

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.852 SÃO PAULO

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

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Serviços - CNS em face da Lei n. 18.156/2025 do Estado de São Paulo.

A Requerente impugnou a integralidade da Lei 18.156/2025, do Estado de São Paulo, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de autorização e regulamentação dos municípios do Estado para a utilização de motocicletas na prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros.

Eis o teor do diploma questionado:

Art. 1º No Estado, a utilização de motocicletas para a prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros fica condicionada à autorização e regulamentação dos municípios.

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

ADI 7852 MC / SP

Art. 2º É facultada aos municípios, observados o interesse local e as peculiaridades de cada um, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros por motocicleta.

Parágrafo único - Para os municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

1 - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria A compatível com a atividade desenvolvida e que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

2 - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal;

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

4 - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Art. 3º Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os municípios deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

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

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP);

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

Art. 4º A exploração dos serviços remunerados de

ADI 7852 MC / SP

transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta lei e na regulamentação do poder público municipal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Art. 5º Os municípios poderão prever multa no caso de descumprimento de suas respectivas regulamentações, além da aplicação do artigo 231, VIII, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser revista após 5 (cinco) anos de sua implementação, com vistas à avaliação de sua eficácia e necessidade de ajustes.

Em síntese, a requerente alega inconstitucionalidades formal e material da lei impugnada.

Afirma que a norma é formalmente inconstitucional, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (art. 22, XI). Alega, ainda, que a Lei Federal 12.587/2012, alterada pela Lei 13.640/2018, delegou exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar e fiscalizar o transporte privado individual de passageiros.

Afirma a presença de inconstitucionalidade material por violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa (art. 1º, IV), da livre concorrência (art. 170, caput) e ao direito de escolha do consumidor (art. 170, V). O transporte privado individual de passageiros por aplicativo seria classificado como uma atividade econômica e não como um serviço público, de modo que a lei impugnada estaria subvertendo a lógica constitucional essas atividades seriam, em regra, livremente acessíveis a qualquer pessoa.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender “a eficácia da íntegra da Lei Estadual nº 18.156/2025 do Estado de São Paulo, por violação aos

ADI 7852 MC / SP

arts. 1º, IV; 22, IX e XI; 170, caput, e incisos IV e V e parágrafo único, todos da Constituição Federal” e, subsidiariamente, ao menos, a suspensão do art. 1º da Lei.

Pelo despacho de 12/8/2025 (eDoc. 36), determinei a adoção do rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, com a colheita de informações das autoridades interessadas.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo apresentou informações (eDoc. 39, Pet. 111.331/2025), nas quais: (a) suscita a ilegitimidade ativa da entidade Requerente, sob fundamento de ausência de pertinência temática entre o objeto impugnado e seu âmbito de representatividade; (b) ausência de afronta direta ao texto constitucional; (c) no mérito, rechaçou a tese de invasão da competência da União, pois a norma impugnada abordaria tema de proteção ao consumidor e defesa da saúde (art. 24, VIII e XII, da CF); e (d) com esse mesmo fundamento, afastou as teses de violação à liberdade de iniciativa.

Em defesa desses argumentos, menciona dados apresentados na proposição legislativa que deu origem à norma impugnada, com o seguinte teor (eDoc. 39, p. 15-16):

O Projeto de Lei ora apresentado visa disciplinar a necessidade de regulamentação e fiscalização da prestação de serviços de transporte individual privado remunerado de passageiros por motociclistas, geralmente intermediado por plataformas digitais, de forma sistêmica e estruturante por parte dos municípios, considerando o crescente risco à saúde dos passageiros nessa relação de consumo, bem como reforçar o Poder Discricionário conferido ao Executivo para autorizar e regulamentar de acordo com o interesse local e as peculiaridades de cada Município.

Um levantamento realizado pelo Ministério da Saúde aponta que a taxa de internação de motociclistas teve seu maior aumento em uma década entre os anos de 2020 (dois mil e vinte) e 2021 (dois mil e vinte e um), uma vez que o número de

internações subiu de 70.508 (setenta mil quinhentos e oito) em 2011 (dois mil e onze) para 115.709 (cento e quinze mil setecentos e nove) em 2021 (dois mil e vinte e um), representando um crescimento de 55% (cinquenta e cinco por cento).

O estudo em questão também consigna que as lesões dos motociclistas são consideradas um problema de saúde pública global, "configurando entre as dez principais causas de morte em países de baixa e média renda e a sexta causa de DALY (Disability Adjusted Life Years – Anos de vida perdidos ajustados por incapacidade)".

Segundo informações fornecidas pelo "Infosiga.SP", Sistema de Informações Gerenciais de Acidentes de Trânsito do Estado de São Paulo, foram contabilizados 2.390 (dois mil trezentos e noventa) óbitos de motociclistas no Estado de São Paulo, de janeiro a novembro de 2024 (dois mil e vinte e quatro).

O Governador do Estado de São Paulo também sustentou a validade formal e material da norma impugnada (eDoc. 49, Pet. 113.642/2025), afirmando a competência do Estado para suplementar a legislação federal editada pela União, em matéria de consumo e saúde.

O Advogado-Geral da União (eDoc. 52, Pet. 116.181/2025), apresentou parecer com conclusão favorável ao deferimento de medida cautelar, entendendo violada a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Com a mesma conclusão, o Procurador-Geral da República (eDoc. 60, Pet. 126.293/2025) afirma que a *"Lei estadual n. 18.156/2025 inova no ordenamento jurídico ao estabelecer disciplina própria sobre matéria já regulada por legislação federal, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI, da Constituição)"* e tal circunstância seria *"o que basta para a declaração de inconstitucionalidade da"*

ADI 7852 MC / SP

norma".

Fazendo o confronto entre os requisitos elencados na norma impugnada e o conteúdo da Lei Federal 12.587/2012, especialmente os arts. 11-A e 11-B, destaca o Procurador-Geral da República que o marco legal da matéria "*não exige autorização prévia nem impõe barreiras de entrada, limitando-se à fixação de requisitos de segurança e efetividade na prestação do serviço*".

É o relatório.

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

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem

ADI 7852 MC / SP

como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

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

A Constituição Federal é explícita ao dispor que é de competência privativa da União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX) e trânsito e transporte (art. 22, XI).

Em sede acadêmica (*Direito Constitucional*, 41ª ed. São Paulo:Atlas, 2025), consignei que a Constituição Federal de 1988, alterando disciplina anterior (CF/1967-69, art. 8º, XVII - competência concorrente União/Estados), previu a competência privativa da União para legislar sobre regras de trânsito e transporte. E, ante a essa alteração, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL proibiu, consequentemente, aos Estados-membros, a possibilidade de edição de normas peculiares sobre essa mesma matéria, por não se encontrar tal hipótese contemplada no rol exaustivo das competências comuns (CF, art. 23) e concorrentes (CF, art. 24) atribuídas.

Por seu turno, o legislador federal instituiu diretrizes da Política

ADI 7852 MC / SP

Nacional de Mobilidade Urbana, por meio da Lei 12.587/2012, legislação que foi posteriormente alterada com a inclusão dos arts. 11-A e 11-B, abordando expressamente a regulamentação e a fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros como de competência exclusiva dos municípios e do Distrito Federal.

Transcrevo a íntegra dos dispositivos:

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

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

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

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

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

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

ADI 7852 MC / SP

condições:

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

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

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

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

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

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

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

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

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

Essas referências legais e jurisprudenciais são perfeitamente aderentes ao caso em julgamento, que trata de regulação de transporte remunerado privado individual de passageiros, ou seja, *“serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”* (art. 4º, X, Lei 12.587/2012, na redação da Lei 13.640/2018).

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

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

No caso, a lei impugnada não proíbe o exercício da atividade, mas condiciona sua prática à obtenção de prévia autorização por cada Município paulista, adicionando critérios e exigências que, como apontado pelo Procurador-Geral da República, caracteriza uma “barreira

de entrada” para o exercício da atividade.

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

Conforme me manifestei no julgamento da ADPF 449, o transporte remunerado por aplicativos segue dinâmica econômica e social própria, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos on line.

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

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

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

Ainda que a própria lei federal tenha reservado aos Municípios a possibilidade de regulamentação e fiscalização dessa atividade, deve-se atentar, ainda em sede de cognição sumária, para a possível

ADI 7852 MC / SP

inconstitucionalidade formal da providência contida na Lei Estadual 18.156/2025, que subverte o esquema constitucional de divisão de competências ao atribuir aos Municípios a possibilidade de controlarem a oferta de transporte remunerado via aplicativos, por meio da exigência de prévia autorização, e ainda de virem a regulamentar esse serviço de forma incompatível com a legislação federal.

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

Nesse sentido:

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

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

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

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

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

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

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta.

ADI 7852 MC / SP

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

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

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

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

No mesmo sentido: ADI 2606, Rel. Min. MAURICIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ 7/2/2003; ADI 4961, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2019; ADI 4530, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 27/5/2020; ADI 4293, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2025.

Portanto, estando presente a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), uma vez que a lei estadual impugnada, imiscuindo-se em matéria

ADI 7852 MC / SP

de trânsito e transportes, contrasta com a iterada jurisprudência desta CORTE. Por seu turno, o *periculum in mora* é evidente pelo risco do efeito multiplicador de legislação ofensiva ao pacto federativo (invasão de competência) nos demais estados da federação, além de representar obstáculo desarrazoado ao exercício profissional de transporte individual remunerado de passageiros.

Diante do exposto, DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para SUSPENDER A EFICÁCIA da Lei 18.156/2025 do Estado de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente Ação Direta.

Comunique-se o Governador e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, para ciência e cumprimento imediato desta decisão.

Publique-se.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente