e-ISSN 2764-6548

25

v.13 n.25
julho-dezembro 2025

# Revista Parlamento e Sociedade

## Cidades em Transformação: Regulação, Inovação e Mobilidade na Era Digital

**Apresentação**
*Equipe Editorial*

**Transporte Remunerado por Aplicativo: Considerações sobre a Mobilidade Urbana e a Justiça Social**
*Jeferson Sousa Oliveira*

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

**Micromobilidade Urbana no Município de São Paulo**
*Gabriela Souto Maior Baccarin, Natália de Aquino Cesário*

**Desafios Regulatórios do Espaço Urbano na Implantação de Veículos Elétricos de Pouso e Decolagem Vertical (eVOTLs): Novas Tecnologias para a Mobilidade Sustentável na Cidade de São Paulo**
*Henrique Andrade Porto, Irene Patrícia Nohara, Carlos Eduardo de Araujo*

**Desafios Jurídicos na Implementação dos *Parklets*: Efetivação do Direito à Cidade ou Privatização de Espaços Públicos?**
*Érika Capella Fernandes Sfeir*

***Dark Kitchens* e a Cidade de São Paulo: Desafios Regulatórios Urbanísticos**
*Irene Patrícia Nohara, Cintia de Castro Marino*

**Os Desafios da Regulamentação pelos Municípios das Locações de Curta Duração Realizadas por Meio de Plataformas Digitais**
*Cristiana Barbosa Rodrigues*

ESCOLA DO PARLAMENTO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

## Mesa Diretora

### 2025

**Presidente**
Ricardo Teixeira (UNIÃO)

**1º vice-presidente**
João Jorge (MDB)

**2º vice-presidente**
Isac Félix (PL)

**1º secretário**
Hélio Rodrigues (PT)

**2º secretário**
Dr. Milton Ferreira (Podemos)

**1º suplente**
Edir Sales (PSD)

**2º suplente**
Major Palumbo (PP)

**Corregedor Geral**
Rubinho Nunes (UNIÃO)

Revista

# Parlamento e Sociedade

ESCOLA DO PARLAMENTO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

# Revista Parlamento e Sociedade

v.13 n.25 julho-dezembro 2025

São Paulo

ISSN 2318-4248
e-ISSN 2764-6548

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Rev. Parlamento e Sociedade | São Paulo | v.13 | n.25 | p.1-152 | jul.-dez.2025 |

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da
Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Secretaria e Redação**
Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

**Solicita-se permuta**
e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento
https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/index

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.**
**- Vol. 13, n. 25 - (2025). - São Paulo : CMSP, 2013-**
**Semestral**
**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)**
**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade**
**ISSN 2764-6548 (versão eletrônica)**
**ISSN 2318-4248 (versão impressa)**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos**
**3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista
**Parlamento e Sociedade**

# Expediente

**Editor Científico** Gustavo Costa Dias

**Editor Executivo** Maria Regina de Faria Vallado Costa

**Conselho Editorial** Silvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romancini, Marcelo Succi de Jesus Ferreira, Sandra Mára da Silva, Marcos Antonio Silva

**Colaboração** CELEG – Centro de Estudos Legislativos da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo

**Comitê Científico** Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)

**Equipe Editorial** André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe, João Francisco Ferreira Nascimento

**Revisão** Sandra Mára da Silva

**Projeto gráfico e diagramação** Equipe de Comunicação – CCI.3

# Sumário

## Cidades em Transformação: Regulação, Inovação e Mobilidade na Era Digital


11 **Apresentação**
Conselho Editorial

15 **Transporte Remunerado por Aplicativo: Considerações sobre a Mobilidade Urbana e a Justiça Social**
Jeferson Sousa Oliveira

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

51 **Micromobilidade Urbana no Município de São Paulo**
Gabriela Souto Maior Baccarin, Natália de Aquino Cesário

69 **Desafios Regulatórios do Espaço Urbano na Implantação de Veículos Elétricos de Pouso e Decolagem Vertical (eVOTLs): Novas Tecnologias para a Mobilidade Sustentável na Cidade de São Paulo**
Henrique Andrade Porto, Irene Patrícia Nohara, Carlos Eduardo de Araujo

91 **Desafios Jurídicos na Implementação dos *Parklets*: Efetivação do Direito à Cidade ou Privatização de Espaços Públicos?**
Érika Capella Fernandes Sfeir

105 ***Dark Kitchens* e a Cidade de São Paulo: Desafios Regulatórios Urbanísticos**
Irene Patrícia Nohara, Cintia de Castro Marino

131 **Os Desafios da Regulamentação pelos Municípios das Locações de Curta Duração Realizadas por Meio de Plataformas Digitais**
Cristiana Barbosa Rodrigues

# Cidades em Transformação: Regulação, Inovação e Mobilidade na Era Digital

# Apresentação

## Cidades em Transformação: Regulação, Inovação e Mobilidade na Era Digital

A presente edição da Revista Parlamento e Sociedade (v. 13 n. 25), com colaboração do CELEG – Centro de Estudos Legislativos da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, reúne um conjunto de artigos que analisam os profundos desafios regulatórios e jurídicos impostos pela rápida transição tecnológica e social no ambiente urbano contemporâneo. O tema central, "Cidades em Transformação: Regulação, Inovação e Mobilidade na Era Digital", aborda as formas pelas quais novas tecnologias e modelos de negócio estão reconfigurando a mobilidade, o uso do solo e a própria gestão democrática dos espaços coletivos nas metrópoles.

Abrindo o debate e estabelecendo o pano de fundo geral, o artigo "Transporte Remunerado por Aplicativo: Considerações sobre a Mobilidade Urbana e a Justiça Social", de Jeferson Sousa Oliveira, analisa as implicações do surgimento do transporte remunerado por aplicativo. O texto aborda como essa inovação rompeu com a hegemonia do segmento de transporte e hoje pode ser considerada um serviço de utilidade pública, concluindo que o serviço trouxe benesses à sociedade brasileira, embora tenha gerado reflexos positivos e negativos na mobilidade urbana.

Na sequência, Marcos Antonio Silva, com "A Batalha Judicial pelo Asfalto: a Tensão Hermenêutica entre Autonomia Municipal, Livre Iniciativa, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública na Regulamentação do Serviço de Mototáxi por Aplicativos", aprofunda o debate regulatório, concentrando-se em um caso específico do conflito federativo. O estudo examina a tensão jurídica e política em torno da regulamentação do mototáxi por aplicativos, defendendo que a proibição total do serviço pelos municípios é uma medida inconstitucional e desproporcional, visto que a livre iniciativa e a livre concorrência devem ser defendidas, à luz da jurisprudência do STF (Tema 967). O artigo conclui que a via mais adequada é a regulamentação, orientando o poder público a buscar soluções que conciliem modernidade, inovação, segurança e bem-estar social.

Ampliando a análise da mobilidade urbana para modais mais leves e sustentáveis, Gabriela Souto Maior Baccarin e Natália de Aquino Cesário apresentam

"Micromobilidade Urbana no Município de São Paulo". O artigo analisa a regulação da micromobilidade na cidade de São Paulo, destacando a importância cada vez maior desses deslocamentos e os potenciais benefícios ambientais. O texto afirma que o Poder Público municipal paulistano exerce legitimamente suas competências constitucionais ao adotar uma postura ativa diante desse desafio.

Projetando a discussão para o futuro da mobilidade, no artigo "Desafios Regulatórios do Espaço Urbano na Implantação de Veículos Elétricos de Pouso e Decolagem Vertical (eVOTLs): Novas Tecnologias para a Mobilidade Sustentável na Cidade de São Paulo", Henrique Andrade Porto, Irene Patrícia Nohara e Carlos Eduardo de Araujo abordam os desafios regulatórios dos chamados eVTOLs. O estudo problematiza uma nova dimensão regulatória, o espaço aéreo urbano, que tradicionalmente não se encontra sob a competência municipal. Os autores examinam a infraestrutura essencial, como os vertiportos, para que essa tecnologia futura se estabeleça com segurança, eficiência e sustentabilidade.

O quinto artigo realiza a transição da mobilidade para a ocupação e o uso do espaço público. "Desafios Jurídicos na Implementação dos *Parklets*: Efetivação do Direito à Cidade ou Privatização de Espaços Públicos?", de Érika Capella Fernandes Sfeir, analisa os *parklets* sob a perspectiva do direito à cidade. O trabalho aborda a reconfiguração urbana marcada por interesses privados e as críticas aos *parklets*, especialmente quanto ao risco de apropriação privada do espaço público. A autora reflete sobre o dever do Poder Público na regulação e fiscalização desses espaços e na promoção de políticas que valorizem outros espaços públicos permanentes.

Ampliando o olhar para as novas economias urbanas, Irene Patrícia Nohara, Cintia de Castro Marino e Carlos Eduardo de Araujo, em "*Dark Kitchens* e a Cidade de São Paulo: Desafios Regulatórios Urbanísticos", examinam o fenômeno das *dark kitchens*. O artigo analisa o impacto urbanístico dessa modalidade de atividade e os problemas gerados no ambiente urbano. A pesquisa compara as disciplinas normativas existentes em São Paulo e aponta a necessidade de parâmetros regulatórios mais claros e consistentes para o aprimoramento da regulação urbanística.

Encerrando a coletânea com uma reflexão sobre a economia digital aplicada ao setor imobiliário, Cristina Barbosa Rodrigues apresenta "Os Desafios da Regulamentação pelos Municípios das Locações de Curta Duração Realizadas por Meio de Plataformas Digitais". O artigo analisa os impactos da modelagem econômica das plataformas digitais no mercado de locação de curta temporada, identificando os desafios que surgem para a regulação no âmbito municipal. A

autora destaca que essas atividades podem causar desequilíbrio no mercado hoteleiro e desafios urbanísticos e de segurança para moradores, concluindo pela necessidade de regulação específica para conciliar os direitos de propriedade e livre iniciativa econômica com os interesses da coletividade, promovendo desenvolvimento econômico e segurança de forma sustentável.

Em conjunto, os artigos desta edição oferecem um mosaico complexo das novas fronteiras regulatórias nas cidades. Os textos evidenciam a tensão contínua entre a necessidade de absorver a inovação tecnológica e o dever do Poder Público de reconfigurar o espaço urbano e o direito à cidade para garantir a justiça social, a segurança e a sustentabilidade no contexto da era digital.

Equipe Editorial

# Transporte Remunerado por Aplicativo: Considerações sobre a Mobilidade Urbana e a Justiça Social

Jeferson Sousa Oliveira[1]

## Resumo

Historicamente, o transporte foi um dos principais elementos impulsionadores do desenvolvimento por todo o mundo. Somando-se ao avanço tecnológico, o transporte provocou mudanças na dinâmica dos diferentes mercados, os quais tiveram que se adaptar às novas exigências da sociedade globalizada, cada vez mais informatizada. Não foi diferente quando do advento do transporte remunerado por aplicativo, que, ao chegar ao Brasil, rompeu com a hegemonia do segmento, mas que, na atualidade, pode ser considerado como um serviço de utilidade pública. Assim, objetiva-se discutir as implicações do transporte remunerado por aplicativo no âmbito da mobilidade urbana e sob o prisma da justiça social. Para tanto, neste estudo adota-se o método dedutivo e conclui-se que o transporte remunerado por aplicativo trouxe benesses à sociedade brasileira, embora tenha gerado reflexos positivos e negativos na mobilidade urbana.

**Palavras-Chave:** Aplicativo; Justiça Social; Mobilidade Urbana; Regulamentação; Transporte.

## Introdução

O transporte foi, e ainda tem sido, um importante impulsionador da transformação socioeconômica por todo o mundo. Ao lado de outros elementos, como o desenvolvimento tecnológico, foi capaz de realizar mudanças que exigiram a rediscussão de inúmeros aspectos na sociedade brasileira.

1 Advogado, doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), professor na graduação em Direito pela Faculdade Nove de Julho (FNJ) e na pós-graduação em Direito Tributário pela Fundação de Apoio à Universidade Municipal de São Caetano (FAUSCS).

Dentre eles, está o surgimento do transporte por aplicativo, que foi concebido no seio da chamada economia digital, inclusive como uma resposta aos diversos problemas que recaem sobre a mobilidade urbana nos grandes centros do país.

A rápida assimilação desse tipo de serviço logo gerou controvérsias, notadamente ao romper com a hegemonia até então presente no segmento de transporte individual de passageiros, além de obrigar o mercado a se adaptar às novas demandas sociais.

Após superar uma série de questões, a regulamentação se mostrou a ferramenta mais adequada para a pacificação do tema no que tange ao transporte remunerado por aplicativo, haja vista sua utilidade pública, que corrobora a consecução da justiça social.

Dessa forma, objetiva-se discutir as implicações do transporte remunerado por aplicativo no âmbito da mobilidade urbana e sob o prisma da justiça social. Para isso, utilizou-se o método dedutivo, partindo da análise bibliográfica e normativa sobre o tema.

## Transporte, Desenvolvimento e a Economia na Sociedade Moderna

Historicamente, o transporte exerceu um papel significativo para o que viria a ser chamado de globalização (Stiglitz, 2007), assumindo um papel de destaque enquanto instrumento desse processo dado o gradativo aprimoramento tecnológico e o barateamento nos custos de operação.

Muitas economias locais passaram por profundas transformações, notadamente no século XIX, alçando-se à condição de economias nacionais. Diferentes demandas, algumas de caráter social, pressionaram os governos, de modo que foi necessário buscar soluções complexas para problemas comuns a diversos povos e países, dentre os quais, aqueles relativos ao comércio, capital e meio ambiente (Stiglitz, 2007).

Em parte, isso se deve ao fato de que a globalização econômica foi mais célere do que a globalização política (Stiglitz, 2007), com as consequências se refletindo em diferentes âmbitos da sociedade, cada vez mais integrada e interdependente.

No Brasil, o transporte também assumiu função de destaque no processo de desenvolvimento, com os investimentos em infraestrutura oscilando ao longo das décadas, conforme o interesse político da época (Oliveira, 2024).

Nakamura (2019) aduz que, inicialmente, o transporte brasileiro foi constituído como instrumento de escoamento da produção agrícola, destinado ao exterior. Não havia, até então, uma real preocupação em fomentar o mercado consumidor interno ou mesmo integrar o território nacional.

Foi somente durante os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek que a integração nacional se tornou um objetivo prioritário da política pública nacional, com a realização de grandes obras rodoviárias. No mais, durante os governos militares, em meados das décadas de 60 e 70, a integração do território nacional foi tida como assunto de segurança nacional (Galvão, 1996).

Percebe-se que as políticas de transporte estavam voltadas ao deslocamento entre regiões, com pouco sendo feito para integrar os diferentes modais, o que resultou, por diversas razões, na prevalência das rodovias (Galvão, 1996; Nakamura, 2019).

> A decadência do setor ferroviário e portuário, em razão da crise dos anos 30, contribuiu para que as rodovias e estradas superassem em importância e em volume os transportes realizados por trens e navios, que dependiam muito do setor exportador. No Brasil, 65% da produção é deslocada em caminhões; 20% por trens; 12% pelo transporte aquaviário; 3% pelo dutoviário; e 0,1% pelo aéreo. Não somente no setor de transportes de mercadorias o modal rodoviário é o protagonista. (Nakamura, 2019, p. 30-31)

Se comparado a outros modais, o rodoviário possui baixo custo de implementação e menor prazo de maturação dos investimentos (Nakamura, 2019), embora gere significativos danos ambientais, dada a quantidade de veículos geradores de ruídos e emissores de gases poluentes. Isso pode ser sentido especialmente nos grandes centros, onde são comuns problemas respiratórios em função dos elevados índices de poluição (Arbex, 2012).

Sob a perspectiva do desenvolvimento econômico nacional, deve-se reconhecer que a integração dos modais é de suma importância, devendo seguir um plano nacional de longo prazo (Oliveira, 2024), pois meras concessões da infraestrutura não são suficientes para promover uma racionalização do sistema (Nakamura, 2019).

O Brasil, assim como muitos países, objetiva alcançar o desenvolvimento socioeconômico, tal como fixado no art. 3º, II, da Constituição Federal, com o mercado interno sendo uma ferramenta indispensável para a consecução de tal finalidade (arts. 170 e 219, CF). Contudo, o crescimento deve ser sustentável.

Para isso, é necessária a realização de investimentos, de modo a permitir solucionar os diferentes problemas que assolam os diferentes modais,

notadamente o rodoviário, dados os inúmeros gargalos que impedem sua plena utilização (Mussi, 2014), sob pena de perpetrar a estagnação econômica no país (Nakamura, 2014).

Mussi (2014) destaca que, em decorrência dos problemas existentes, perdem-se bilhões de reais com acidentes nas estradas, roubos de carga, entre outros. Cabe mencionar ainda que parte dos problemas podem ser vislumbrados nos centros urbanos, com longos congestionamentos que exigem dos governos locais medidas para amenizar as consequências do fluxo intenso de veículos nas vias urbanas, assim como ocorreu na cidade de São Paulo: a Portaria Secretaria Municipal de Transportes – SMT nº 137, de 3 de agosto de 2018, estabeleceu horários para o tráfego de caminhões em determinadas vias (São Paulo, 2018).

Conforme ensina Celso Furtado (2009), o desenvolvimento econômico é um fenômeno com dimensões históricas. Assim, muito do que se pode ver atualmente decorreu do avanço tecnológico que, em outros tempos, embasou profundas mudanças sociais e que, nos dias de hoje, continua a exigir do Estado novas adequações a fim de atender aos anseios sociais.

Na atualidade, o desenvolvimento por meio do avanço tecnológico pode ser sentido no âmbito social, através da chamada economia digital, que evidenciou a capacidade de exploração econômica de diversos serviços por meio da internet.

Em outras palavras, o crescimento da economia digital é um reflexo natural do desenvolvimento tecnológico, tendo sido capaz de modificar as dinâmicas sociais em diversos países, inclusive no Brasil, com a exploração de serviços por meio virtual.

Somando-se o desenvolvimento tecnológico ao transporte, atualmente é possível criar demandas por produtos e serviços procedentes de quaisquer partes do mundo, o que intensifica, por consequência, o tráfego de veículos pelos diversos modais, exigindo do Estado o aprimoramento da infraestrutura, seja portuária, aérea ou rodoviária.

## Infraestrutura de Transportes e Mobilidade Urbana

O transporte é uma questão que, normalmente, é de pouca importância para a sociedade, chamando a atenção apenas quando gera problemas cotidianos (Carvalho, 2014), passando a estar em voga e exigindo soluções que, muitas vezes, não são tão rápidas, tendo em vista a sua complexidade.

Inicialmente, cumpre destacar que a infraestrutura de transportes pode ser analisada sob diferentes aspectos, motivo pelo qual dar-se-á ênfase ao modal rodoviário, em virtude da delimitação dos debates ora suscitados.

Em razão das mudanças socioeconômicas vivenciadas no país ao longo das últimas décadas, percebe-se que muitas cidades têm sofrido com problemas relacionados à infraestrutura de transportes.

Os grandes centros, por exemplo, precisam lidar com o intenso fluxo de caminhões, advindos de regiões mais distantes, em decorrência do transporte de cargas provenientes de cidades interioranas ou, até mesmo, das capitais. Já os pequenos centros urbanos, por vezes, deparam-se com a inviabilidade econômica da instituição e da manutenção eficiente do serviço de transporte coletivo.

Em que pese muitos estudos se debruçarem sobre a infraestrutura de transportes lato sensu, é importante salientar que a mobilidade urbana, em muito, é reflexo da integração multimodal (ou da falta dessa integração), além de considerar outros aspectos, tais como a qualidade das vias e as rotinas locais capazes de gerar o aumento ou a diminuição do fluxo de veículos.

De qualquer modo, a infraestrutura de transportes é um elemento essencial para a organização da economia moderna, a qual exige eficiência em suas operações (Oliveira; Benacchio, 2021), inclusive naquelas relativas à mobilidade urbana.

Nakamura (2019), por sua vez, afirma que a mobilidade é um dos grandes problemas dos centros urbanos brasileiros, haja vista que a maioria das cidades não foi planejada, com a infraestrutura viária sendo insatisfatória para atender às demandas locais, notadamente nos bairros mais afastados, onde habitam as camadas menos abastadas da população. Como consequência, essa parcela populacional enfrenta maior dificuldade para se deslocar, seja para o trabalho seja para fruir dos serviços públicos, despendendo diversas horas diariamente em seu trajeto (Nakamura, 2019).

Por outro lado, o intenso crescimento urbano pelo qual o Brasil tem passado desde a década de 1950 ensejou profundas mudanças na mobilidade dos grandes centros, com o deslocamento por carros e ônibus ganhando destaque, resultando no aumento do uso do espaço viário, no tempo de viagem e na emissão de gases poluentes (Vasconcellos, 2016).

Como aduzido, a mobilidade urbana é reflexo de diferentes fatores, cabendo ao município buscar soluções para muitas das questões a ela atinentes, por força dos arts. 30, V, e 182, § 2º da Constituição Federal.

Nessa linha, menciona-se que a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seu artigo 42-B traz que os municípios que desejam ampliar o seu perímetro urbano, após 10 de julho de 2001, deverão elaborar projeto específico que contenha, dentre outros, um planejamento integrado de transporte urbano, que deve considerar veículos não motorizados, visando a melhoria da mobilidade (Brasil, 2001).

Posteriormente, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), a qual visa, dentre outros, à melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município (Brasil, 2012).

Conforme explica Morais (2019), a referida norma enfatizou a necessidade de elaboração do plano de mobilidade urbana a todas as cidades que estão obrigadas a editar plano diretor (art. 24, § 1º, Lei nº 12.587/12). Indo além, o autor traz que as atribuições municipais acerca do transporte decorrem de uma competência maior, relativa à política de desenvolvimento urbano, pautada no art. 182 da Constituição Federal.

Ainda que muito se afirme sobre a necessidade de promover o transporte coletivo, tem-se que o deslocamento por meio de ônibus foi, ao longo das décadas, atendido em condições mínimas de eficiência, com políticas insatisfatórias, dado que o sistema se organizou de forma a permitir que as pessoas chegassem ao seu respectivo local de trabalho e de lá pudessem retornar a suas residências. Essa foi uma característica comum a todas as regiões urbanas do país (Vasconcellos, 2016).

> O sistema viário dedicado ao automóvel cresceu de forma exponencial, enquanto o sistema dedicado aos ônibus permaneceu ínfimo. Paralelamente, concorreu de forma significativa para o resultado o tratamento dado ao transporte coletivo como forma de deslocamento de segunda classe – uma "pedagogia negativa" aplicada para desvalorizá-lo frente à sociedade. A precariedade constante dos serviços criou uma imagem negativa do ônibus que depois se consolidou como cultura. A sociedade foi ensinada a desgostar do transporte coletivo e passou a vê-lo como um "mal necessário" enquanto não é possível mudar para o automóvel ou a motocicleta. (Vasconcellos, 2016, p. 76)

Normalmente, nas relações socioeconômicas, ao considerar o meio de transporte a ser utilizado, não é incomum mensurar fatores como o custo e o tempo envolvidos no deslocamento, de modo a tornar mais palpável a relação custo-benefício para os usuários do serviço.

Assim, considerando que "no caso do custo, o valor para realizar a viagem em automóvel é apenas 20% superior à tarifa dos ônibus e o custo para usar a motocicleta é de apenas 30% da tarifa dos ônibus" (Vasconcellos, 2016, p. 63), não surpreende a escolha de muitos pela adoção de meios privados de transporte.

Tem-se, desse modo, que as políticas de mobilidade adotadas pelo país incentivaram que as pessoas passassem a utilizar meios privados ao invés do transporte coletivo. Como consequência, o aumento do número de veículos

motorizados gera congestionamento, além de intensificar os demais impactos negativos decorrentes do tráfego excessivo, como o tempo de viagem e a emissão de poluentes (Vasconcellos, 2016).

Embora nos grandes centros urbanos existam, há anos, o que a Lei nº 12.587/12 conceitua como transporte público individual (por exemplo, táxi), o aprimoramento da tecnologia ensejou mudanças que, direta e indiretamente, alteraram a percepção da sociedade, inclusive quanto à necessidade e eficiência do transporte, haja vista o surgimento do chamado transporte remunerado privado individual de passageiros, que suscitou novas discussões sobre a regulação da mobilidade urbana.

## Deslocamento e Transporte Remunerado por Aplicativo

O transporte é um direito social, previsto no artigo 6º do texto constitucional, consubstanciando-se em um direito fundamental do povo brasileiro. Ademais, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transporte, bem como sobre o transporte em si, conforme artigo 22, IX e XI, da Constituição Federal, respectivamente (Brasil, 1988).

Por outro lado, compete aos municípios a organização e a prestação, direta ou por meio de concessão, dos serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, o qual tem caráter essencial, nos termos do art. 30, V, CF (Brasil, 1988).

A partir de tais dispositivos, percebe-se que os municípios possuem certo grau de liberdade no que tange à gestão do transporte local, de modo que as políticas de mobilidade possam se adequar às necessidades concretas da população.

Nesses termos, a Lei nº 12.587/12, em seu artigo 3º, ao versar sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, traz que este é composto pelo conjunto formado pelos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas (Brasil, 2012).

Logo, o sistema considera diferentes elementos que, em conjunto, visam aprimorar a mobilidade urbana. Para isso, a norma supracitada firma os princípios a serem observados em âmbito local, elencando, dentre outros, a eficiência, a eficácia e a efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, bem como na circulação urbana (artigo 4º, IV e IX, respectivamente) (Brasil, 2012).

Assim, considerando que a eficiência, a eficácia e a efetividade são princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) – a qual contém, dentre seus objetivos, proporcionar melhoria nas condições urbanas da população, no que tange à mobilidade (art. 7º, III, Lei nº 12.587/12) –, tem-se por normatizado

o reconhecimento de que muito resta a ser feito pelo transporte localmente nos diversos municípios brasileiros.

Destarte, a mencionada percepção social de ineficiência e de baixa qualidade do transporte público faz com que muitas pessoas procurem alternativas para os problemas cotidianos, refletindo no fluxo de deslocamento, o qual considera fatores individuais e externos que, conjuntamente, efetivam a mobilidade (Vasconcellos, 2016).

Relativamente ao fluxo de deslocamento, Vasconcellos (2016) afirma que as pessoas em idade produtiva tendem a sair mais. Na Região Metropolitana de São Paulo, "[...] os maiores índices de mobilidade ocorrem na faixa de 15 a 39 anos de idade, quando, inclusive, se somam motivos diferentes de viagens, por exemplo, trabalho em um período e escola em outro" (Vasconcellos, 2016, p. 61).

A escolha do modal utilizado, como aduzido, considera as vantagens e desvantagens atinentes a cada meio de transporte, notadamente o custo direto e o tempo despendido. Não se olvida também a distância a ser percorrida, que, em muitos casos, é maior para as populações de baixa renda, visto que, comumente, elas residem em pontos distantes das áreas centrais (Vasconcellos, 2016).

Percebe-se, com isso, que o custo, o tempo e a distância são os principais fatores que, interligados, influenciam na tomada de decisão por parte dos usuários do sistema de transportes. Inequivocamente, existem outros elementos que podem determinar a escolha do meio a ser utilizado, motivo pelo qual é natural a busca por serviços que melhor atendam aos interesses dos usuários.

Com o avanço tecnológico e o surgimento da economia digital, inúmeras mudanças recaíram sobre a sociedade, cada vez mais informatizada e com novas demandas. Não demorou até que muitos temas tivessem que ser rediscutidos.

Foi o que aconteceu com o advento do transporte remunerado por aplicativo. Na década passada, a Uber foi, para muitos, um problema, enquanto para outros, a solução. A cidade de São Paulo foi a segunda a receber o serviço, em 26 de junho de 2021 (De Farias; Rached, 2020). Rapidamente, o serviço foi assimilado pela sociedade, gerando o inconformismo de muitos, dado o rompimento da hegemonia do serviço de táxi que, por anos, dominou o segmento de transporte individual de passageiros.

> Semelhante ao que ocorreu no Rio de Janeiro, o Legislativo paulistano promulgou a lei municipal nº 16.279 de 08 de outubro de 2015, a qual possuía um teor ainda mais restritivo que a versão carioca, banindo por completo o "transporte remunerado de pessoas" realizado por meio de "veículos particulares cadastrados através de aplicativos". (De Farias; Rached, 2020, p. 836)

Após uma série de controvérsias normativas, a questão foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449, que privilegiou as liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional, bem como os direitos dos consumidores, a fim de evitar a criação de oligopólios no setor. Para tanto, a decisão teve fundamento, entre outros, nos artigos 5º, XXXII, e 170º, V, da Constituição Federal (STF, 2019).

Em 08 de maio de 2019, o STF publicou o tema de Repercussão Geral nº 967, que firmou tese no sentido de permitir o exercício da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo, em celebração aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, impedindo que os municípios contrariassem os parâmetros fixados pela União no exercício da competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF).

Nesses termos, a regulação da atividade se mostrou o instrumento mais adequado à pacificação social, de modo a estabelecer padrões mínimos de qualidade e segurança, com o segmento de transportes individuais de passageiros tendo que, novamente, se adaptar.

Existem diversos tipos de serviços de transporte por aplicativos ofertados no contexto da economia do compartilhamento, muitos com formatos distintos, seja quanto aos tipos de veículos, sistemas de divisão de corridas, existência de preço dinâmico, cálculo da viagem etc. (Morais, 2019).

A sociedade brasileira, em grande parte, aceitou os serviços de transporte por aplicativo, que se tornaram uma constante nos centros urbanos, trazendo benefícios para muitos motoristas e passageiros, ainda que isso tenha, possivelmente, gerado reflexos no tráfego local.

## Regulamentação do Transporte por Aplicativo e a Justiça Social

Como aduzido, o transporte por aplicativos se tornou uma realidade social no Brasil, com diversas plataformas atuando por todo o país, dos grandes centros urbanos até às pequenas cidades, mostrando-se uma solução conveniente aos problemas relativos à mobilidade urbana.

Pode-se citar, por exemplo, a cidade de Juazeiro, município baiano, onde o transporte por aplicativo se mostrou atrativo dada sua simplicidade de acesso e eficiência no serviço prestado, "[...] o que desperta, no usuário, uma sensação de atendimento diferenciado" (Ferreira *et al.*, 2017, p. 352).

Cumpre salientar ainda que, para muitos motoristas, a prestação de serviços através das plataformas se apresentou como uma alternativa ao desemprego, ao trabalho precarizado ou mesmo uma oportunidade de auferir renda extra. Por outro lado, o mercado se adaptou a essa nova realidade, com diferentes serviços sendo ofertados aos motoristas, tal como o aluguel de veículos por parte das empresas locadoras.

De certa maneira, o transporte por aplicativo permitiu a circulação de renda, sendo uma alternativa viável ao aproveitamento do potencial produtivo de uma parcela da sociedade que, talvez, pudesse ficar ociosa em razão de externalidades capazes de afetar a dinâmica do mercado.

Considerando que o texto constitucional adota os valores sociais do trabalho como um dos fundamentos da República, tem-se que, ao permitir o exercício da atividade econômica por meio das plataformas digitais, notadamente o transporte individual de passageiros, estar-se-á criando alternativas para que, em determinadas situações, uma parcela da sociedade deixe de depender das benesses sociais ofertadas pelo Estado brasileiro e se mantenha produtiva.

Compreendendo que existe uma utilidade pública no transporte por aplicativo, entende-se por pertinente a aplicação do artigo 12 da Lei nº 12.587/12, que permite ao poder público municipal organizar, disciplinar e fiscalizar o transporte individual de passageiros, de modo a assegurar padrões mínimos de segurança, higiene, qualidade, entre outros.

Também é importante destacar que, em 2018, a redação do art. 4º, X, da Lei nº 12.587/12 passou por alterações, haja vista o advento da Lei nº 13.640, que atribuiu a denominação de *transporte remunerado privado individual de passageiros* para o "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" (Brasil, 2018).

Nesses termos, a regulamentação age como uma ferramenta de pacificação socioeconômica, na medida em que atende aos interesses sociais bem como àqueles relativos ao mercado, com o Poder Público exercendo sua função de ordenação da atividade econômica.

Sabidamente, a regulação do transporte por aplicativo não é suficiente para promover o desenvolvimento econômico brasileiro, pois tal processo depende de uma atuação conjunta de toda a sociedade (Stiglitz, 2007). No entanto, deve-se observar a justiça social, que depende, em muito, das relações econômicas, haja

vista estar vinculada a elementos como a distribuição de renda, a defesa do consumidor e a proteção ao meio ambiente (Oliveira, 2020).

Logo, é importante buscar o equilíbrio entre o econômico e o social, de maneira que ambos os interesses convivam em harmonia, pois a Constituição Federal impõe a justiça social como um dos objetivos da República (art. 3º, I), a qual deve ser alcançada, inclusive, por meio da ordem econômica, que detém como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, CF) (Oliveira, 2020).

Tavares (2011) recorda que a justiça social é, por diversas vezes, mencionada no texto constitucional, não se limitando ao âmbito econômico, tal como vislumbrado no art. 193, que trata da ordem social.

Em resumo, o Brasil tem, dentre suas tarefas, o dever de superar o subdesenvolvimento. Para isso, deve-se utilizar de instrumentos constitucionais e jurídico-econômicos, de modo a transformar as estruturas socioeconômicas do país (Bercovici, 2022).

Nesse contexto, a regulamentação do transporte por aplicativo se apresenta como uma maneira de equilibrar os interesses social e econômico, além de mitigar a dependência de parte da população por serviços de transporte mais eficientes, bem como reduzir a utilização dos serviços sociais de amparo.

Por outro lado, o consumo do serviço de transporte por aplicativo gera consequências ao meio ambiente e ao tráfego local, o qual demanda das municipalidades uma constante adequação da infraestrutura, de maneira a evitar a saturação do sistema e o colapso da mobilidade urbana, notadamente nos grandes centros, ante o elevado fluxo de deslocamento.

Destarte, a partir da perspectiva da justiça social e dos mercados que se criaram, tem-se que o advento do transporte por aplicativo foi benéfico à sociedade brasileira, embora ainda existam diversos impasses a serem solucionados, tal como as questões ambientais e de infraestrutura.

## Considerações Finais

Ante o exposto, tem-se que o transporte, aliado ao desenvolvimento tecnológico, ensejou profundas mudanças na sociedade brasileira, tanto na ordem econômica quanto social. Tal cenário se apresenta como um reflexo natural da globalização, exigindo que o mercado se adapte às novas demandas.

Embora o transporte seja um direito social, a mobilidade urbana tem sofrido com diversos fatores que influenciam negativamente a sua eficiência, tais como a qualidade da infraestrutura e o fluxo de deslocamento, entre outros. Assim, uma

parcela significativa da sociedade passou a buscar meios que melhor atendessem aos seus interesses, com o transporte remunerado por aplicativo suprindo essa lacuna e proporcionando uma alternativa de renda para muitas pessoas.

Dessa forma, superadas as discussões sobre o tema, a regulamentação emergiu como uma ferramenta de pacificação social, de modo que a exploração dos serviços de transporte remunerado por aplicativo contribuiu, em certo grau, para a efetivação da justiça social.

Por fim, é importante frisar que, ao mesmo tempo que tal modalidade de serviço trouxe benesses à sociedade brasileira, gerou reflexos negativos na mobilidade urbana, os quais devem ser enfrentados por meio de políticas urbanas, conforme a possibilidade de cada município.

## Referências

ARBEX, Marcos Abdo *et al.* A poluição do ar e o sistema respiratório. Jornal Brasileiro de Pneumologia, v. 38, p. 643-655, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018*. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art2. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08 maio 2019, Processo eletrônico DJe-190. Divulg 30 ago. 2019. Public 02 set. 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur409361/false. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 967 - Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Leading Case: RE 1054110. Processo eletrônico DJe-194. Divulg 05 set. 2019. Public 06 set. 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5206938&numeroProcesso=1054110&classeProcesso=RE&numeroTema=967. Acesso em: 22 jun. 2025.

CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura*: perspectiva pública. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DE FARIAS, Eduardo H.; RACHED, Gabriel. Regulação do transporte individual de passageiros: um estudo sobre o caso Uber no Brasil / Regulation of individual passenger transport: a study on the Uber case in Brazil. Revista de Direito da Cidade, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 825-866, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.26922. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26922. Acesso em: 19 jun. 2025.

FERREIRA, José S.; ALVES, Mariene A.; AQUINO, Mayara L.; RODRIGUES, Luzia C.; DUARTE, Francisco R. O Aplicativo Uber é uma tendência nas pequenas cidades como nova opção de mobilidade urbana. ID on Line. Revista de Psicologia, [s. l.], v. 11, n. 37, p. 348-359, 2017. DOI: 10.14295/idonline.v11i37.831. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/831. Acesso em: 16 jun. 2025.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil - uma perspectiva histórica. Planejamento e Políticas Públicas. n. 13, jun. de 1996. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4015. Acesso em: 23 maio 2020.

MORAIS, Cesar A. M. de. Experiências municipais de regulação do transporte por aplicativo: considerações a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Revista Digital de Direito Administrativo, [s. l.], v. 6, n.1, p. 23-57, 2019.

DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v6i1p23-57. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/article/view/148015. Acesso em: 19 jun. 2025

MUSSI, Célia R. *Infraestrutura & transporte:* logística. 3. ed. São Paulo: Talentech Editora. 2014.

NAKAMURA, André L. S. *Infraestrutura de transportes*. Curitiba: Juruá, 2019.

OLIVEIRA, Jeferson S. *Competitividade e desenvolvimento do transporte aéreo:* regulação, infraestrutura, integração, eficiência e desafios do setor aéreo ao desenvolvimento no Brasil. Curitiba: Juruá, 2024.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa. *Direitos humanos como ordenadores da atividade econômica do Brasil*. Curitiba: CRV, 2020.

OLIVEIRA, Jeferson S.; BENACCHIO, Marcelo. Infraestrutura de transportes: reestruturação como política de desenvolvimento no Brasil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 25, n. 2, p. 62-82, jul. 2021. DOI: 10.5433/21788189.2021v25n2p62. ISSN: 2178-8189. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/41666. Acesso em: 24 set. 2025.

SÃO PAULO. *Portaria Secretaria Municipal de Transportes – SMT nº 137, de 3 de agosto de 2018*. Padroniza medidas regulamentares referentes às restrições ao trânsito de caminhões. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-mobilidade-e-transportes-smt-137-de-3-de-agosto-de-2018. Acesso em: 21 jun. 2025.

STIGLITZ. Joseph E. *Globalização:* como dar certo. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse C. (Orgs.). *Cidade e movimento:* mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea: ITDP, 2016.

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

Marcos Antonio Silva[1]

**Resumo**

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

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

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

## Introdução

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

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

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

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

## O Cenário Normativo e o Conflito de Competências

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

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

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

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

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

## Os Impactos Sociais e a Tensão entre os Princípios

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

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

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

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

## A Análise da Jurisprudência Recente: o Caso de São Paulo

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

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

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

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

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

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

## O Vazio Legislativo e o Princípio da Legalidade

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cenário de Instabilidade Jurisprudencial (Caso São Paulo)

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

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

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

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

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

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

## Como Harmonizar Princípios Conflitantes?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Por Que a Proibição Total é Considerada Inconstitucional?

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

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

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

## Medida Desproporcional e Irrazoável?

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

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

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

## O Conflito de Competências

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

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

### Competência Federal ("Trânsito e Transporte"):

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

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

### Autonomia Municipal ("Serviços de Interesse Local"):

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

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

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

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

## Os Impactos Sociais da Proibição do Serviço de Mototáxi por Aplicativo

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

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

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

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

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

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

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

## A Falácia da "Guerra" entre Modalidades e a Necessidade de Integração

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

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

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

## Rumo à Regulamentação Efetiva

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

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

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

## Análise da Instabilidade Jurídica Ligada às Decisões sobre o Tema

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

## O Que Evidencia Essa Instabilidade:

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

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

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

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

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

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

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

## Considerações Finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Medida Judicial em Vigor ao Tempo do Encerramento da Presente Pesquisa

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

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

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

## Medida Administrativa em Vigor ao Tempo da Presente Pesquisa

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

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

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

## Linha do Tempo – Proibição do Mototáxi em São Paulo

### 2023

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

### 2025

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

### Situação atual (setembro/2025)

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

## Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Micromobilidade Urbana no Município de São Paulo

Gabriela Souto Maior Baccarin[1]
Natália de Aquino Cesário[2]

## 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 adotado[3].

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 cidade[4]; 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 atuaria *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 casos[6], 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 Neto[7], para quem a função de regulação tem como enfoque a competência normativa, e Paulo Todescan Lessa Mattos[8], 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 precípuas 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 local[9].

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 n.º 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 n.º 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 SPLegis[10], 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/l9503.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/l9503.htm. Acesso em: 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.

# Desafios Regulatórios do Espaço Urbano na Implantação de Veículos Elétricos de Pouso e Decolagem Vertical (eVOTLs): Novas Tecnologias para a Mobilidade Sustentável na Cidade de São Paulo

Henrique Andrade Porto[1]
Irene Patrícia Nohara[2]
Carlos Eduardo de Araujo[3]

## Resumo

O artigo analisa os desafios regulatórios para implantação de veículos elétricos de pouso e decolagem vertical, os chamados eVTOLs, no contexto de novas tecnologias voltadas para a mobilidade sustentável na cidade de São Paulo. Examina-se como os eVTOLs podem viabilizar alternativas de mobilidade sustentável na metrópole. É problematizada uma nova dimensão regulatória, que é aquela direcionada ao espaço aéreo urbano, sendo que, costumeiramente, a regulação do espaço aéreo não estava sob a competência municipal. Contudo, no caso

1 Advogado, professor e pesquisador. Doutorando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Membro dos Grupos de Pesquisa (CNPQ) Estado e Economia no Brasil e Modelos de Gestão e Eficiência do Estado (CNPQ). Lattes ID http://lattes.cnpq.br/2976116674753918. Orcid ID https://orcid.org/0000-0003-4250-5587. E-mail: henrique.andrade.porto@gmail.com.

2 Livre-docente e doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professora pesquisadora do Programa de Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada parecerista e árbitra em contratos administrativos. Líder do Grupo de Pesquisa registrado no CNPq Modelos de Gestão e Eficiência do Estado.

3 Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo desde 2010, tendo ingressado mediante concurso público de provas e títulos. Doutorando em Filosofia do Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP.

do eVTOL, há desafios de ajustes urbanísticos a serem enfrentados, sendo abordadas as condições de infraestrutura essenciais para a implantação do eVTOL, com foco nas necessidades de operação segura dos chamados vertiportos. Espera-se contribuir com estudos para apontar os desafios jurídico-regulatórios para que tal tecnologia, que será comum num futuro não tão distante, se estabeleça com segurança, eficiência e sustentabilidade.

**Palavras-chave:** eVTOL; Mobilidade; Regulação; Urbanismo; Vertiporto.

## Introdução

Em 7 de julho de 2025, a Prefeitura de São Paulo, por meio da Portaria da Secretaria do Governo Municipal, editou a Portaria SGM nº 181, de 7 de julho de 2025, instituindo o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), com a finalidade de desenvolver estudos técnicos e propor diretrizes e instrumentos regulatórios para a viabilidade, implantação e operação de veículos elétricos de pouso e decolagem vertical (eVTOLs) no município de São Paulo.

Em virtude de algumas de suas características, o veículo ganhou entre alguns grupos a alcunha de "carro voador". O eVTOL mexe com a imaginação das pessoas, pois parece realizar o sonho disruptivo de alçar voo acima de todo o trânsito de uma megalópole, encurtando distâncias de maneira sustentável, menos poluente, chegando em poucos minutos em locais que, em solo, com trânsito, durariam horas de deslocamento. Essa utopia futurista retratada nos desenhos animados de Hannah-Barbera, com a série os Jetsons, contribuiu de maneira significativa para alimentar a imaginação de inúmeras pessoas que agora, quando confrontadas com o avanço das tecnologias, têm a sensação de estar vivenciando algo até então inimaginável no mundo fora das telas.

Apesar do grande referencial, existem consideráveis distinções entre os veículos do desenho animado das aeronaves que estão sendo desenvolvidas atualmente. Como um dos grandes atrativos dos nossos "carros voadores" destaca-se o fato de eles serem provenientes de energia verde, isto é, são veículos elétricos movidos a bateria, ao invés dos carros dos Jetsons, que eram veículos a combustão, fato perceptível através de um olhar mais detalhado que logo identifica o cano de um escapamento a soltar fumaça, que emitia um barulho curioso de combustão. Além disso, é possível identificar na famosa cena de abertura da série animada que quem realizava a condução do veículo era o patriarca da família, o Sr. George Jetson, cena que hoje se assemelha ao cenário inicial de implementação desta aeronave, em que haverá a presença de um piloto, mas que logo restará

desatualizada, pois não apenas se vislumbra mas já existe a ocorrência de operações autônomas, sem a presença de nenhum piloto, em diversos países, tornando a realidade ainda mais criativa que a ficção.

Saindo das animações para as universidades, o Grupo de Pesquisas Modelo de Gestão e Eficiência do Estado – do qual os presentes coautores fazem parte e que integra o Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie – há tempos já mapeava a implantação dos eVTOLs enquanto nova tecnologia que tem potencial de contribuir para a mobilidade sustentável do espaço urbano, sendo esse o tema das pesquisas qualificadas de Doutorado de Henrique Porto. Assim, houve um esforço no sentido de integrar-se com outros grupos semelhantes, a fim de formar uma rede de colaboração com o intento de contribuir para a regulação do espaço urbano na implantação do eVTOL. Nessa linha, o grupo articulou-se com o Núcleo de ensino e pesquisa em Automação e Simulação (NepAS), do Centro de Robótica (CRob) da USP, e com o Departamento de Engenharia Aeronáutica, da Escola de Engenharia de São Carlos da USP, e ofereceu manifestação para colaborar com os trabalhos do GTI, na qualidade de representantes da Academia.

Além das parcerias supramencionadas, também nos unimos a Carlos Eduardo de Araújo, Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo, a fim de que pudéssemos ampliar nossa contribuição com o tema nesta edição da Revista Parlamento e Sociedade, que tem como norte as novas regulações da cidade, com ênfase em analisar os desafios regulatórios do espaço urbano na implantação de veículos elétricos de pouso e decolagem vertical (eVTOLs), tendo em vista abordar novas tecnologias que contribuam com uma mobilidade sustentável na cidade de São Paulo.

A introdução de veículos elétricos de pouso e decolagem vertical em megacidades como São Paulo traz não apenas expectativas em torno da mobilidade aérea urbana, mas também uma série de desafios regulatórios, tecnológicos e sociais que precisam ser cuidadosamente enfrentados antes, durante e depois de sua implementação. O potencial de descongestionar vias terrestres saturadas, reduzir tempos de deslocamento e oferecer uma alternativa de transporte sustentável é amplamente reconhecido pela literatura científica internacional, ao mesmo tempo que contribui com o meio ambiente paulistano, que se encontra negativamente saturado.

A concretização dessa tecnologia, sobretudo no contexto da capital paulista, demanda um arcabouço institucional robusto, capaz de equilibrar inovação tecnológica com segurança, sustentabilidade, integração e aceitação pública.

Um dos primeiros obstáculos a ser superado refere-se à gestão do espaço aéreo. Diferentemente da aviação comercial tradicional, que opera em altitudes elevadas, os eVTOLs ocuparão o espaço aéreo de baixa altitude, dividindo espaço com os drones de entrega, alguns dos famosos edifícios paulistanos e até, em certa medida, altitudes frequentadas por aeronaves como helicópteros e alguns táxis aéreos.

Em São Paulo, essa questão assume contornos ainda mais complexos, pois a cidade é cercada por um dos maiores sistemas aeroportuários do país (Congonhas, Guarulhos, Campo de Marte e Viracopos, em Campinas) e possui intensa movimentação aérea civil, executiva e policial, com uma das maiores frotas de helicópteros do mundo. De acordo com a Associação Brasileira dos Pilotos de Helicóptero (Abraphe), São Paulo possui uma das maiores frotas de helicópteros do planeta, tendo superado grandes metrópoles como Nova York e Tóquio. No estado de São Paulo concentra-se mais da metade dos cadastros de helicópteros do país, com a capital paulista possuindo uma média mensal de 2.200 pousos e decolagens.

Dessa forma, a materialização do eVTOL exigirá que a Prefeitura, em coordenação com a ANAC, o DECEA, a FAB e a INFRAERO, atue na concepção do tráfego de eVTOLs sem comprometer a segurança dos voos já existentes, tendo ainda o desafio de integrar essa nova modalidade de transporte aéreo com os modais de mobilidade terrestres existentes.

Outra diretriz a ser enfrentada diz respeito à regulação municipal, que não se confunde com a regulação da aviação civil em si, por incidir decisivamente sobre a maneira como essa tecnologia se articulará com a dinâmica urbana, o que confere à Prefeitura de São Paulo papel decisivo na viabilização da mobilidade aérea urbana de forma ordenada e inclusiva. Neste ponto, a análise acerca da competência legislativa para a regulação dos eVTOLs abarca não apenas os municípios, mas tem impacto em todo o território nacional, impondo, portanto, a necessidade de diferenciar os âmbitos de atuação da União, de um lado, e do Município, de outro.

Assim, o estudo necessariamente perpassa pela análise das competências materiais e legislativas constitucionais acerca do tema, e se expande para os demais ordenamentos nacionais, afinal, o caráter inovador é dotado de tamanha complexidade, que não se resume a apenas um dispositivo, devendo o município tutelar a instalação e o funcionamento dos vertiportos, os impactos ambientais e urbanísticos decorrentes de sua utilização, bem como a integração dessa nova modalidade ao sistema de transporte público e privado da cidade.

Outro aspecto central de acentuada relevância diz respeito à aceitação pública. A confiança social, em novas tecnologias de transporte aéreo, tanto dos usuários quanto das pessoas que serão afetadas por ele, depende de fatores como percepção de segurança, impactos sonoros e garantias de privacidade. No caso de São Paulo, a densidade populacional e a desigualdade socioespacial ampliam esses desafios.

O sobrevoo de aeronaves em áreas densamente povoadas suscita preocupações com acidentes, enquanto o ruído gerado em regiões já castigadas pela poluição sonora pode reforçar resistências locais. Além disso, a prefeitura invariavelmente terá de enfrentar o debate inerente a este veículo, qual seja, sua acessibilidade econômico-financeira, em outras palavras, se os eVTOLs serão acessíveis apenas a uma elite econômica ou terão um alcance muito maior do que ocorre hoje com os helicópteros. Assim, uma introdução equivocada pode reforçar desigualdades no acesso à mobilidade urbana sustentável, a menos que políticas públicas garantam formas de sua integração com o transporte coletivo ou mesmo evitem que sejam praticadas tarifas menos inclusivas.

No campo tecnológico, o ciclo de vida das baterias desponta como um dos principais gargalos. Embora a propulsão elétrica seja considerada um diferencial sustentável, as baterias de lítio sofrem degradação acelerada em usos intensivos, exigindo, por conseguinte, substituições frequentes.

Em São Paulo, esse problema se soma à limitação estrutural da matriz elétrica urbana, uma vez que a rede de distribuição de energia elétrica já opera próximo ao limite em diversos bairros da cidade, e tem apresentado problemas frequentes. Some-se a isso o fato de que a instalação de vertiportos com capacidade de recarga rápida exigirá investimentos significativos em infraestrutura elétrica. Isso implica que a Prefeitura precisará articular parcerias com outros entes, bem como com concessionárias de energia, como a Enel, para integrar a estratégia de mobilidade aérea ao seu planejamento energético, algo que, até agora, não está consolidado em instrumentos urbanísticos relevantes tais como o Plano Diretor Estratégico e o Plano de Mobilidade Urbana.

Por fim, a integração tecnológica entre os eVTOLs e a infraestrutura urbana exige investimentos em conectividade digital e em planejamento territorial. A operação segura e otimizada dessas aeronaves depende de sistemas de comunicação, capazes de conectar aeronaves, vertiportos e centros de controle em tempo real.

No entanto, a instalação de vertiportos em São Paulo precisa enfrentar questões urbanísticas sensíveis: onde localizá-los em uma cidade de alta densidade,

com escassez de terrenos disponíveis e forte pressão sofrida pela especulação imobiliária? Quais critérios serão usados para sua distribuição territorial, de modo a evitar a concentração apenas em áreas centrais e de maior renda? A Prefeitura terá de responder a essas questões por meio de instrumentos regulatórios claros, que conciliem inovação com planejamento urbano inclusivo.

A experiência internacional mostra que essas decisões são cruciais para o sucesso da mobilidade aérea urbana. Dubai, por exemplo, vem desenvolvendo um modelo de operação comercial com forte ênfase em parcerias público-privadas e em marcos regulatórios específicos para o tráfego aéreo urbano. Los Angeles, por sua vez, tem articulado a implantação dos eVTOLs dentro de sua estratégia de transição para uma mobilidade neutra em carbono até 2035, com foco em aceitação pública e sustentabilidade ambiental. O contraste com São Paulo resta notório, pois, enquanto outras metrópoles avançam em planos integrados e testes-piloto, a capital paulista ainda se encontra em uma fase inicial de debates regulatórios, liderados pela criação do Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI).

Dessa forma, a incorporação dos eVTOLs em São Paulo não deve ser compreendida apenas como uma inovação tecnológica, mas como um desafio multidimensional que envolve aspectos regulatórios, tecnológicos, sociais e econômicos, todos fortemente marcados pelas especificidades do território paulistano. Se bem conduzido, o processo pode não apenas modernizar a mobilidade urbana, mas também reposicionar São Paulo no cenário global de inovação em transporte. A liderança municipal, nesse sentido, será determinante para que a cidade não apenas adote os eVTOLs, mas os integre de maneira sustentável e equitativa ao seu sistema de mobilidade urbana, aprendendo com os avanços e equívocos de outras experiências internacionais.

## EVTOL como Nova Tecnologia

Por se tratar de uma aeronave que atende a todos os requisitos para receber os adjetivos de inovadora e futurística, é de se compreender que a definição desses veículos elétricos voadores não está ao alcance de todos, de tal forma que se mostra imperioso apresentar e tornar o mais compreensível possível o conceito de eVTOL. Com seu nome formado pela sigla oriunda do idioma inglês, *Electric Vertical Take-Off and Landing*, que significa veículos elétricos de pouso e decolagem vertical, temos que a nomenclatura resumida (eVTOL) traduz uma das principais características dessas aeronaves, qual seja, a de que são capazes de decolar e pousar verticalmente utilizando somente propulsão elétrica. Tal avanço tecnológico faz com que esses veículos representem uma transformação no setor

aeroespacial, prometendo soluções sustentáveis para o transporte urbano, com redução de emissões de gases poluentes, de ruído e de custos operacionais.

O funcionamento de um eVTOL envolve configurações de propulsão diversas e representa uma evolução dos sistemas VTOL tradicionais, pois se beneficia de avanços dos motores elétricos, baterias e sistemas de controle eletrônico. Algumas aeronaves utilizam o arranjo *lift-plus-cruise*, com rotores exclusivos para decolagem e pouso vertical e um propulsor dedicado ao voo de cruzeiro horizontal; outras empregam rotores basculantes (*tilt-rotor*) ou asas giratórias (*tilt-wing*) (Su *et al.*, 2024). Essas configurações promovem redundância e maior tolerância a falhas, melhorando a segurança e reduzindo custos de aquisição e operação em comparação com sistemas baseados em combustão interna complexos, como turbinas ou motores a pistão (Doo *et al.,* 2021).

Um dos pontos centrais acerca da essência do eVTOL reside na junção da mobilidade aérea urbana com a sustentabilidade mediante a substituição dos combustíveis fósseis por energia elétrica, o que reduz emissões diretas de poluentes, auxiliando nas metas de descarbonização, para o combate das mutações climáticas, além de uma emissão menor de ruídos. Além disso, as escolhas que estão sendo empregadas na concepção e configuração dessas aeronaves influenciam diretamente o desempenho aerodinâmico, a eficiência energética, os ruídos emitidos e a eficiência da aeronave.

Entre os principais atributos técnicos dos eVTOLs, destaca-se o modelo de propulsão elétrica distribuída, que permite múltiplos motores menores atuando em sincronia, possuindo um sistema em que um motor de grande potência é dividido em vários sistemas de motores de menor potência, que, juntos, possuem a mesma potência total (Zhang *et al.*, 2024). Essa concepção não só reduz o ruído, pois pequenos rotores giram mais rapidamente e com menos impacto acústico do que as lâminas grandes dos helicópteros, como também aumenta a redundância operacional, elevando a segurança. Enquanto os helicópteros tradicionais geram níveis de ruído significativamente maiores, ao redor de 78 dB, alguns *designs* eVTOL, como o da Archer, possuem níveis de cruzeiro em torno de 45 dB,[4] tendo inclusive estudos referenciais que evidenciam a diferença dos impactos acústicos do helicóptero em relação ao eVTOL.

4 Disponível em: https://news.archer.com/evtol-aircraft-vs-helicopters?. Acesso em: 05 de set. 2025.

Fonte**:** Imagem extraída do blog "From city parks to busy streets: How Joby's electric air taxi blends into urban soundscapes", publicado em 28 de agosto de 2025 no site da Joby Aviation.[5]

Os eVTOLs também prometem custos operacionais mais baixos do que os helicópteros convencionais. Isso se deve à economia do custo da eletricidade frente ao combustível de aviação e à menor manutenção requerida por sistemas elétricos, que possuem menos peças móveis do que motores a combustão. Além disso, os estudos indicam que o custo por quilômetro de um eVTOL tende a ser drasticamente inferior ao custo de um helicóptero para percorrer a mesma distância, com os valores no estágio inicial sendo de uma média de U$ 4,52, o preço por km para cada passageiro, chegando a uma média de U$ 1,81 por km em um estágio de tecnologia consolidada (Chen *et al.* 2024). Para se ter uma dimensão, a rota Guarulhos ↔ Congonhas, que possui uma distância média de 30km, hoje tem um preço médio de R$ 8.000,00, e esse preço baixaria para algo em torno de R$ 750,00 por pessoa, com o câmbio de um dólar estando a 5,5 reais, na métrica média estimada para a tecnologia consolidada, sendo que existem previsões mais otimistas no sentido de que a consolidação dessa tecnologia diminua o valor acima pela metade.

5 Disponível em: https://www.jobyaviation.com/blog/ambient-noise-modeling/\. Acesso em: 5 set. 2025.

Além dos sistemas de propulsão, os eVTOLs não apenas redefinem o conceito de VTOL clássico (helicóptero) ao incorporar eletrificação, mas também abrem caminhos para um futuro que trará inovações relacionadas à autonomia, pois tem potencial de expansão com veículos não tripulados, integrando sensores avançados e sistemas de decisão (Xiang *et al.*, 2024). Essa integração permite operações autônomas ou semiautônomas em cenários complexos, como transporte urbano e missões de logística, com sistemas de navegação baseados em inteligência artificial e comunicação em tempo real (Sarwar *et al.*, 2023). Além disso, a capacidade de operar em ambientes com alta densidade de tráfego aéreo, utilizando tecnologias de detecção de obstáculos (LiDAR) e novos sistemas de radares, contribui para evitar colisões, o que fortalece a viabilidade dos eVTOLs operados em meio a infraestruturas urbanas complexas, como é o ambiente do município de São Paulo.

O panorama geral do *design* de aeronaves eVTOL também aponta para a necessidade de metodologias de otimização integradas, capazes de realizar análise multicritério que inclua a massa de decolagem, consumo energético por quilômetro por carga útil e massa de propulsão (Bhandari; Chakraborty, 2025). Esse tipo de modelagem avançada permite identificar padrões ideais entre desempenho e eficiência, que são cruciais para o desempenho dessas aeronaves.

Os próprios designs das aeronaves tendem a fornecer mais conforto aos passageiros, não apenas em relação ao nível de ruído a que eles são expostos, mas também à vibração dessas aeronaves (Doo *et al.,* 2021). Aspectos que podem parecer não tão essenciais à primeira vista, mas que, quando analisados dentro de todo o contexto de implementação, contribuem significativamente para a aceitação dos veículos entre os novos usuários.

A distinção entre eVTOLs e helicópteros tradicionais envolve não apenas a propulsão elétrica *versus* a combustão e a questão dos custos das viagens, mas também o *design* estrutural, pois, enquanto helicópteros dependem de rotores de grande diâmetro com sistemas mecânicos complexos (como o rotor de cauda para compensar torque), muitos eVTOLs utilizam múltiplos rotores pequenos, controlados eletronicamente, o que elimina itens como transmissão pesada e reduz o peso geral.

Além disso, as alturas de viagens dos eVTOLs tendem a ser mais baixas do que as usualmente percorridas pelos helicópteros, sendo atualmente aeronaves com foco em voos de curta distância em ambientes urbanos ou suburbanos. Assim, as altitudes mínimas de cruzeiro estimadas para o eVTOL devem ficar na faixa de 300 pés (aproximadamente 100 metros) acima do solo, a depender

do tipo de operação a ser realizada (táxi aéreo, transporte entre aeroportos, transporte de carga, serviços de emergência) (Zhang *et al.*, 2024), ao passo que atualmente o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) no ICA 100-4 estabelece que os helicópteros em voos VFR sobre cidades não terão altitude inferior a 500 pés.

Com relação aos drones, que são uma outra categoria de aeronave que pode ser elétrica e que possui operações autônomas, é importante delimitar as suas diferenças com o eVTOL, principalmente no que concerne ao tamanho, aos objetivos operacionais e aos sistemas de controle. Embora ambos possam usar propulsão elétrica e múltiplos rotores, os drones são geralmente veículos não tripulados de porte reduzido, projetados para cargas pequenas ou filmagem, enquanto os eVTOLs são aeronaves com capacidade para transportar pessoas e que poderão operar em ambientes urbanos complexos. Os drones costumam ter sistemas simples de controle via software, além de altitudes de voos mais baixas (altura máxima de 400 pés), de acordo com o ICA 100-40 do DECEA, enquanto os eVTOLs demandam processos de certificação mais complexos, possuem pilotos embarcados, redundância crítica e requerem um controle de tráfego aéreo urbano mais robusto em virtude da logística e desafios de suas rotas e por transportarem pessoas.

Dessa forma, temos que o eVTOL é uma tecnologia completamente inovadora que, apesar de semelhante com outras existentes, possui características e nuances que a tornam única, e não por outro motivo, como qualquer tecnologia nascente, os eVTOLs enfrentam desafios regulatórios importantes. Em primeiro lugar, há limitações técnicas relacionadas ao alcance energético das baterias, que atualmente não permitem que longas distâncias sejam percorridas, o que impõe restrições à autonomia e à capacidade de carga das aeronaves, além de gerar preocupações com certificação e segurança (Ma *et al.,* 2023). Além disso, o processo de recarga também é um novo desafio a ser enfrentado, uma vez que esses processos necessitam ser rápidos, mas sem oferecer riscos relativos ao superaquecimento.

Também é fundamental considerar o desenvolvimento da infraestrutura terrestre associada aos eVTOLs, especialmente os vertiportos. Esses locais de pouso e decolagem precisam incluir áreas específicas para decolagem (TLOF), aproximação final (FATO) e zonas de segurança (SA), além de terem um acesso relativamente fácil e integrado a outros modais de mobilidade urbana. A localização desses vertiportos depende de fatores como densidade populacional, centros comerciais, turismo, *hubs* de transporte e padrões de deslocamento urbano (Li *et al.*, 2022).

No escopo da mobilidade urbana, o papel da tecnologia inteligente se destaca como um elemento crucial e impulsionador da integração entre eVTOLs e sistemas urbanos. Isso engloba conectividade de baixa latência, controle de tráfego autônomo e integração com infraestrutura digital inteligente (Liu *et al.*, 2024). Visando um ambiente de controle que saia do sistema atual de controle de um operador para aeronave, o desenvolvimento de um sistema de monitoramento de tráfego aéreo é outro componente imprescindível para as operações em escala comercial em ambientes urbanos. Em essência, o desenvolvimento do eVTOL, autônomo e com piloto, diariamente se depara com os desafios acerca da necessidade de desempenho eficiente tanto em pairar quanto em voar em alta velocidade, duração e recarga, infraestrutura de solo, sistemas de monitoramento, além do atendimento a padrões de segurança.

## São Paulo e seus Gargalos de Mobilidade: como o eVTOL Seria Disruptivo para a Mobilidade na Cidade

A cidade de São Paulo, de forma diametralmente similar, enfrenta seus desafios cotidianos, inerentes a uma megalópole com seus quase 12 milhões de habitantes em sua capital e mais de 20 milhões em sua região metropolitana,[6] que se caracteriza por uma intensa concentração populacional e elevada complexidade urbana. Esses fatores incidem diretamente sobre a mobilidade urbana e seus impactos socioambientais.

O alto nível de congestionamento viário, aliado à predominância do transporte rodoviário individual, intensifica as emissões atmosféricas e compromete a qualidade de vida e a saúde da população. Nesse contexto, no diário enfrentamento realizado pelo município de São Paulo desses desafios, por meio de políticas públicas de mobilidade, gestão ambiental e ordenamento territorial, o eVTOL pode se tornar um forte aliado na mudança de cenário.

A poluição atmosférica, diuturnamente, continua sendo um dos problemas crônicos mais graves enfrentados pelos paulistanos. Ainda que políticas públicas tenham conseguido reduzir os níveis de material particulado inalável ($PM_{10}$), persiste um desafio preocupante aos gestores municipais em face das altas concentrações de ozônio troposférico na Região Metropolitana. Para que possamos ter uma dimensão dessa situação, entre 2014 e 2019, de 2.190 dias, os padrões de qualidade

6 Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html. Acesso em: 05 set. 2025.

do ar para ozônio (Valdambrini; Ribeiro, 2021, p. 741) foram ultrapassados 875 vezes, sobretudo em razão das emissões intensas de óxidos de nitrogênio e de compostos orgânicos voláteis aliadas às condições meteorológicas.

Em um contexto em que 40% dos dias o cidadão inala um ar que não atinge os limites mínimos de qualidade, torna-se urgente a atuação da administração pública no sentido de fomentar zonas de emissão zero, incentivar a transição para veículos elétricos e promover políticas de restrição veicular, ou o fomento de veículos inovadores como o eVTOL, de modo a reduzir os impactos da poluição sobre a saúde pública.

Um componente fundamental para o problema ambiental em São Paulo é a frota veicular da cidade, que representa um dos vetores primordiais de poluição municipal (Carvalho *et al.,* 2015), principalmente em face do seu enorme tamanho, de sua composição envelhecida e da massiva presença de veículos movidos a combustíveis fósseis e etanol.

Estudos recentes que elaboraram inventários de emissões com alta resolução espacial e temporal no Brasil evidenciam que a região metropolitana de São Paulo figura como um dos polos mais críticos de emissão de poluentes atmosféricos, com destaque para os compostos formaldeído e acetaldeído (Hoinaski *et al.*, 2022), que são oriundos da combustão de veículos não elétricos e que exercem papel expressivo para que o ar paulistano figure metade do ano na categoria de má qualidade do ar.

Acrescente ao problema o agravamento da mobilidade urbana em São Paulo, que tem resultado em um cenário de congestionamentos crônicos que comprometem tanto a produtividade quanto a qualidade de vida da população. Ao se analisar dados pós-pandemia, entre 2021 e 2023, em que temos uma maior presença do home-office, é possível notar a seguinte tendência: tanto a taxa de lentidão no tráfego quanto o número de veículos circulantes cresceram significativamente nesse curto período, incluindo o aumento expressivo nas vias durante os dias úteis (Silva *et al.,* 2024, p. 23). Expansão que não foi acompanhada por investimentos proporcionais em infraestrutura e em transporte público, gerando uma crise de mobilidade persistente e estrutural.

A problemática da mobilidade urbana e da poluição atmosférica se encontram umbilicalmente atrelados na cidade de São Paulo. Para que se possa ter uma dimensão da dificuldade enfrentada na busca de soluções, as regiões com maior densidade de tráfego apresentam níveis elevados de poluentes atmosféricos, como ozônio e material particulado, reforçando o vínculo direto entre congestionamento, saúde e qualidade ambiental (Giroti *et al.,* 2024). Dados que

demonstram os desafios de mobilidade não se restringem unicamente a uma retórica acerca do tempo que se esvai e não retorna, mas perpassa além, converte-se em riscos para a saúde pública, exigindo uma articulação integrada entre planejamento urbano, gestão dos transportes e políticas ambientais.

Adicionalmente, o Estado de São Paulo, segundo dados atualizados diariamente pela ANAC,[7] é a unidade da federação que possui o maior número de aeronaves cadastradas, concentrando quase dois terços dos cadastros nacionais, sendo ainda que, de acordo com o DECEA,[8] a capital paulistana é a cidade que concentra o maior número de pousos e decolagens por mês, com uma média de 2.200 aeronaves movidas a combustão voando mensalmente e contribuindo ainda mais com a poluição dos ares paulistanos.

Em virtude dos problemas de deslocamento e mobilidade presentes no transporte terrestre, o transporte de helicópteros se consolidou como uma alternativa, ainda que direcionada a um nicho específico de indivíduos (Lopes; Silva, 2023, p. 2). Esse modelo de mobilidade aérea concentra-se em ambientes centrais e corporativos e, geralmente, atende indivíduos com alto poder aquisitivo, de tal forma que não existe nenhum heliponto público no estado de São Paulo,[9] mesmo diante do fato de que o estado detém praticamente metade de toda a frota nacional. Além disso, nota-se que o helicóptero é um transporte direcionado a poucos indivíduos e que causa, além de poluição ambiental e sonora, a perturbação de muitas pessoas que são expostas a esses voos, que sofrem as suas externalidades e que estão alijadas economicamente dos que deles usufruem.

É nesse complexo cenário que os veículos elétricos de pouso e decolagem vertical surgem como alternativa inovadora com potencial transformador para a mobilidade paulistana. Diferentemente dos helicópteros, os eVTOLs, ao utilizarem propulsão elétrica, produzem menos emissão sonora e operacional, zero emissão de compostos decorrentes da combustão, além de potencialmente reduzir custos. Além disso, um cenário em que a municipalidade consegue acompanhar o desenvolvimento da tecnologia contribui para a concepção dos vertiportos necessários e mais do que imperiosos a essas aeronaves, como um elemento essencial para integrar essa tecnologia no tecido urbano existente.

7 Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/sistemas/rab/dados-abertos-rab. Acesso em: 06 set. 2025.

8 Disponível em: https://www.decea.mil.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=helicontrol-seguranca-e-fluidez-no-controle-de-helicopteros-em-sao-paulo. Acesso em: 07 set. 2025.

9 Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/primeiro-heliponto-publico-do-brasil-e-homologado. Acesso em: 06 set. 2025.

Para enfrentar os desafios de poluição e mobilidade que atormentam a capital paulistana por anos, o município precisará definir normas para instalação de vertiportos, assegurando critérios técnicos, ambientais e de integração com outros modais, reforçando o compromisso com a redução de emissões e a sustentabilidade urbana.

A adoção dos eVTOLs, contudo, só será benéfica para a coletividade se for acompanhada por regulação municipal adequada. Nesse ponto, cabe à prefeitura disciplinar o uso e a instalação de vertiportos, definir diretrizes ambientais e sonoras, integrar essa nova tecnologia ao transporte coletivo e evitar que essa tecnologia se consolide apenas como um substituto elitizado dos helicópteros. Dessa forma, a inovação decorrente dessas aeronaves poderá se alinhar aos objetivos de sustentabilidade, inclusão social e equidade territorial que orientam a política urbana da capital paulistana.

Assim, a prefeitura de São Paulo ocupa posição central no cenário nacional para transformar os eVTOLs em mais do que um símbolo futurista, ou elemento de um programa de ficção, ela é um ente crucial com poderes de fato para criar instrumentos eficazes de política pública capazes de reduzir poluição, aliviar congestionamentos e oferecer uma nova camada de mobilidade integrada e sustentável.

## Desafios Regulatórios: Nova Dimensão da Regulação do Espaço Aéreo Urbano

Nunca na história da aviação os municípios foram tão clamados a ingressarem na atuação regulatória e legislativa do campo aeronáutico. A introdução dos veículos elétricos de pouso e decolagem vertical nas malhas urbanas brasileiras conclama, de imediato, um certo protagonismo dos municípios. No entanto, surge um questionamento: até que ponto os entes municipais podem legislar sobre aspectos decorrentes dessa nova modalidade de mobilidade aérea trazida pelo eVTOL sem invadir a competência privativa da União para legislar sobre aeronáutica?

Para que se possa analisar de maneira detalhada, como a própria temática requer, é imperioso se iniciar com uma leitura e análise integrada do texto constitucional, da regulação infraconstitucional, e doutrina especializada, além da hermenêutica constitucional através de uma interpretação teleológica que considere a função social do ordenamento territorial em face de princípios universais como a qualidade de vida, a saúde e a proteção ao meio ambiente.

A Constituição Federal possui a repartição de competências legislativas estruturada de forma a garantir tanto a uniformidade normativa em matérias de interesse nacional quanto a autonomia municipal para lidar com as demandas locais. Nos termos do art. 22, inciso I, compete privativamente à União legislar sobre "direito aeronáutico", terminologia que, na prática, abrange a regulação técnica da navegação aérea, certificação de aeronaves, normas de segurança de voo e o controle do espaço aéreo, matérias operacionalmente tratadas pela ANAC e pelo DECEA. Esse núcleo de competência federal é fundamental para preservar padrões homogêneos de segurança e interoperabilidade, evitando riscos que possam advir de regulações locais conflitantes ou fragmentadas no âmbito do tráfego aéreo nacional e internacional.

Artigo constitucional de entendimento e aplicação praticamente consolidados, mas que, ao ser analisado através de uma leitura um pouco mais criteriosa, leva ao seguinte questionamento: Qual o alcance do termo "aeronáutico"? Acrescenta-se ainda a essas indagações que, ao tempo de redação da norma constitucional, as tecnologias que os legisladores encontravam na sociedade eram outras, sendo que, à época, o drone e o eVTOL praticamente se restringiam às páginas de ficção.

Isto posto, temos ainda que a competência privativa federal não elimina a autonomia municipal para legislar sobre questões de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme o art. 30, I e VIII da CF. Nesse sentido incumbe aos municípios legislar e promover as normas urbanísticas que abarcam a ocupação do solo urbano, sendo que, nesse item, ao fazermos a interpretação conjunta com os artigos 1.229 e 1.510-A do Código Civil, é possível perceber que o solo urbano compreende o subsolo e o espaço aéreo próximo, atinente às questões que afetam a qualidade urbana e ambiental da municipalidade.

Desta forma, consideramos que a atuação da União e dos municípios se complementam, não havendo que se falar em impossibilidade de atuação municipal em matéria aeronáutica, mas em delimitação de alcance. Desse modo, a União possui competência para legislar principalmente acerca das condições técnicas de operação de aeronaves, código aeronáutico, acesso ao espaço aéreo, entre outros, com o município atuando nos aspectos dessas atividades em seu território e nas interconexões que ocorrem em decorrência dos voos das aeronaves e a cidade, tais como os vertiportos, as restrições de zoneamento em razão do ruído e da segurança e eventuais ações que possam mitigar os impactos sobre as pessoas expostas.

No âmbito municipal, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que implementa a política urbana prevista no art. 182 da Constituição, legitima ainda mais a atuação municipal por meio de instrumentos como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumentos imperiosos quando se está tratando de operações e edificações com potencial de gerar externalidades significativas, como ruído, tráfego complementar e riscos associados.

A atuação municipal na regulação dos eVTOLs encontra fundamento na atuação referente à localização de helipontos e áreas próximas a aeródromos, que, apesar de estarem sujeitas a normas federais de segurança, possuem regras municipais que tratam da implantação física, do ruído, horário, localização, sem que o município venha a se imiscuir na competência federal.

Assim, embora a competência municipal seja ampla, ela não é absoluta, devendo haver, no caso do eVTOL, uma atuação cooperativa entre os entes da Federação envolvidos nela, de forma que a atuação harmônica facilite a implementação das aeronaves e a sua aceitação popular.

## Condições Jurídicas e de Infraestrutura para a Implantação: Elementos Indispensáveis

Em face de todo o exposto, consideramos que a implementação dos eVTOLs em São Paulo irá suscitar uma série de indagações jurídicas, da perspectiva do Direito Administrativo, quanto ao regime jurídico aplicável, à necessidade de licitação ou não da operação dos vertiportos, e às demais exigências legais. Conforme visto, há a necessidade de uma governança cooperativa dos variados entes responsáveis para que se articule a competência do espaço aéreo, conforme atribuições da ANAC e do DECEA, relacionados ao controle e certificação da segurança de aeronaves, do licenciamento dos pilotos, quando houver, e do controle do tráfego aéreo, referentes às normas federais.

Assim, os serviços aeroportuários e a gestão correspondente de sua infraestrutura têm aderência à disciplina constitucional e legal especializada, sendo associados a atividades de interesse público, com regras voltadas à segurança da tecnologia da atividade de navegação aérea, sendo submetido a disciplina legal específica.

Conforme visto, como há questões urbanísticas, ambientais e de mobilidade urbana relacionadas com o impacto viário, a produção de ruído e o zoneamento para a atividade e para a sua infraestrutura dependerá da governança

municipal. Assim, imprescindível que haja, como houve, essa liderança e estratégia para estudar meios de autorização na instalação dos vertiportos, desde que sejam adequados com o Plano Diretor e com a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Infraestrutura, por sua vez, representa o aparato que dá suporte a determinada atividade econômica (IPEA, 2010). Geralmente, são desdobrados em diversos setores (de infraestrutura): logística e transporte, mobilidade urbana, energia, telecomunicações, radiodifusão, saneamento básico e irrigação (Carvalho, 2014, p. 10). Costuma-se associar a infraestrutura, considerada do prisma das instalações artificiais civis ou militares, com serviços públicos correlatos (Ferro; Carvalho, 2021 p. 132).

Se necessário for, há a possibilidade de se estabelecer regimes de transição para testes e experimentações na área do eVTOL, até com *sandbox* regulatório, para averiguar o grau de condicionamento regulatório, a fim de que os instrumentos sejam adaptados, de maneira equânime e eficiente, às novas tecnologias, conforme se verifica do teor do art. 23 da LINDB, com redação dada pela Lei nº 13.655/2018.

Mas, mesmo que a tecnologia seja veiculada sem uma ambiência experimental, haverá necessidade de cooperação entre entes, sendo inspiradora a previsão do art. 49-A da Lei nº 9.784/99, inserido pela Lei nº 13.210/2021, que estabelece uma decisão coordenada em processo com participação de três ou mais setores, órgãos ou entidades.

Outro ponto que certamente será suscitado será se haverá apenas autorização para operação de serviços ou se haverá necessidade de licitação como condição para exploração dos serviços de eVTOL no tocante à gestão dos vertiportos. Trata-se de questão que transita pela natureza do serviço prestado, se será um serviço aberto ou se será serviço público, o que geralmente impacta na sua disciplina legal.

Assim, ao disciplinar o regime da gestão da infraestrutura do eVTOL, deve-se indagar se se trata de uma atividade econômica em sentido estrito, sujeita à autorização da ANAC, ou uma concessão de serviço público tradicional, que exige licitação conforme art. 175 da Constituição. É situação similar à da companhia aérea, da qual se exige o cumprimento das normas da ANAC e a certificação para operar, mas não tem de se submeter ao processo de licitação para operar. Por outro lado, a empresa que irá operar a infraestrutura do aeroporto, por ser infraestrutura pública, deve se submeter à licitação.

Então, daí a seguinte indagação: será exigida licitação para operar o vertiporto? De um vertiporto sairá apenas um tipo de eVTOL ou será infraestrutura aberta para exploração de vários operadores do eVTOL?

Note-se que se o vertiporto se estabelecer em área pública, com uso de bem público, pode ser que haja necessidade de licitação, nos moldes da lei de licitações, que abrange a concessão do uso de bem público. Contudo, importante frisar que existem exceções, sobretudo em face de lei específica a determinar o regime de outorga. Por exemplo, no caso de hangar de táxi aéreo privado, existe disciplina específica que permite que a gestão (do hangar privado) ocorra sem licitação. Nessa perspectiva, na obra *Uso privativo de bem público por particular*, Maria Sylvia Zanella Di Pietro expõe que a concessão de uso de área aeroportuária é regida pela Lei Federal nº 5.332, de 11.10.1967 (Di Pietro, p. 137), sendo o seu arrendamento não dependente da licitação pública, admitindo-se que o contrato seja renovado, sem a necessidade de abrir certame (Di Pietro, p. 138).

Trata-se de uma particularidade da concessão de uso de área aeroportuária em relação às concessões de uso de bens públicos no geral, pois o art. 1º da Lei nº 5.332/67 determina que "ficam dispensados do regime de concorrência pública os arrendamentos de áreas aeroportuárias destinadas às instalações para abrigo, reparação, abastecimento de aeronaves e outros serviços auxiliares, que interessarem diretamente às empresas ou pessoas físicas ou jurídicas concessionárias de serviço aéreo ou de serviços pertinentes à aviação".

Por outro lado, quando o empreendimento ocorrer em terreno particular, é mais consensual que não haverá necessidade da licitação, o que não significa dizer que o poder público municipal estará isento de controlar essa questão, pois ele deverá conceder as licenças urbanísticas e ambientais para a regularidade das operações.

Logo, a disciplina regulatória da operação do vertiporto envolverá todo um complexo de licenciamentos, sejam urbanísticos sejam ambientais, com estudo de impacto de vizinhança, no teor do Estatuto da Cidade e da legislação municipal local, sendo também subordinado aos padrões de segurança, sinalização, aproximação e convívio com outras aeronaves e drones, o que é feito pela ANAC. Assim, enquanto a União tem competência para regular aspectos relacionados com as aeronaves, ao município cabe a regulação do espaço urbano, no uso do solo e da infraestrutura local associada, bem como na articulação dessa infraestrutura com os demais equipamentos urbanos.

Contudo, caso o município opte por criar uma infraestrutura pública de vertiportos localizados em bens públicos, nesse caso há a possibilidade de

realização da licitação para a concessão, situação em que haverá mais controle das tarifas e das condições de prestação do serviço, a fim de que haja o alcance da modicidade e também de sua universalização. Portanto, ainda há a necessidade de criação de um regime jurídico legal para a empresa que operar os vertiportos, sendo eles configurados com infraestrutura crítica dependente de disciplina normativa específica articulada com as resoluções e determinações da ANAC.

## Considerações Finais

A introdução dos veículos elétricos de pouso e decolagem vertical em São Paulo não se restringirá unicamente a um debate sobre inovação tecnológica ou acerca simplesmente da adoção de uma nova modalidade de transporte no cenário urbano. Ao contrário, trata-se de um fenômeno complexo, que mobiliza múltiplas dimensões institucionais, sociais, ambientais e urbanísticas, exigindo que o poder público municipal assuma protagonismo nos âmbitos regulatório e de planejamento.

Estar diante do desenvolvimento de uma tecnologia sem paradigmas e completamente inovadora coloca a prefeitura de São Paulo em uma posição ímpar na história. A cidade tem o potencial de assumir o protagonismo e transformar os eVTOLs de uma simples solução tecnológica em uma ferramenta de política pública, capaz de reduzir emissões, aliviar congestionamentos e ampliar as alternativas de mobilidade inclusiva. Para tanto, é fundamental que a regulação seja sólida, articulada e socialmente orientada, colocando a qualidade de vida urbana e a sustentabilidade como eixos centrais.

Nesse sentido, torna-se indispensável assegurar que os benefícios dessa inovação não fiquem restritos a grupos de maior poder aquisitivo, como ocorreu historicamente com a aviação de helicópteros na capital paulista. Além disso, a incorporação dos eVTOLs deve ser pensada em consonância com os instrumentos de planejamento urbano e ambiental existentes.

Por fim, São Paulo pode inspirar-se em experiências internacionais e desenvolver um modelo regulatório adaptado às suas particularidades socioespaciais, econômicas e ambientais. Esse protagonismo regulatório pode posicionar a capital como referência global na área da mobilidade aérea urbana, equilibrando inovação tecnológica, justiça social e sustentabilidade ambiental.

A capital paulista reúne diversos elementos que a tornam candidata natural à adoção dos eVTOLs. Assim, mais do que discutir se os eVTOLs chegarão a São Paulo, a reflexão que se impõe é como o poder municipal pode abraçar essa

inovação, em cooperação com os demais entes federativos, e integrá-la ao tecido urbano de maneira justa, eficiente e sustentável.

## Referências

BHANDARI, Rajan; CHAKRABORTY, Imon. Sizing and optimization of multi eVTOL configuration for urban air mobility applications. Aiaa Scitech 2025 Forum, Orlando, FL, p. 1, 6-10 jan. 2025. American Institute of Aeronautics and Astronautics. DOI: http://dx.doi.org/10.2514/6.2025-1434. Acesso em: 01 de set. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). *ICA 100-4: Regras e procedimentos especiais de tráfego aéreo para helicópteros*. Rio de Janeiro, em vigor desde 2 ago. 2021. Disponível em: https://publicacoes.decea.mil.br/publicacao/ica-100-4. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). *ICA 100-40: Aeronaves não tripuladas e o acesso ao espaço aéreo brasileiro*. Reedição aprovada pela Portaria DECEA nº 928/DNOR8, de 15 de maio de 2023. Entrada em vigor em 3 de julho de 2023. Publicada no BCA nº 103, de 6 de junho de 2023. Disponível em: https://publicacoes.decea.mil.br/publicacao/ica-100-40. Acesso em: 30 ago. 2025

CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura*: perspectiva pública. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 169.

CARVALHO, Vanessa S. B.; FREITAS, Edmilson D.; MARTINS, Leila D.; MARTINS, Jorge A.; MAZZOLI, Caroline R.; ANDRADE, Maria de Fátima. Air quality status and trends over the Metropolitan Area of São Paulo, Brazil as a result of emission control policies. Environmental Science Policy, v. 47, p. 68–79, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.11.001. Acesso em: 01 set. 2025.

CHEN, Kexin *et al*. Potential short- to long-term impacts of on-demand urban air mobility on transportation demand in North America. Transportation Research Part A: Policy and Practice, [s. l.], v. 190, p. 104288, dez. 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2024.104288. Acesso em: 19 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Uso privativo de bem público por particular*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOO, Johnny T. *et al.* NASA electric vertical takeoff and landing (eVTOL) aircraft technology for public services – a white paper. NASA Transformative Vertical Flight Working Group 4 (TVF4). Mobile, AL: NASA, ago. 2021. Disponível em: https://ntrs.nasa.gov/citations/20205000636. Acesso em: 14 set. 2025.

FERRO, Murilo R.; CARVALHO, André C. "Escovando" conceitos jurídicos complexos: linha metodológica aplicada para a construção do conceito de infraestrutura pública. *In*: SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); NOHARA, Irene P.; SALGADO, Rodrigo O. (Orgs.). *Gestão pública, infraestrutura e desenvolvimento*: 20 anos do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 132.

GIROTTI, C. *et al*. Urban mobility and air pollution at the neighbourhood scale in the megacity of São Paulo, Brazil. Discover Cities, [s. l.], v. 1, n. 13, 20 ago. 2024. DOI: https://doi.org/10.1007/s44327-024-00016-4. Acesso em: 02 set. 2025

HOINASKI, Leonardo *et al*. Multispecies and high-spatiotemporal-resolution database of vehicular emissions in Brazil. Earth System Science Data, [s. l.], v. 14, n. 6, p. 2939-2949, 28 jun. 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.5194/essd-14-2939-2022. Acesso em: 04 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Infraestrutura econômica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010.

LI, Jinfeng *et al*. Initial research on the vertiport for the urban air mobility. Proceedings of the 2nd International Conference on Information, Control And Automation, Icica 2022, 2-4 dez., 2022, Chongqing, China, p. 1-12. EAI. DOI: http://dx.doi.org/10.4108/eai.2-12-2022.2327966. Acesso em: 05 set. 2025.

LIU, Yang *et al*. The role of intelligent technology in the development of urban air mobility systems: a technical perspective. Fundamental Research, [s. l.], v. 4, n. 5, p. 1017-1024, 25 set. 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.fmre.2023.08.006. Acesso em: 04 set. 2025.

LOPES, Dario; SILVA, Jorge. Urban air mobility (UAM) in the metropolitan region of São Paulo: potential and threats. Journal of Airline and Airport Management, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 1-11, 22 mar. 2023. Omnia Publisher SL. DOI: http://dx.doi.org/10.3926/jairm.345. Acesso em: 04 set. 2025.

MA, Xin; DING, Shuiting. Overview and research on airworthiness and safety of electrical propulsion and battery technologies in eVTOL. Sae Technical

Paper Series, [s. l.], 31 dez. 2023. SAE International. DOI: http://dx.doi.org/10.4271/2023-01-7116. Acesso em: 09 set. 2025.

SARWAR, Samra *et al*. Analysis of superblocks during the transition phase from traditional vehicles to fully automated vehicle environment: a case study of Barcelona city. Transportation Engineering, [s. l.], v. 13, p. 100203, set. 2023. Elsevier BV. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.treng.2023.100203. Acesso em: 01 set. 2025.

SILVA, F. H. N. da; GOMES, A. N.; SILVA, A. M da. Trânsito da cidade de São Paulo: crescimento da taxa de lentidão e do número de veículos circulantes entre 2021 e 2023. Mobicities – Journal of Urban Mobility, Logistics and Sustainable Smart Cities, v. 1, n. 1, p. 18-32, 2024. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.12416829. Acesso em: 27 ago. 2025.

SU, Jiangcheng *et al*. EVTOL performance analysis: a review from control perspectives. Ieee Transactions On Intelligent Vehicles, [s. l.], v. 9, n. 5, p. 4877-4889, maio 2024. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). DOI: 10.1109/TIV.2024.3387405. Acesso em: 13 set. 2025.

VALDAMBRINI, Natasha M.; RIBEIRO, Flávia N. D. Avaliação das ultrapassagens dos padrões de ozônio troposférico no Estado de São Paulo de 2014 a 2019. Revista Brasileira de Meteorologia, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 735-747, out.-dez. 2021. FapUNIFESP (SciELO). DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0102-7786360046. Acesso em: 04 set. 2025.

VALIATI, Thiago Priess. *Direito da infraestrutura*: regulação dos setores de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

XIANG, Senwei *et al*. Autonomous eVTOL: a summary of researches and challenges. Green Energy and Intelligent Transportation, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 100140, fev. 2024. Elsevier BV. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.geits.2023.100140. Acesso em: 05 set. 2025.

ZHANG, Jiechao; LIU, Yaolong; ZHENG, Yao. Overall eVTOL aircraft design for urban air mobility. Green Energy and Intelligent Transportation, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 100150, abr. 2024. Elsevier BV. DOI: https://doi.org/10.1016/j.geits.2024.100150. Acesso em: 03 set. 2025.

# Desafios Jurídicos na Implementação dos *Parklets*: Efetivação do Direito à Cidade ou Privatização de Espaços Públicos?

Érika Capella Fernandes Sfeir[1]

## Resumo

O presente artigo analisa os *parklets* sob a perspectiva do direito à cidade. Inicialmente, discute-se a transformação dos espaços públicos, desde a cidade pré-industrial até a cidade contemporânea, marcada pela reconfiguração urbana em favor de interesses econômicos e privados. Na sequência, aborda-se a importância de intervenções para melhorias das cidades, destacando-se, entre elas, os *parklets*. Examina-se seu conceito, as origens nos EUA e no Brasil, bem como as críticas, especialmente quanto ao risco de apropriação privada do espaço público. Por fim, realiza-se uma reflexão jurídica acerca dos marcos normativos que disciplinam o direito à cidade, destacando o dever do Poder Público na regulação e fiscalização dos *parklets*, bem como na promoção de políticas que também valorizem outros espaços públicos permanentes. Adota-se, como método, a pesquisa bibliográfica, com abordagem interdisciplinar entre os campos jurídico e sociológico.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade; Direito Urbanístico; Espaços Públicos; *Parklets*; Políticas Públicas Urbanas.

## Introdução

Ao longo da história, as cidades têm se configurado como espaços de encontros, trocas culturais e vida comunitária. No entanto, esse cenário sofreu profundas transformações a partir da Revolução Industrial, momento em que o

1 Doutora em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestra em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Procuradora do município de Sorocaba. Docente do curso de Direito da Universidade de Sorocaba.

espaço urbano passou a ser reorganizado sob a lógica da produção, do consumo e das necessidades do capital. Esse processo de reconfiguração urbana fez com que as cidades deixassem de ser, prioritariamente, lugares de convivência e de construção coletiva, para se tornarem territórios voltados ao atendimento de interesses econômicos.

Nesse contexto, o direito à cidade emerge como uma reivindicação fundamental, de modo a resgatar o caráter coletivo, democrático e inclusivo das cidades.

Algumas iniciativas buscam ressignificar o uso do espaço público, como é o caso dos *parklets*, pequenos parques instalados ao nível da calçada, em áreas originalmente destinadas às vagas de estacionamento de veículos. São destinados ao lazer, ao descanso e à socialização dos cidadãos.

Originários a partir de movimentos ativistas na cidade de São Francisco, na Califórnia, os *parklets* multiplicaram-se rapidamente em diversas partes do mundo, inclusive em cidades brasileiras.

No Brasil, a adoção desse modelo se consolidou inicialmente na cidade de São Paulo, que em 2014 editou o Decreto nº 55.045, regulamentando a instalação dessas estruturas e definindo parâmetros operacionais para sua implementação.

Apesar das premissas que inspiraram sua criação, a experiência dos *parklets* também suscita debates e críticas. Na prática, observa-se que, muitas vezes, esses espaços acabam sendo apropriados por interesses privados, especialmente quando instalados em frente a estabelecimentos comerciais que se beneficiam economicamente de sua presença.

Assim, este artigo tem por objetivo refletir sobre o papel dos espaços públicos e o direito à cidade; bem como analisar o fenômeno dos *parklets*, contextualizando sua origem, desenvolvimento e os desafios práticos relacionados à sua implementação.

## O Papel dos Espaços Públicos e o Direito à Cidade

O sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre desenvolveu o conceito de "direito à cidade" na obra clássica *Le Droit à la ville*, publicada pela primeira vez no ano de 1968. Naquela obra, o pensador analisou criticamente o modo pelo qual o sistema econômico capitalista influi sobre os espaços urbanos.

A cidade pré-industrial era um espaço de encontros, trocas, cultura, vida comunitária, interação social. A partir da Revolução Industrial, ocorre uma transformação profunda nas cidades. A cidade deixa de ser predominantemente um espaço de vida comunitária e cultural e passa a ser um espaço funcional, adaptado

às necessidades do capital, moldado para as necessidades econômicas (Lefebvre, 2001, p. 11).

A partir do processo industrial, instaura-se um novo modo de vida, em que a cidade deixa de ser lugar das possibilidades, dos encontros e das apropriações, para se converter em uma espacialidade destinada à circulação de mercadorias. A cidade passa a girar em torno da economia, da produção, do trabalho. A rua passa a ser um lugar de troca, submetida à lógica do econômico, empobrecendo a vida social. Essas transformações afetam a maneira como as pessoas usufruem do espaço urbano.

De fato, nas cidades contemporâneas, as antigas estruturas urbanas passaram a ser reorganizadas segundo lógicas neoliberais, priorizando interesses econômicos e privados, o que reflete diretamente na configuração dos espaços públicos.

Por isso, Lefebvre defende o direito dos cidadãos de moldarem os espaços urbanos segundo suas necessidades e desejos coletivos, e não segundo interesses de mercado ou do capital. O espaço urbano deve ser visto como um bem comum, socialmente produzido e, portanto, coletivo. A cidade é o espaço privilegiado onde se realiza a vida social, cultural, econômica e política. O direito à cidade é, portanto, o direito à vida plena, ao usufruto dos espaços públicos, dos serviços, da convivência, da cultura e da diversidade.

Décadas depois de o pensador Henri Lefebvre ter refletido sobre o direito à cidade, Marc Augé também observou que os espaços urbanos modernos deixam de ser espaços de encontros, vínculos sociais e relações, tornando-se "não lugares", espaços transitórios, de passagem, consumo, anonimato (Augé, 2009, p. 67). São espaços em que o indivíduo está desligado de vínculos sociais duradouros; são lugares de passagem e não de pertencimento. Nessa premissa, muitos espaços urbanos deixam de cumprir funções sociais, o que na prática é uma negação do direito à cidade.

A proliferação dos não-lugares, segundo Augé, reflete a perda dos espaços públicos como locais de encontro, participação e construção coletiva – exatamente aquilo que Lefebvre defende como essencial para o efetivo direito à cidade. Portanto, a existência massiva de não-lugares reforça a cidade como uma mercadoria e não como um bem coletivo.

Cada vez mais, começam a surgir reflexões sobre o papel do espaço público na cidade contemporânea, sobre como potencializar as possibilidades de uso dos espaços urbanos, ou seja, ressignificar o uso da cidade. Com efeito, é importante

pensarmos na promoção de uma nova espacialidade cidadã nas cidades e metrópoles contemporâneas.

É nesse contexto que surge a ideia de criar intervenções para a melhoria do espaço urbano, tais como os *parklets*, pensados como espaços públicos de qualidade para alcançar bem-estar urbano.

## Conceito de *Parklets*: Estímulo à Convivência Social e à Qualidade de Vida

Com as transformações sofridas no espaço urbano, a cidade deixa de ser lugar de encontro para se tornar lugar de circulação de mercadorias. Há distanciamento das pessoas dos espaços públicos citadinos. Em outras palavras, há um afastamento entre cidade e cidadão.

Nas últimas décadas, as cidades têm sido marcadas pelo individualismo, pelo movimento, pela velocidade e pelos deslocamentos. A partir dessa percepção, movimentos sociais urbanos têm tentado implementar melhorias para promover e resgatar a interação comunitária.

Com base no direito à cidade, começam a ser pensadas possíveis intervenções para melhoria na cidade, para estimular a presença das pessoas nas ruas, parques, espaços públicos das cidades e das metrópoles. Surgem ideias para maior inclusão de todos os grupos sociais na cidade; tentativas de promover uma espacialidade urbana que viabilize o uso pela comunidade, pelos cidadãos, pelos mais diversos grupos sociais.

O *parklet* foi uma solução pensada para ser implantada em espaços públicos de uso coletivo, com objetivo de incentivar a convivência social, melhorando a qualidade de vida das pessoas.

Essas ferramentas urbanísticas tiveram início em São Francisco, Califórnia. O vocábulo *parklet* não tem uma tradução corrente na língua portuguesa, há quem chame de miniparque ou pequeno parque.

São plataformas ao nível da calçada, instaladas nas ruas, em áreas originalmente destinadas às vagas de estacionamento de veículos. Em outras palavras, esses dispositivos são "extensões temporárias das calçadas".

Trata-se de uma prática de fundir a calçada e a rua, criando nichos verdes em áreas destinadas ao estacionamento de um a dois carros, que são equipados com elementos de paisagismo e mobiliário urbano (Dias, Albuquerque, 2019, p. 366).

Ou seja, um local que seria utilizado para estacionar veículos particulares passa a funcionar como uma extensão da calçada, um espaço de lazer e convivência.

A esse respeito, sobre o conceito dos *parklets*:

> Os *parklets* são mini praças que ocupam o lugar de uma ou duas vagas de estacionamento em vias públicas, gerando uma extensão da calçada, que funciona como um espaço público de lazer e convivência para qualquer um que transita pela rua. São estruturas de caráter provisório e podem possuir bancos, mesas, palcos, floreiras, lixeiras, bicicletários, entre outros elementos de conforto e lazer. (Moreira *et al.*, 2017, p. 131)

O conceito de *parklet* está ligado à ideia do Urbanismo Tático, isto é, intervenções urbanas rápidas e de baixo-custo usadas pela comunidade para transformar o espaço urbano:

> O conceito de *parklet* está ligado à ideia do Urbanismo Tático: são ações de baixo investimento financeiro, criando possibilidade de transformação urbana a partir de melhorias em pequena escala em um período de tempo determinado. Ele se utiliza da prototipagem de artefatos inovadores, como mobiliários urbanos, implantados em microespaços de convivência, feitos com a colaboração do cidadão, sendo experimentado de forma livre, na realidade do ambiente. Tais ações geram pequenas revoluções com grandes impactos para quem vivencia o local, gerando um sentimento de pertencimento, fundamental para o zelo e a apropriação do espaço público. (Leite, Soares, Quintella, 2017, p. 47)

A filosofia inicial do movimento dos *parklets* baseia-se na ideia de reduzir o espaço dos veículos para dar lugar aos pedestres, valorizando o espaço público. Esse movimento alçou voos e multiplicou-se rapidamente em diversas cidades do mundo.

## As Origens do *Parklet*: Origem Norte-americana e Construção da Política de *Parklets* no Brasil

Esses espaços surgiram na cidade estadunidense de São Francisco em meados dos anos 2000, como um protesto pacífico de cidadãos que pleiteavam mais espaços de lazer, servindo como posterior modelo para inúmeras outras cidades ao redor do mundo (Costa, 2023, p. 11).

No ano de 2005, em São Francisco, incomodados com o fato de que 70% das vias públicas eram para veículos, sobrando muito pouco para pedestres e ciclistas, um grupo de ativistas do coletivo Rebar realizou uma intervenção pública momentânea, ocupando um pequeno trecho de rua, no centro da cidade. O objetivo do grupo era o de repensar as ruas como espaço público e reivindicar mais espaços para pedestres e ciclistas. No asfalto, em área reservada ao estacionamento de um carro, construíram um espaço com grama, uma árvore e um banco de madeira. Em 2009, o governo municipal de São Francisco institucionalizou a ideia ao criar o programa Pavement to Parks e, em 2010, foi inaugurado o primeiro *parklet* da cidade, situado em frente a um café, em área antes reservada ao estabelecimento de dois veículos (Costa, 2023, p. 13).

No Brasil, os primeiros *parklets* ganharam vida em 2013 na cidade de São Paulo, e em 2014 a capital paulista publicou o Decreto nº 55.045, regulamentando a matéria, bem como um manual operacional de implantação voltado aos solicitantes.

O artigo 2º, parágrafo único, do decreto deixava claro que "o *parklet*, assim como os elementos neles instalados, serão plenamente acessíveis ao público, vedada, em qualquer hipótese, a utilização exclusiva por seu mantenedor". Inclusive, obriga-se que o espaço tenha uma placa, indicando que é espaço público acessível a todos os cidadãos. É fundamental classificar esses espaços à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Segundo o artigo 99 do Código Civil de 2002, são bens públicos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo destinam-se ao uso coletivo de toda a comunidade, tais como avenidas, praças, ruas, parques, estradas, rios, mares. Já os bens de uso especial são voltados ao uso do próprio Estado para o exercício de suas atividades; são instrumentos para a execução de serviços públicos, como hospitais públicos, escolas públicas, delegacias. Por fim, os bens dominicais são todos aqueles bens que não têm nenhuma destinação pública específica, como prédios não utilizados.

