

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.296 SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS**
ADV.(A/S) : **RICARDO OLIVEIRA GODOI**
ADV.(A/S) : **BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
DE SÃO PAULO**

DECISÃO

Trata-se de manifestação apresentada pela Requerente Confederação Nacional de Serviços, CNS (eDoc. 73), no qual a entidade informa sobre as medidas tomadas pela Prefeitura do Município de São Paulo em relação à regulação e fiscalização do serviço de transporte individual de passageiros por motocicleta.

Afirma que, *“passados mais de cinco meses da edição do novo arcabouço normativo municipal, verifica-se que, mesmo diante da ordem exarada neste feito, nenhuma empresa conseguiu obter credenciamento para operar regularmente o serviço”*, e que esse quadro decorre da imposição, pelo Município, de condicionantes que extrapolariam a competência municipal.

No momento, o Município impediria o credenciamento com fundamento em *“exigências securitárias”*, fundadas em legislação municipal (Lei Municipal 18.349/2025, Decreto Municipal 64.811/2025 e Resolução SMT nº 38/2025).

A empresas que buscaram o credenciamento teriam disponibilizado o Seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros, APP, conforme o art. 11-A da Lei Federal 12.587/2012 e regulamentação da SUSEP. No entanto, o Município de São Paulo entende que o APP não atenderia a legislação local, *“por não contemplarem as coberturas adicionais relacionadas a danos*

ADPF 1296 MC / SP

causados a terceiros, danos morais e outras garantias típicas dos seguros de responsabilidade civil”.

Nesse sentido, aponta a Ata da 55ª Reunião Ordinária do Comitê Municipal de Uso do Viário (CMUV), de 31/3/2026, na qual acolhido o parecer técnico da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, *“para INDEFERIR o credenciamento da empresa Uber do Brasil Tecnologia Ltda. (...) por ausência de cumprimento integral do acervo documental exigido normativamente, em especial a juntada de apólice de seguro que cumpra integralmente com os valores e as proteções estabelecidas, a remoção das ressalvas em relação à concordância com o regime jurídico local e o recolhimento do preço público”* (eDoc. 74, p. 3).

A Requerente CNS defende que a exigência colide com a decisão cautelar proferida nos presentes autos, e com os precedentes firmados pela CORTE na matéria, na medida em que o art. 2º, § 3º, IV, do Decreto Municipal 64.811/2025, que prevê a *“exigência securitária”*, estaria em conflito com a legislação federal, em especial o art. 11-A da Lei 12.587/2012.

Esse conflito é sustentado pela Requerente nos seguintes termos:

(...)

23. No entanto, o referido dispositivo não lhes conferiu autorização para alterar a natureza jurídica ou impor condições adicionais ao produto securitário previsto pelo legislador nacional para este tipo de atividade (“Seguro APP”).

24. Embora as normas municipais façam referência à necessidade do Seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP), fato é que as demais coberturas e características exigidas em tais normas foram além e extrapolaram significativamente o alcance do “seguro APP” concebido pela legislação federal para a atividade e pela regulamentação do Sistema Nacional de Seguros Privados.

25. De acordo com a Circular SUSEP nº 667/2022 e a Resolução CNSP nº 439/2022, o “seguro APP” constitui

ADPF 1296 MC / SP

modalidade de seguro de pessoas voltada à proteção da integridade física dos passageiros transportados, com cobertura objetiva e desvinculada da apuração de responsabilidade civil, tratando-se de produto securitário com características próprias, disciplinado por regulamentação específica.

26. Diversamente, a regulamentação municipal passou a exigir para a atividade de transporte individual de passageiros por motocicleta coberturas relacionadas a danos causados a terceiros, danos morais e outras garantias típicas dos seguros de responsabilidade civil – o que não é contemplado pelo seguro eleito pela legislação federal para a atividade (“Seguro APP”).

Em vista disso, a Requerente sustenta que *“o Município não pode exigir cobertura materialmente diversa daquela prevista na lei federal, misturando seguro de pessoas com seguro de responsabilidade civil, cobertura a terceiros, danos morais e capitais mínimos definidos localmente, sob pena de transformar competência fiscalizatória em poder de legislar sobre seguros, assim como sobre trânsito e transporte”*, requerendo seja explicitado que a decisão cautelar proferida na presente ADPF impede que o ente municipal utilize a sua competência regulamentar para impor condicionantes ao exercício da atividade *“em patamares superiores aos adotados em atividades análogas desenvolvidas por motocicletas”*, sob pena de caracterização de barreira de acesso, fragmentação regulatória, usurpação da competência da União e restrição indevida ao exercício de atividade econômica.

O Município de São Paulo, por iniciativa própria (eDoc. 77) apresentou manifestação nos autos a respeito das alegações suscitadas pela Requerente CNS.

Defende que a decisão cautelar assentou a competência municipal em relação à regulação de aspectos relacionados à segurança e proteção dos usuários do serviço em questão. Assim, as normas locais, que impõem exigências adicionais em relação à cobertura securitária, não incorreriam nos vícios alegados pela Requerente.

Alega o Município de São Paulo:

ADPF 1296 MC / SP

Nesse contexto, os requisitos técnicos e operacionais voltados à garantia da incolumidade dos passageiros, dos condutores e de terceiros em via pública, tais como a estipulação de coberturas securitárias mínimas e o correspondente limite de indenização em sinistros, enquadraram-se na qualificação operativa reconhecida como legítima pela r. decisão cautelar. A exigência do Seguro APP visa mitigar o risco intrínseco ao tráfego viário, sem adentrar na esfera civil ou regulatória do direito de seguros privativo da União, consubstanciando legítimo poder de polícia urbana sobre a circulação do território municipal.

Por esse motivo, as coberturas securitárias contra morte, invalidez permanente e despesas médicas hospitalares qualificam a atividade sem erigir barreiras de mercado ou reservas arbitrárias de concorrência. A preservação da integridade física e do direito à vida dos cidadãos paulistanos é dever indeclinável da administração pública local, de sorte que a incidência das normas securitárias do transporte por motocicletas conforma-se integralmente com a moldura jurídica autorizada pela decisão cautelar proferida nos autos.

E sustenta que o rigor adicional no estabelecimento das exigências securitárias para o exercício de atividades de transporte de passageiros em motocicletas contaria com legitimidade técnica, pois *“o impacto econômico e social dessa severa realidade viária é suportado de forma direta pela coletividade, haja vista que a rede de saúde pública municipal despende anualmente aproximadamente R\$ 35 milhões apenas no tratamento de traumas decorrentes de acidentes de motocicletas”*, o que teria sido agravado pela extinção do seguro obrigatório DPVAT (LC 211/2024), ocasionando o que qualificou como *“vácuo protetivo social”*.

O Município de São Paulo também defende a viabilidade operacional das exigências securitárias estabelecidas por sua legislação, contrariando a alegação da Requerente CNS de que visariam a barrar o

ADPF 1296 MC / SP

acesso à atividade. A Circular SUSEP nº 667/2022, em seu art. 19, autorizaria a combinação coberturas distintas em uma mesma apólice, o que se viabilizaria, do ponto de vista prático e econômico, com o fracionamento de coberturas contratuais ou a apresentação de apólices distintas e independentes para todos os riscos a cobrir.

É o relatório.

Identifico, a partir do quadro fático e normativo informado pelas partes (eDocs. 73 e 77), a necessidade de complementação da decisão de 19 de janeiro de 2026 (eDoc. 47), para averiguar, ainda em caráter cautelar, a viabilidade de certas disposições da legislação editada pelo Município de São Paulo a pretexto de regular o transporte individual de passageiros por motocicletas.

A decisão proferida nos presentes autos acentuou a aplicabilidade, ao caso, do precedente firmado pela CORTE no julgamento da ADPF 449 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 8/5/2019), do RE 1.054.110 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 9/5/2019, Tema 967 da Repercussão Geral) e, mais recentemente, da ADI 7852, de minha relatoria, nos quais apreciada a controvérsia constitucional sobre legislações locais que pretenderam a restrição de serviços de transportes de passageiros por meio de aplicações digitais, inclusive o transporte de pessoas por motocicletas.

Assentou-se que 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, que o *“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)”* (Tema 967).

Afirmei, tanto no julgamento da ADI 7852, como na decisão proferida nos presentes autos, que o transporte por meio de motocicletas pode justificar a regulamentação voltada especificamente a esse tipo de

ADPF 1296 MC / SP

veículo. A jurisprudência da CORTE reconhece a competência dos municípios para a regulamentação de “*aspectos mínimos*”, relacionados à segurança e fiscalização dos serviços, mas obedecendo a diretriz constitucional principiológica da ordem econômica e financeira (CF, art. 170), ante a natureza privada da atividade, e obedecendo também às normas editadas pela União com fundamento em sua competência legislativa privativa, notadamente a competência estabelecida pelo art. 22, XI, CF (trânsito e transporte).

No caso, observei que as normas impugnadas nesta ADPF não proíbem o exercício da atividade, mas condiciona sua prática à obtenção de prévio credenciamento junto à Administração municipal, adicionando critérios e exigências que caracterizam uma barreira desproporcional ao exercício da atividade, quando comparadas com padrões estabelecidos por legislação editada pela União, como a Lei 12.587/2012.

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 subversão das diretrizes constitucionais pertinentes sobre a atividade (CF, art. 170) e a regulamentação desse serviço de forma incompatível com a legislação federal.

Embora a questão da cobertura securitária não tenha sido objeto da decisão cautelar anterior, verifico, em análise sumária, que o art. 2º, § 3º, IV, do Decreto Municipal 64.811/2025, estabeleceu uma disciplina diversa daquela estabelecida pelo art. 11-A da Lei 12.587/2012.

Este último dispositivo assim dispõe:

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. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

ADPF 1296 MC / SP

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: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

De outro lado, o art. 2º, § 3º, IV, do Decreto Municipal 64.811/2025 amplia significativamente essa exigência ao determinar que o Seguro APP deve cobrir não apenas o passageiro, mas também o condutor e terceiros, além de incluir indenizações por danos morais e fixar capitais segurados mínimos em patamar significativo:

Art. 2º O uso do viário urbano no Município de São Paulo para a exploração da atividade prevista neste decreto dependerá de prévio credenciamento da pessoa jurídica exploradora, entendida como aquela que presta o serviço diretamente ou que intermedeia a prestação por meio de plataforma tecnológica ou que gerencia rede de condutores e veículos.

(...)

§ 3º São requisitos mínimos para o credenciamento exigido no “caput” deste artigo, no caso de sociedade cooperativa ou associação:

ADPF 1296 MC / SP

(...)

IV - contratação de Seguro de Acidentes Pessoais de Passageiros – APP emitido por veículo ou condutor registrado na plataforma, com cobertura para o passageiro, o condutor e terceiros, incluindo auxílio funeral, com indenização de, no mínimo, R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para danos físicos e morais, bem como para despesas médicas e hospitalares, R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para invalidez e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para morte; bem como de seguro obrigatório, na forma da legislação federal vigente;

Assim, tem consistência a alegação de usurpação da competência da União para legislar sobre seguros (art. 22, VII, da CF), na medida em que a legislação local adicionou requisitos ao conteúdo obrigacional do Seguro APP, o qual é previsto em norma federal e regulado por normativo da SUSEP como seguro de pessoas com cobertura objetiva para quem está dentro do veículo.

A Resolução nº 439/2022 do Conselho Nacional de Seguros Privados, CNSP, regula o seguro de acidentes pessoais de passageiros (art. 35), ao passo que a Circular SUSEP nº 667/2022, *“sobre as regras complementares de funcionamento e os critérios para operação das coberturas de risco de seguros de pessoas”*, trata dessa modalidade contratual como objeto específico e distinto dos contratos de seguro por responsabilidade civil (disciplinados pela Circular SUSEP nº 637/2021).

Chama a atenção, ainda, a exigência de valores vultosos, destoantes do que se verifica com normas aplicáveis a atividades semelhantes, o que fortalece a tese de que o ente municipal, para além do rigor na regulação de tema de interesse da população, pretendeu inviabilizar a disponibilização do serviço de transportes de passageiros por motocicletas, na mesma linha censurada pela decisão cautelar proferida nos presentes autos.

ADPF 1296 MC / SP

Em vista do exposto, DETERMINO A EXTENSÃO DA DECISÃO CAUTELAR ao tema agora suscitado, para suspender a eficácia do art. art. 2º, § 3º, IV, do Decreto Municipal 64.811/2025 e afastar a exigência de cobertura securitária por parte das plataformas interessadas no credenciamento regulado nesse Decreto, devendo-se observar estritamente os requisitos estabelecidos em normas federais.

O Município de São Paulo deverá, no prazo de 15 (quinze) dias, analisar os pedidos de credenciamento com fundamento na legislação federal e no conteúdo da decisão cautelar proferida nos presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 26 de junho de 2026.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente