo Poder Legislativo).

Diante da atividade econômica de mototáxi, pela definição de seu termo, entende-se que se encontra abarcado por “transporte privado individual”. À luz da CF/88, cabe destacar as seguintes competências da União:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

¹ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

² 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.

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

XI - trânsito e transporte;

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Ou seja, conforme o art. 21, à **União é atribuída competência material genérica para estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano, incluindo transportes urbanos**, o que é reforçado no art. 22, que inclui, dentre suas **competências legislativas privativas, a política nacional de transportes e de trânsito e transporte**, sendo possível aos Estados legislar *sobre questões específicas* mediante autorização em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 22.

As competências atribuídas aos Municípios que podem ser invocadas para justificar eventual atividade regulatória sobre “transporte privado individual”, como é o mototáxi estão nos seguintes incisos do art. 30 da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - 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;

(...)

Como o mototáxi não se caracteriza como serviço público tampouco de transporte coletivo, a discussão se concentra, essencialmente, ao conteúdo dos incisos I e II do dispositivo supracitado. A abrangência e imprecisão da expressão “interesse local” gera, inegavelmente, questões em relação ao limite do que se pode considerar passível de atividade regulatória municipal.

Para harmonizar tal dicotomia, caberá verificar se, no caso concreto, **há especificidade local que justifique a prevalência da competência do Município** em relação às temáticas de atribuição exclusiva da União ou mesmo às competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, CF). Porém, **tal atividade regulatória se limita ao seu caráter suplementar**, ou seja, somente caberá ao Município legislar para adaptar a regulação federal (ou estadual) às questões locais.

A lógica é corroborada pelo Supremo Tribunal Federal que, de forma geral, entende que a competência suplementar dos Municípios existirá (i) **se houver interesse local** e (ii) **até o limite em que tal atividade não contrarie o disposto na legislação federal ou estadual**³.

No caso em tela, **o mototáxi é autorizado pela Lei Federal nº 12.009, de 29 de julho de 2009**, que estipula regras obrigatórias para o exercício regular da atividade econômica. Ou seja, **a União, no exercício de suas competências, em especial trânsito e transporte, editou ato legislativo que permite o exercício da atividade privada de mototáxi (art. 1^o e 3^o) em todo o território nacional, condicionado à observância de determinadas disposições (art. 2^o)**.

Logo, no limite, caberia ao **Município de São Paulo legislar sobre particularidade específica local, restringindo-se estritamente ao seu papel suplementar, sob pena de vício formal constitucional da regulação editada**. Esta regra advém da limitação **material**⁷ do **conteúdo do ato normativo editado**.

Isto é, verificada a necessidade do exercício regulatório pelo Município, é **obrigatório que a regulação observe os seus limites materiais**, amparados nos princípios da **subsidiariedade e proporcionalidade**⁸.

³ Cita-se o voto do Ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário 586.224-SP: *“Reconheço que o Município dispõe de competência para legislar sobre o meio ambiente, desde que o faça nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros.”* (STF, RE 586224-SP, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, data de julgamento: 09/04/2013).

⁴ *“Art. 1^o Esta Lei regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, dispõe sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete –, estabelece regras gerais para a regulação deste serviço e dá outras providências.”*

⁵ *“Art. 3^o São atividades específicas dos profissionais de que trata o art. 1^o: I – transporte de mercadorias de volume compatível com a capacidade do veículo; II – transporte de passageiros.”*

⁶ *“Art. 2^o Para o exercício das atividades previstas no art. 1^o, é necessário: I – ter completado 21 (vinte e um) anos; II – possuir habilitação, por pelo menos 2 (dois) anos, na categoria; III – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran; IV – estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorrefletivos, nos termos da regulamentação do Contran (...)”*

⁷ MARQUES NETO, Flávio Peixoto de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v. 1, 2003.

⁸ *“(...) por força do princípio da proporcionalidade não é lícito à Administração Pública valer-se de medidas restritivas ou formular exigências aos particulares além daquilo que for estritamente*

Em conformidade com a limitação material regulatória, a Lei Municipal nº 15.676, de 18 de dezembro de 2012, que dispõe acerca do transporte remunerado individual de passageiros (incluindo o mototáxi), estabelece critérios locais para que os veículos sejam autorizados para tal atividade e valor de multa pecuniária em caso de descumprimento, conforme a Lei Municipal nº 16.344, de 4 de janeiro de 2016.

A regulação emitida pelo Poder Legislativo local advém e observa os preceitos da legislação federal sobre o tema, em conformidade com a limitação material regulatória permitida à sua competência suplementar.

Entretanto, não é o que se observa diante do Decreto Municipal nº 62.144 *que “suspende, temporariamente, a utilização de motocicletas para transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos no Município de São Paulo”*, sem dar mais providências, **introduzindo no arcabouço regulatório da cidade de São Paulo o impedimento⁹, por tempo indeterminado, da realização da atividade econômica de mototáxi.**

Assim, **o ato normativo do Executivo peca, de pronto, ao não observar os limites da materialidade de sua competência federativa.** Ademais, não se sustenta legalmente em termos de **forma**.

De maneira geral, tendo em vista os pressupostos de competência e materialidade aplicados ao caso em concreto, a forma pela qual são veiculadas as medidas regulatórias poderão ser: por lei (mediante ato geral e abstrato emanado pelo Poder Legislativo) ou por regulamento (sendo este ato geral e abstrato de autoria do Poder Executivo).

A CF/88 admite ao Poder Executivo (de qualquer ente federativo) o exercício da atividade regulatória por meio de atos regulamentares infralegais, que deverão respeitar os limites impostos pelas leis (em sentido estrito) correlatas¹⁰. Contudo,

necessário para a realização da finalidade pública almejada”. In FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 64.

⁹ Ainda que o ato infralegal utilize-se da expressão “suspende”, na prática o termo concretiza-se como verbo transitivo com significado claro de interromper temporariamente, deter, parar, cessar e privar determinada atividade.

¹⁰ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Princípios da Proporcionalidade e da Legalidade na Regulação Estatal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 368-397, 2003.

é certo que o Poder Executivo fica obrigado à observância do princípio constitucional da legalidade, disposto no inciso II do art. 5º da CF/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

(...)

A atuação ou omissão regulatória do Poder Executivo é condicionada ao embasamento legal, dentro dos limites estabelecidos por leis em sentido estrito, executando seus comandos e evitando impor obrigações em desacordo com as normas legais existentes.

Voltando ao caso em concreto, em síntese, o mototáxi poderia ser objeto de ato normativo do Poder Executivo de São Paulo, **desde que não contrarie disposição legal federal e municipal e respeite os limites materiais de seu conteúdo, por meio da adoção de normativas necessárias, adequadas e proporcionais.**

Os argumentos trazidos até o presente momento são suficientes para demonstrar a ilegalidade do Decreto frente a Lei Municipal nº 15.676 de 2012 e mesmo para afirmar que tal restrição, da atividade de mototáxi, se eventualmente determinada por uma lei municipal seria formalmente inconstitucional frente a regulamentação federal.

Mas, apenas a título de exercício de raciocínio jurídico, vamos adentrar a discussão sobre a adequação material de referido decreto.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”)¹¹ dispõe sobre **os atos da Administração Pública** - dentre estes, os normativos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

¹¹ Decreto-Lei nº 4.647, de 4 de setembro de 1942.

Daí a importância de se realizar uma análise de impacto regulatório, especialmente quando se tratar de atos com o potencial de interferir na ordem econômica¹². É por meio deste instrumento, adotando-se os métodos adequados caso a caso, que a Administração Pública avaliará as opções existentes para o alcance do interesse público pretendido, por meio da ponderação dos ônus impostos e dos potenciais benefícios, além da efetividade da norma e eventuais riscos, com o objetivo de se escolher a melhor alternativa regulatória e de política pública.

Entretanto, **não é o que se observa diante do Decreto Municipal nº 62.144, de 6 de janeiro de 2023 que passou a *proibir* o mototáxi** na cidade de São Paulo.

Durante o processo de elaboração da norma infralegal, não foram apresentados pela Prefeitura do Município de São Paulo estudos de impacto ou subsídios que motivaram e justificaram a medida imposta pelo Decreto nº 62.144/2023.

O Departamento de Trânsito (“Detran”) do Estado de São Paulo por meio do serviço “Infosiga”¹³ apresenta dados e estatísticas relacionados a acidentes no trânsito em todo o Estado. Na cidade de São Paulo, foi apurado um aumento de 20% de mortes em acidentes de trânsito envolvendo motocicletas entre 2023 e 2024. Porém, o período é anterior ao início dos serviços de mototáxi na capital paulista.

A perspectiva da Prefeitura do Município de São Paulo de que a atividade de mototáxi aumentará o número de motocicletas em circulação na cidade e que “*o crescimento de sinistros e mortes é proporcional ao da frota*”¹⁴ não tem amparo em fundamentos técnicos e estatísticos. **Inclusive, contraria a própria legislação municipal sobre mototáxi.**

¹² O instrumento é regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020, aplicável aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências, conforme art.1º, §1º.

¹³ GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Infosiga SP**. Disponível em: <https://www.infosiga.sp.gov.br/#comparativos>. Acesso em: 28 fev. 2025.

¹⁴ Conforme nota da Prefeitura Municipal de São Paulo publicada em 21 de janeiro de 2025 que comunica a proibição do mototáxi na cidade. *In* PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Número de óbitos de motociclistas em vias que têm Faixa Azul cai 47,2% entre 2023 e 2024**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/w/n%C3%BAmero-de-%C3%B3bitos-de-motociclistas-em-vias-que-t%C3%AAm-faixa-azul-cai-47-2-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 28 fev. 2025.

Não consta demonstrado nexos de causalidade explícito entre o exercício da atividade econômica de mototáxi e eventual aumento de acidentes e mortes no trânsito de São Paulo. Por conseguinte, há motivos para, inclusive, questionar se as disposições do Decreto nº 62.144/2023 são adequadas para o cumprimento da meta 39 do Programa de Metas da Prefeitura do Município de São Paulo¹⁵: “reduzir o índice de mortes no trânsito para 4,5 por 100 mil habitantes”¹⁶, como se propõe a Prefeitura de São Paulo.

De forma complementar, ainda que o Executivo Municipal justifique a edição do Decreto 62.144/2023 sob pretexto de zelar pela saúde dos cidadãos paulistanos e o impacto no sistema público de saúde, **o Poder Executivo Municipal repete a inobservância dos pretextos constitucionais para o legítimo exercício da atividade regulatória.**

Isto porque, apesar de ser competência comum aos entes federativos **legislar** em matéria de saúde conforme a CF/88, aos Municípios competem normas de planejamento, organização, controle e avaliação dos serviços prestados em atenção às normas gerais emitidas pela União e a legislação complementar dos Estados e Distrito Federal sobre a matéria.

O ato emanado pela Prefeitura de São Paulo que proíbe a atividade econômica de mototáxi não encontra respaldo em nenhuma das hipóteses constantes em seus “*considerandos*” da normativa.

Não se questiona a necessidade de atos do Poder Executivo para a diminuição de mortes no trânsito paulistano. Para tanto, é dever da Prefeitura a elaboração, aplicação e fiscalização de políticas públicas eficazes e efetivas visando maior segurança nas vias públicas, para motoristas (de diferentes modais: carro, moto, bicicleta etc.) e pedestres. É incontestável a necessidade de providências neste sentido pelo Executivo.

No entanto, **a proibição do mototáxi por meio do Decreto 62.144/2023 da Prefeitura do Município de São Paulo trata-se, no limite, de medida inadequada que não endereça, de maneira real e concreta medidas**

¹⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Programa de metas 2021-2024: versão final participativa**. 1ª Ed. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2021.

¹⁶ que parte do registrado em dezembro de 2020, cujo índice era de 6,5 por 100 mil habitantes

eficientes para alcançar o objetivo público a que se pretende, além de suscitar certa arbitrariedade na seleção da atividade econômica.

Enfim, mais grave ainda, não encontra validade jurídica diante do ordenamento constitucional brasileiro, diante de todo o exposto nesta Nota Técnica. Assim, passa-se a responder, de forma direta, os quesitos a seguir:

(i) Qual a entidade pública competente para autorizar e regulamentar o serviço?

A **União** é competente, conforme a CF/88, para legislar, de forma privativa, temas de trânsito e transportes urbanos, conforme art. 22, como é o mototáxi. Assim, caberá aos **Municípios**, sob a égide do interesse local, **suplementar a regulação federal, sem contrariá-la, por meio de lei em sentido estrito. O Executivo local poderá emitir atos infralegais**, desde que **complementem a legislação local no que for necessário, de forma adequada e proporcional**, devendo valer-se de análise de impacto regulatório em atendimento ao disposto na LINDB.

(ii) Quais os fundamentos legais que autorizam ou proíbem o serviço?

O mototáxi é autorizado pela **Lei Federal nº 12.009/2009**, sob determinadas condições gerais estabelecidas pelo seu art. 3º. Assim, em suplemento à legislação emanada pela União, o **Município de São Paulo**, por meio da **Lei nº 15.676/2012**, **autoriza o mototáxi**, mediante a observância de regras locais impostas aos **veículos** utilizados para tanto.

Por fim, a proibição da atividade de mototáxi na cidade de São Paulo já foi objeto de apreciação pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Ministério Público do Estado

de São Paulo em 8 de maio de 2019 face a Lei Municipal nº 16.901, de 5 de junho de 2018 “a fim de proibir a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (mototáxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe”.

Na ocasião, já transitada em julgado, o Órgão Especial do decidiu pela sua procedência em 11 de setembro de 2019. Assim, **a Lei Municipal nº 16.901/2018 foi declarada inconstitucional e, por arrastamento também a Lei nº 12.609, de 6 de maio de 1998 e a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, todas do Município de São Paulo.**

Agora, o tema volta a ser discutido na esfera judicial, com enfoque nas disposições do Decreto Municipal nº 62.144/2023.

Recentemente, em 26 de fevereiro de 2025, nos autos do Mandado de Segurança impetrado pela 99 TECNOLOGIA LTDA., **foi expedida decisão pela 8ª Vara de Fazenda Pública pela procedência da ação, a concessão da segurança pleiteada e declaração, incidental, da inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 62.144/2023:**

“Como se vê, atribuiu-se competência ao Município para regulamentar o serviço, estabelecendo-se diretrizes para sua implementação. (...) De forma alguma o diploma normativo permitiu aos Municípios a vedação à atividade econômica, que é lícita e permitida por lei federal, regulamento de comando constitucional. Note-se que a Lei Federal nº 12.009/2009 regrou o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros, “mototaxista” entre outros, estabelecendo parâmetros mínimos de segurança, tais como: (...) De mais a mais, o Município de São Paulo já havia buscado proibir a atividade de transporte de passageiros por motociclistas, por meio da Lei nº 16.901 de 2018, a qual foi julgada inconstitucional pelo E. TJSP (...) O Decreto Municipal n. 62.144/2023 pretende ter a mesma função da Lei declarada inconstitucional, na medida em que tem, como única disposição, suspender a utilização de motocicletas para a prestação do serviço de transporte individual remunerado de passageiros por meio de aplicativos. Aos municípios é dada competência para regulamentar o tema, nos termos da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ocorre que o referido Decreto não cuida de regulamentar a atividade, senão de sumariamente proibi-la. (...) De rigor, portanto, a declaração incidental da inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 62.144/2023, medida que se impõe. Ante o exposto, julgo PROCEDENTE o pedido formulado na inicial e CONCEDO a segurança pleiteada para afastar o ato coator e declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 62.144/2023, extinguindo o processo nos termos do art. 487, I, do CPC.” (Tribunal de Justiça de São Paulo. Mandado de Segurança 1001729-11.2025.8.26.0053. 8ª Vara de Fazenda Pública. Juiz de Direito Dr. Josué Vilela Pimentel, decisão de 26/02/2025) (grifos nossos)

Diante deste cenário de discussão sobre o serviço de mototáxi na cidade de São Paulo, a presente Nota Técnica busca contribuir para o tema, sob a perspectiva técnico-jurídica, em consonância com as atribuições das Comissões que subscrevem o presente, integrantes da Seccional do Estado de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB SP.

São Paulo, 17 de março de 2025.

Mariana Chiesa Gouveia Nascimento

Comissão Especial de Direito Urbanístico OAB SP

Luciana de Toledo Temer Lulia

Comissão Especial de Direito Constitucional