Nessa classificação, considerando que os *parklets* ocupam parcelas de ruas, são considerados como bens de uso comum do povo.

Nos municípios brasileiros, há legislação municipal tratando especificamente sobre *parklets*, estabelecendo condições mínimas a serem regulamentadas por decretos.

No caso da cidade de São Paulo, a pesquisadora Milena Cristina Sartori analisou como a política dos *parklets* foi construída, institucionalizada e transformada, enquadrando em quatro períodos principais (Sartori, 2021, p. 93).

Entre os anos de 2013 e 2014, houve o período de formação, o qual corresponde à concepção da proposta, sua apresentação ao Poder Público e subsequente regulamentação por meio do Decreto Municipal nº 55.045/2014.

O período de consolidação deu-se entre 2014 e 2016, em que houve a tentativa de democratizar os *parklets*, ampliando seu uso para além de estabelecimentos comerciais e buscando integrar as instalações à lógica do espaço público. Esse período foi caracterizado pela formalização de diversos termos de cooperação entre Poder Público e agentes privados.

Posteriormente, com a troca de gestões, houve um período de redefinição entre 2017 e 2020, com uma reorientação da política urbana, com redução no incentivo aos *parklets* e priorização de projetos de privatização dos espaços públicos. Muitos termos de cooperação não foram renovados, resultando na queda no número de *parklets* e no fortalecimento da lógica de mercantilização do espaço urbano.

A partir de 2020, com a pandemia de covid-19 e as restrições sanitárias, os *parklets* passaram a ser incorporados como extensões comerciais dos estabelecimentos, prática que foi oficializada. Segundo Sartori, esse momento acelerou o processo de privatização dos espaços inicialmente concebidos como públicos, alinhando São Paulo às tendências internacionais de transformação dos *parklets* em espaços comerciais.

A ideia original do *parklet* era de estimular a interação social, recreação, comunicação, manifestações artísticas, contribuindo para a promoção do direito à cidade. Porém, a análise de Sartori demonstra que, ao longo do tempo, os *parklets* perderam seu caráter de espaço público de convivência, sendo apropriados pela lógica do mercado, refletindo um processo mais amplo de neoliberalização do espaço urbano.

Segundo a autora, as políticas urbanas, como os *parklets* de São Paulo, refletem um fenômeno global, onde os espaços públicos são cada vez mais capturados por interesses privados e voltados para práticas de consumo, reforçando processos de segregação e exclusão socioespacial.

## *Parklets* na Prática: Espaços Públicos Privatizados?

A ideia originária de *parklets* é a de propiciar convivência social e melhoria na qualidade de vida das pessoas. Ocorre que, geralmente, eles são construídos em

frente a estabelecimentos comerciais, como bares e restaurantes, que acabam se utilizando para atender um maior número de clientes. Assim, a atividade ali exercida é somente o atendimento e consumo dos clientes sobre o espaço público da rua.

Os "pequenos parques" passaram a ter uso prioritário de clientes, no horário comercial dos respectivos estabelecimentos. A maior parte desses espaços acaba sendo direcionada para uso privativo de clientes, privilegiando o empreendedor, que é o "mantenedor", que arca com os custos de instalação e manutenção. Desse modo, existe uma ambiguidade nesse espaço, que é público, mas na prática tem caráter privatizado:

> Sua localização em frente a bares e restaurantes e utilização como ampliação do empreendimento comercial transforma o dispositivo numa espécie de privatização do espaço público, e acaba por não atender sua intenção de mini praças para o lazer e convivência da população. (Moreira *et al.*, 2017, p. 137)

Todos os cidadãos têm o direito de usufruir dos *parklets*, independentemente de consumir no estabelecimento comercial próximo. Afinal, é um local público, embora muitos não o considerem assim.

Portanto, o problema surge quando são tomados pelos estabelecimentos comerciais sobre a via pública, para atender mais consumidores. Assim, acaba se tornando um "puxadinho" para o estabelecimento comercial, sendo útil para os fins lucrativos dos agentes econômicos.

O espaço privado diferencia-se do espaço público por não ser acessível a todos, pois são espaços restritos a grupos sociais específicos, determinados muitas vezes pelo nível de renda e capacidade de consumo. Na prática, o *parklet* acaba se tornando um mecanismo de apropriação privada do espaço público:

> Tais equipamentos podem ser utilizados como estratégia rentável de empresas privadas para a atração de usuários que, na prática, vão contribuir para o apossamento particular do espaço público, e não para a apropriação coletiva da cidade. Afinal, não se sustenta a tese de que um espaço comprimido, onde o bem-estar é garantido a poucos e apenas por um curto período de tempo, seja a melhor opção para incentivar o encontro, a interação social, a comunicação e a prática cidadã entre diferentes. (Dias; Albuquerque, 2019, p. 369)

Nesse mesmo sentido, argumenta a pesquisadora Milena Sartori:

> As cidades contemporâneas passam por recorrentes processos de transformação em seu território pautadas pela lógica neoliberal de produção que atende sobretudo a requisitos de mercado e interesses privados. Nesse cenário, até mesmo o Estado, que deveria atuar para garantir os interesses

> públicos, incorpora essa lógica e produz políticas que corroboram para a mercantilização do espaço urbano. As apropriações dos *parklets* de São Paulo em seus primeiros sete anos de existência são representativas desse processo: cada vez mais direcionados ao consumo, as transformações sofridas por essas espacialidades apontam para uma instrumentalização dos espaços públicos que visa a exploração de suas dimensões produtivas e econômicas e sua consequente inserção na dinâmica de reprodução do capital no espaço urbano. (Sartori, 2021, p. 6)

Sem regramentos locais suficientes, ou sem efetiva fiscalização do uso e ocupação desses espaços, pode ocorrer um apossamento privado do espaço público.

## Desafios Jurídicos na Implementação dos *Parklets*: um Olhar sobre a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

Além da abordagem sociológica e antropológica, também é importante pensar nas cidades e na implementação dos *parklets* do ponto de vista jurídico.

O direito à cidade se insere no rol dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente no âmbito dos direitos sociais previstos no artigo 6º e, de forma mais específica, no artigo 182, que disciplina a política urbana.

Trata-se de um direito coletivo que assegura a todos os cidadãos o acesso justo e democrático aos espaços, serviços e benefícios que a cidade oferece, visando a função social da propriedade e o desenvolvimento urbano sustentável.

Esse direito fundamental está intrinsecamente ligado aos princípios da dignidade da pessoa humana, da cidadania e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo condição indispensável para a concretização de uma ordem urbana inclusiva, participativa e pautada na justiça social.

Além disso, esse direito fundamental encontra regulamentação infraconstitucional no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes gerais para a política urbana, conferindo efetividade aos preceitos constitucionais.

Nesse sentido, o direito à cidade pode ser definido como segue:

> O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos,

> compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos. (Amanajás; Klug, 2018, p. 29)

Ocorre que, na prática, muitas vezes o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade se dissocia da realidade urbana concreta, de negação desses direitos. É nesse contexto que se insere a reflexão jurídica sobre os *parklets*.

Os *parklets*, originalmente concebidos como extensões temporárias do espaço público, são instrumentos que, em tese, dialogam diretamente com os princípios do direito à cidade. Sua filosofia de criação está alinhada à ideia de cidades mais inclusivas, sustentáveis e voltadas às pessoas.

Contudo, quando o uso desses espaços é desvirtuado em direção à privatização indevida**,** ocorre uma violação direta às normas jurídicas constitucionais e urbanísticas.

O ordenamento jurídico brasileiro não admite a apropriação privada de espaços públicos fora das hipóteses legalmente previstas, especialmente quando se trata de espaços destinados à fruição coletiva e ao lazer.

O desvio da função pública dos *parklets* compromete seu caráter de instrumento de promoção do direito à cidade e exige uma atuação efetiva do Poder Público, seja para regular, para fiscalizar, bem como para responsabilizar essas práticas ilegais de apropriação privada do espaço público.

Quando o espaço público é utilizado de forma privatizada, fora das possibilidades legais, como acontece com os *parklets*, ocorre uma evidente violação aos princípios e normas que regem o direito à cidade. A apropriação privada de espaços públicos destinados à convivência e ao usufruto de toda a coletividade não apenas desvirtua a finalidade dos *parklets*, mas também configura uma forma de segregação socioespacial, em desacordo com os preceitos da ordem urbanística e da justiça social que norteiam o direito urbanístico brasileiro.

Além da importância na fiscalização do uso dos *parklets*, há outras medidas que podem ser tomadas pelo Poder Público. Mais do que estimular a multiplicação de *parklets*, que são por definição soluções urbanísticas temporárias e localizadas, o Poder Público tem o dever jurídico e constitucional de priorizar políticas públicas voltadas à valorização, manutenção e qualificação dos espaços públicos permanentes, como praças, parques, calçadas, centros culturais e equipamentos urbanos de convivência coletiva. Esses espaços são livres de restrições de acesso, não subordinados à lógica mercantil e destinados, de forma plena, à fruição democrática por todos os cidadãos, devendo ser priorizados.

O investimento na qualificação dos espaços verdadeiramente públicos é um imperativo jurídico, ético e social, indispensável à efetivação do direito à cidade e à construção de cidades mais justas, inclusivas e acessíveis.

## Considerações Finais

A reflexão sobre os *parklets* nos conduz a alguns questionamentos fundamentais: qual é o papel do espaço público na cidade contemporânea? Como é a relação das pessoas com o espaço público? É possível usufruir desse espaço de modo a construir uma cultura de cidadania e participação social?

O espaço público, por sua própria natureza, deve constituir-se como ambiente de encontro, diversidade, pluralidade e exercício da vida coletiva. É nesse espaço que se materializam os direitos fundamentais relacionados ao uso da cidade, à circulação, ao lazer e ao convívio social. Contudo, a relação dos cidadãos com esses espaços tem sido progressivamente afetada pelas dinâmicas econômicas que subordinam o interesse público às lógicas do mercado, enfraquecendo a dimensão coletiva do urbano.

Os *parklets* surgem, nesse cenário, como uma proposta inovadora e, à primeira vista, positiva, na medida em que pretendem ressignificar parcelas do espaço urbano – especificamente vagas de estacionamento – em prol de pequenas áreas destinadas ao convívio, à permanência e ao lazer. A proposta original, portanto, está alinhada aos ideais de democratização do espaço urbano e de fortalecimento da cultura da participação social.

Entretanto, a análise crítica evidencia que, embora a ideia tenha mérito, sua implementação tem gerado debates relevantes sobre as limitações desse modelo. Na prática, observa-se que os *parklets*, muitas vezes, acabam se destinando a um público restrito, frequentemente vinculado aos estabelecimentos comerciais que patrocinam sua instalação. Assim, verifica-se um processo de descaracterização do espaço público, uma ocupação comercial, em que prevalecem interesses privados em detrimento do uso coletivo.

Esse fenômeno reflete um padrão recorrente nas cidades contemporâneas: a privatização disfarçada de espaços públicos, na qual a forma permanece pública, mas o uso se torna seletivo, condicionado e, por vezes, excludente. A lógica de mercantilização do espaço urbano se sobrepõe aos ideais de coletividade, convertendo o que deveria ser espaço de encontro em extensão das atividades econômicas locais.

Diante desse contexto, impõe-se uma reflexão urgente: será que ainda é possível produzir e gerir espaços públicos que, de fato, priorizem a diversidade,

a convivência democrática e a construção da cidadania, sem estarem subordinados às dinâmicas econômicas privatizantes? A resposta a essa indagação não é simples, mas certamente exige uma revisão crítica das políticas urbanas atualmente vigentes.

Mais do que expandir modelos que beneficiam majoritariamente empreendedores e setores comerciais – como é o caso dos *parklets* –, é imprescindível que as políticas públicas se orientem para a proteção, valorização e expansão dos espaços verdadeiramente públicos, tais como praças, parques, calçadões e equipamentos comunitários. Esses espaços devem ser pensados não como mercadorias, mas como direitos coletivos, essenciais para a promoção da dignidade humana, da inclusão social e da efetivação do direito à cidade.

Portanto, conclui-se que a discussão sobre os *parklets* transcende o debate urbanístico e adentra diretamente no campo dos direitos fundamentais. Cabe ao Poder Público, aos operadores do Direito e à sociedade civil resgatar o verdadeiro sentido do espaço público, construindo cidades mais justas, inclusivas e democráticas, nas quais o interesse coletivo prevaleça sobre as lógicas de mercantilização e privatização do urbano.

## Referências

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, Marco A.; MAGALHÃES, Marcos T. Q.; FAVARÃO, Cesar B. (orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação.* Brasília: Ipea, 2018. p. 29-44.

AUGÉ, Marc. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da sobremodernidade.* Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: 90 Graus Editora, 2009.

COSTA, Davi Cunha. *Parklets, origem e transformações regulatórias: de São Francisco/Califórnia a Porto Alegre.* 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/handle/10183/259790. Acesso em: 06 set. 2025.

DIAS, Daniella M. S.; ALBUQUERQUE, Maria C. B. O direito à cidade nos interstícios do espaço público: *Parklets* para que e para quem? Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 347-375, 2019.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Jéssica E. D.; SOARES, Wemerson S.; QUINTELLA, Ivvy P. C. P. O campo ampliado da arquitetura: os *parklets* como novos paradigmas da apropriação do espaço público. Ímpeto: Revista de Arquitetura, Urbanismo, Design e Engenharia, Maceió, n. 7, p. 47-49, 2017.

MOREIRA, Janaina B. dos Santos; ALLEMAND, Débora S.; GUERRA, Helena; ITO JUNIOR, Paulo T.; HOFFMANN, Carmen A. Caminhos da dança na rua: espaço público privatizado? – intervindo no *parklet*. Expressa Extensão, Pelotas, v. 22, n. 2, p. 129-139, 31 out. 2017.

SARTORI, Milena C. *Apropriações contemporâneas dos espaços públicos: parklets de São Paulo e outras espacialidades urbanas.* 2021. 272 f. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021. DOI: https://doi.org/10.11606/D.102.2021.tde-04012022-170922. Acesso em: 24 jul. 2025.

# *Dark Kitchens* e a Cidade de São Paulo: Desafios Regulatórios Urbanísticos

Irene Patrícia Nohara[1]
Cintia de Castro Marino[2]
Carlos Eduardo de Araujo[3]

## Resumo

O artigo analisa o fenômeno das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, abordando suas características essenciais, o modelo de negócio adotado e sua rápida expansão no contexto da pandemia de COVID-19. Examina-se, especificamente, o impacto urbanístico dessa modalidade de atividade e os problemas gerados no ambiente urbano. O estudo problematiza os desafios regulatórios decorrentes da atividade, analisando o histórico normativo do município de São Paulo, marcado por uma legislação inicial, regulamentada, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça em controle concentrado, culminando com uma atualização legislativa inserida na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Como contribuição, a pesquisa realiza a comparação entre as duas disciplinas normativas, identificando as lacunas regulatórias, as insuficiências técnicas e apontando a necessidade de parâmetros regulatórios mais claros e consistentes, visando ao aprimoramento da regulação urbanística relacionada com as *Dark kitchens*.

**Palavras-chave:** *Dark kitchen*; Regulação; Urbanismo.

1 Livre-docente e doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professora pesquisadora do Programa de Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada parecerista e árbitra em contratos administrativos.

2 Doutora e mestra em arquitetura e urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Realiza Estágio de Pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (PPG-CIS) da Universidade Nove de Julho (Uninove). Arquiteta e urbanista, suplente na cadeira de notório saber em urbanismo no CONDEPHAAT.

3 Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo desde 2010, tendo ingressado mediante concurso público de provas e títulos. Doutorando em Filosofia do Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP.

## Introdução

As *Dark kitchens*, também denominadas "cozinhas fantasmas", propagaram-se na cidade de São Paulo no período marcado pela pandemia decorrente da Covid-19, em razão de seu formato de negócio não envolver a oferta de refeições no local nem contato direto com o consumidor, como um restaurante tradicional, restringindo-se à modalidade de *delivery* dos produtos através da utilização de plataformas digitais de entrega, em face das restrições impostas naquele período por conta das regras de isolamento social.

A simplificação do estabelecimento do negócio constitui-se a principal vantagem de se utilizar o formato de uma *Dark kitchen*, uma vez que o objetivo exclusivo do empresário deste ramo de atividade consiste em produzir seus alimentos em uma estrutura pronta de cozinhas, sem ter a preocupação quanto a atender os requisitos atinentes aos restaurantes físicos, em especial aqueles referentes à infraestrutura e manutenção, que envolvem, por exemplo, a disposição adequada de uma estrutura elétrica, hidráulica, de esgoto e exaustão, visto não existir a oferta de espaço para consumo de alimentos no local. Além disso, o número de empregados contratados também é reduzido, o que possibilita a diminuição dos custos iniciais e a facilitação de processos para o início efetivo do desenvolvimento da atividade econômica.

Entretanto, tais estabelecimentos possuem porte industrial e, tendo a sua implantação se dado de maneira rápida no contexto da pandemia, inúmeros problemas passaram a ser detectados no exercício dessa atividade na cidade de São Paulo. O aumento significativo da poluição sonora e do ar nos locais em que as referidas cozinhas se estabeleceram, bem como o crescimento do trânsito e do fluxo de pessoas, em especial, de profissionais responsáveis pelo abastecimento das cozinhas e pela efetivação das entregas, são problemas comumente relatados pela vizinhança das *Dark kitchens*, que passou a conviver repentinamente com esses problemas no seu dia a dia.

Assim, passou-se a discutir sobre a necessidade ou não de regulação dessa atividade por parte do poder público e, principalmente, como isso deveria ocorrer. Inovações tecnológicas e novas formas de gestão empresarial são aspectos rotineiros nos tempos atuais. É comum que as plataformas agregadas a serviços criem situações de vazios regulatórios que gerem externalidades, assim como injustiça e desequilíbrio na configuração do poder de polícia. Não seria equilibrado e justo (Nohara, 2022, p. 319) que, para abrir um restaurante, fosse necessário cumprir com diversas exigências e também com a expedição de distintos alvarás

(de funcionamento, de vigilância, de procedimentos operacionais padronizados, de registro de compras de alimentos) enquanto que as *Dark kitchens* operassem literalmente "na sombra". Portanto, a velocidade com que modelos de negócios já estabelecidos são impactados por esses elementos demanda do Estado uma constante vigilância quanto a verificar as vantagens e desvantagens que essas mudanças acarretam para o corpo social, bem como verificar a necessidade ou não de uma regulação específica de determinada atividade a depender de cada caso.

O regular ou não regular uma atividade e a forma pela qual a condução de determinadas questões sociais serão equalizadas pelo ente público são aspectos dinâmicos e complexos e que estão presentes na discussão jurídica, política, econômica e social da agenda das principais cidades do mundo. A implementação das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, sem dúvida, consiste em uma dessas questões.

Por conseguinte, o presente artigo objetiva contextualizar o debate jurídico e urbanístico sobre as *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, sendo exposto o movimento legislativo assim como as audiências que ocorreram na Câmara Municipal de São Paulo, a aprovação da lei e da regulamentação por decreto, sendo que, posteriormente, tais atos foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Na sequência, será abordada a alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, realizada para incluir a disciplina das *Dark kitchens*, procurando comparar a disciplina jurídica anterior com a posterior previsão integrada ao uso e ocupação de solo, dada a alteração processada na Lei nº 18.081/2024 para incluir a disciplina da atividade.

Como contribuição da presente abordagem, será comparada a disciplina anterior, afastada por ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a nova disciplina legal, veiculada a partir da alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a fim de ponderar os pontos lacunosos, considerando a necessidade de uma disciplina regulatória mais pormenorizada para abarcar os desafios urbanísticos oferecidos pela atividade das *Dark kitchens*. Como se trata de atividade econômica que mobiliza muitos recursos, é evidente que o poder econômico procura influenciar sua disciplina jurídica, sendo considerada na abordagem a movimentação política de grupos econômicos afetados por tal disciplina. Espera-se contribuir com o atual estado da arte regulatório, suas lacunas e insuficiências, procurando suscitar a reflexão quanto à necessidade de uma disciplina específica e mais parametrizada, como foi o desejo geral externado pela população de São Paulo nas audiências que antecederam a disciplina legal das *Dark kitchens*.

## *Dark Kitchens* e seu Estabelecimento na Cidade de São Paulo

Tendo em vista os impactos econômicos decorrentes da pandemia, constatou-se que o setor relativo a restaurantes fora extremamente afetado, tendo em vista a necessidade de isolamento social, principal forma encontrada e recomendada pelas autoridades sanitárias para reduzir a propagação do vírus, em especial no momento em que ainda não existiam vacinas para combatê-lo preventivamente.

Diante dessa situação e visando amenizar os prejuízos, a opção exclusiva pelo *delivery* passou a ser uma necessidade de sobrevivência empresarial para muitos desses estabelecimentos, que encontraram nesse formato de negócio um meio para continuar operando suas atividades, ainda que de forma restritiva.

Nesse contexto, as *Dark kitchens* se estabeleceram como alternativa mais simples e menos custosa para diversos empresários, que, no momento da pandemia, encontraram dificuldades para desempenhar habitualmente suas atividades. Esses empreendimentos consistem no funcionamento conjunto de cozinhas de diferentes restaurantes num mesmo espaço, destinadas apenas ao preparo de refeições para entrega.

Importante frisar que esse modelo de negócio surgiu associado à evolução dos sistemas de entrega de refeições, que se deu, sobretudo, com o seu avanço tecnológico, permitindo a construção de um sistema *online* eficaz para que o consumidor efetuasse seu pedido de refeição e o recebesse em determinado espaço de tempo.[4] Além disso, Sonal Sisodia e Sreelaxmi Nair (2021, p. 44) explicam que o surgimento das *Dark kitchens* está ligado às crescentes demandas por melhores padrões de entrega de comida e a alta do valor das locações de espaços físicos nas grandes cidades.

A utilização desse modelo de cozinha teve grande adesão no ramo empresarial respectivo, de maneira que a oferta de cozinhas nesse formato foi exponencializada durante o período da pandemia, tornando-se, atualmente, tendência incontestável do setor. Mariana Piton Hakim, Victor Methner Dela Libera *et al.*

4 Eduardo Bueno, responsável pela pesquisa CREST (Consumer Reports on Eating Share Trends) no Brasil, demonstra que pedidos realizados exclusivamente via aplicativos pelos consumidores cresceram mais de 1.000% em relação a 2016 e já são o dobro do período pré-pandemia.

(2023) apontam que as *Dark kitchens* vieram para ficar e que a tendência é a de crescimento econômico do ramo nos próximos anos.[5]

Em pesquisa[6] promovida pelos autores citados anteriormente, foram analisados três mil estabelecimentos no Estado de São Paulo, divididos igualmente entre três cidades: São Paulo, Campinas e Limeira. Em São Paulo, as *Dark kitchens* representam pelo menos 35,4% dos restaurantes, enquanto em Campinas e Limeira, 24,4% e 22,5% (Hakim *et al.*, 2023, p. 5), respectivamente, tendo sido feita a ressalva pelos pesquisadores de que esse número pode ser ainda maior, mas que, por falta de informações mais precisas, tiveram de ser classificadas no levantamento como indefinidas (Hakim *et al.*, 2023, p. 8).

Os dados obtidos em referido estudo sinalizam que, na cidade de São Paulo, pelo menos um em cada três restaurantes cadastrados na plataforma iFood, principal aplicativo de entrega de refeições no Brasil[7], é uma *Dark kitchen* (Hakim *et al.*, 2023, p. 5, Tabela 1).

Além disso, a pesquisa empírica promovida pelos autores citados elencou ainda outros dados importantes que serão considerados na presente análise, quais sejam, que os consumidores não conseguem distinguir qual estabelecimento possui ou não o formato de *Dark kitchen*, ao se valerem de aplicativos para entregas de refeições (Hakim *et al.*, 2023, p. 2), e que existe mais de um modelo de negócio para o desenvolvimento da atividade de *Dark kitchen* estabelecido na cidade de São Paulo (Hakim *et al.*, 2023, p. 9).

Diante desse cenário de crescimento das *Dark kitchens,* também se verificou o crescimento dos problemas e transtornos que esse modelo de atividade acarretou para a vizinhança de muitas das cozinhas fantasmas, sobretudo na cidade de São Paulo.

Os principais problemas urbanísticos relatados foram o crescimento dos índices de poluição sonora e do ar, de descarte inadequado do lixo produzido e o

5 Segundo apontam Mariana Piton Hakim, Victor Methner Dela Libera *et al.*: "Estima-se que as dark kitchens não sejam apenas uma solução temporária. As previsões indicam que as vendas devem alcançar US$ 0,91 trilhão em 2023, em todo o mundo, com crescimento anual de 12,33% até 2027". 2023, p. 1-2.

6 De acordo com o estudo, as informações foram obtidas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2023 por meio de um *software* (JavaScript Object Notation – JSON) e analisadas caso a caso, tendo sido utilizado, ainda, o Google Street View para verificar as fachadas dos restaurantes. Na metodologia de pesquisa empregada, ainda foi esclarecido que, quando as informações obtidas eram insuficientes, a checagem se dava por e-mail ou ligação telefônica para o estabelecimento. HAKIM, Mariana Piton *et al.*, 2023, p. 3.

7 CHEVALIER, Stephanie. *Brazil:* top apps to order food online 2022. Disponível em: https://www.statista.co m/statistics/748291/most-popular-food-delivery-apps-brazil/. Acesso em: 2 abr. 2025.

aumento do trânsito e do fluxo de veículos e de pessoas em diversas regiões tidas muitas vezes como predominantemente residenciais.

Embora o contexto da pandemia tenha ampliado a adoção desse modelo negocial, o fato é que as *Dark kitchens* conseguiram se instalar na cidade de São Paulo devido a uma combinação de fatores relacionados à inexistência de legislação direcionada a esse novo modelo de negócio e à forma como os empreendimentos foram licenciados.

Como a Lei de Zoneamento paulistana vigente (Lei municipal n. 16.402/16) não previa uma classificação específica para atividades como *Dark kitchens*, com base no número de cozinhas que operavam em conjunto, esses estabelecimentos foram licenciados sob categorias de atividades não residenciais (como NR1, NR2 ou NR3), que eram definidas principalmente pela área construída e não pelo impacto cumulativo de múltiplas cozinhas industriais.[8]

A Lei de Zoneamento do município de São Paulo classifica o uso do solo em duas categorias, a de uso residencial e a de uso não residencial. O uso não residencial envolve o desenvolvimento das atividades comerciais, serviços e, dentro dessa categoria, há outras várias subcategorias. Dentre elas estão a NR-1, a NR-2, a NR-3, a Industrial 1-A, a 1-B e a Industrial 2 e 3.

O Decreto municipal n. 57.378/16 regulamenta o enquadramento de atividades não residenciais conforme categorias de uso e subcategorias de uso de maneira a enquadrar cada grupo de atividades econômicas em uma subcategoria.

Como não havia previsão específica para as *Dark kitchens*, elas acabaram sendo enquadradas como atividades NR-1, NR-2, NR-3, que possuem atividade compatível com zonas residenciais,[9] tais como restaurantes e similares, lanchonete, confeitaria e padaria.

Além disso, em que pese a complexidade desse modelo negocial, a atividade das *Dark kitchens* era frequentemente classificada como de "baixo risco".

8 Nas audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de São Paulo nas datas de 5 de setembro de 2022, 8 de novembro de 2022 e 29 de novembro de 2022, foram relatados casos em que empreendimentos de *Dark kitchens* foram licenciados como "coworking de escritórios" (CNPJ de escritórios), uma categoria que tem um impacto ambiental muito menor (fumaça, odores, tráfego, riscos de explosão) do que o de cozinhas industriais. Essa prática foi vista por muitos moradores como má-fé por parte dos empreendedores.

9 O Decreto n. 57.378/16 assim define a NR-1, NR-2 e NR-3: NR-1: Uso não residencial compatível com a vizinhança residencial; NR-2: Uso não residencial tolerável à vizinhança residencial; e NR-3: Uso não residencial especial ou incômodo à vizinhança residencial.

Isso permitia que a licença de funcionamento fosse expedida sem a exigência de regularização prévia do imóvel, o que poderia indicar "uma brecha na lei".[10]

Por fim, verificou-se que as autoridades competentes tinham dificuldades práticas em mapear e identificar as *Dark kitchens* tendo por base a própria Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Logo, a instalação das *Dark kitchens* antes da regulamentação específica foi possível porque elas se aproveitaram da inexistência de uma legislação adequada que regulamentasse a atividade, que não estava, assim, preparada para esse novo modelo de negócio, tendo sido licenciadas sob categorias mais brandas, não refletindo o real impacto que gerariam nas comunidades residenciais.

A opção adotada pela Prefeitura da cidade de São Paulo foi a de propor o projeto de lei n. 362/22, que tinha por finalidade estabelecer regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinado à comercialização de refeições e alimentos essencialmente por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta, regime de conglomerado ou condomínio de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*. Referido projeto de lei foi votado e aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo e sancionado pelo prefeito. Trata-se da Lei municipal n. 17.853, de 29 de novembro de 2022, regulamentada pelo Decreto municipal n. 62.365, de 8 de maio de 2023.

## Formato Regulatório das *Dark Kitchens* na Cidade de São Paulo – Lei Municipal n. 17.853/2022 e Decreto Municipal n. 62.365/2023

O Projeto de Lei n. 362/22, de autoria do Chefe do Poder Executivo do Município de São Paulo, foi apresentado em 24 de maio de 2022 à Câmara Municipal

10 Na audiência pública realizada na data de 29 de novembro de 2022, o próprio secretário da Casa Civil, Sr. Fabrício Cobra Arbex, ressaltou a necessidade de alteração desta realidade – classificação como baixo risco – no texto regulatório proposto. Destacou que: "Então, a gente fez uma série de adequações nessa lei com relação à questão da regularização de poluentes; a própria licença, que antes era uma licença de baixo risco, passou a ser uma licença obrigatória; a questão da responsabilização do administrador do empreendimento. Tudo isso são questões que os empreendimentos terão de se adequar. No caso específico da Lapa, a licença de baixo risco não precisa ter a regularidade do imóvel, que foi uma novidade trazida por esta Casa junto ao Executivo para que houvesse menos burocracia na cidade de São Paulo, o que traz efeitos positivos". Câmara Municipal de São Paulo, Processo 01-0362/2022, p. 1181. Disponível em: https://splegispdarmazenamento.blob.core.windows.net/visualizacao/ProcessoDigital_ProcessoPrincipal_PL_362_2022.pdf?sv=2023-01-03&st=2025-08-26T17:15:37Z&se=2025-08-26T18:35:37Z&sr=b&sp=r&sig=dS3EyjgYofCzkNff3Vh7WURr8u%2flQN7sduSgCK0va8o%3d. Acesso em: 26 ago. 2025.

de São Paulo, tendo sido lido em 25 de maio de 2022, durante a 141ª Sessão Ordinária, da 18ª legislatura. Foram designadas as seguintes comissões para a sua análise: Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, Comissão de Administração Pública, Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher e Comissão de Finanças e Orçamento.

No âmbito das Comissões designadas para a análise da proposta, foram realizadas seis audiências públicas durante a tramitação da propositura legislativa em tela, tendo sido uma no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e as outras cinco na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, oportunidades estas em que a sociedade e os parlamentares puderam apresentar suas impressões, sugestões e opiniões sobre o tema, bem como possíveis ajustes ao texto apresentado pelo Executivo.[11]

As audiências públicas ocorreram na Câmara Municipal de São Paulo[12] e se deram em formato híbrido, permitindo a participação na modalidade presencial e virtual, necessitando cadastro prévio dos munícipes que pretendessem se inscrever e participar virtualmente. Na modalidade presencial, a inscrição poderia ser realizada diretamente na própria sessão convocada.

Do extrato das audiências públicas (notas taquigráficas) é possível extrair importantes elementos que balizaram a discussão do tema no Parlamento.

As seis audiências públicas realizadas contaram com um total de 127 manifestações de munícipes que falaram em nome próprio ou como representante de algum movimento social ou entidade econômica. Também foram ouvidas autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo, do Ministério Público e do Procon.

Das 127 manifestações foi possível verificar que: (i) 13 se mostraram favoráveis ao desenvolvimento pleno da atividade, não caracterizando-a como atividade

11 A primeira audiência pública ocorreu na data de 9 de junho de 2022, na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. As demais ocorreram na Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente nas seguintes datas: 23 de junho de 2022, 5 de setembro de 2022, 8 de novembro de 2022, 23 de novembro de 2022 e 29 de novembro de 2022. Há de se destacar que a audiência que estava sendo realizada na data de 23 de novembro de 2022 teve que ser finalizada por conta de problemas técnicos, o que impossibilitou a participação daqueles que fariam uso da palavra de maneira virtual, de modo que foi convocada nova audiência para o dia 29, em que se observou inicialmente os inscritos que não puderam fazer uso da palavra na audiência anterior e, em seguida, os trabalhos seguiram com os inscritos para manifestação naquele dia.

12 Para referenciais teóricos de democracia como cooperação reflexiva, ver LEVY, Wilson; LEITE, Carlos. O desafio da governança urbana contemporânea: uma abordagem à luz das cidades inteligentes. *In*: SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles da. *Regulação do espaço urbano*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 240.

do tipo indústria e 114 mostraram-se desfavoráveis à proliferação desregrada da atividade; (ii) a integralidade das manifestações dos munícipes e das entidades representativas da sociedade civil[13] tangia às instalações na zona sul da capital paulista, em especial as regiões da Vila Mariana, Aclimação, Paraíso, Brooklin, Vila Romana, Água Branca, Pompeia, Lapa e Panamby; e (iii) os principais pontos de debate foram: classificação adequada da atividade de *Dark kitchens*, buscando caracterizá-la como atividade industrial ou não; ausência de estudos técnicos por parte da prefeitura que possibilitaram a rápida e desordenada instalação das cozinhas fantasmas no município sem levar em consideração o perfil urbanístico da região em que se instalavam; relatos acerca do aumento de ruído, odor, trânsito de veículos e pedestres e fumaça em residências vizinhas às *Dark kitchens* e os impactos na vida e saúde cotidiana das pessoas.

O contraponto defendido pelos representantes das *Dark kitchens* envolveu a geração de emprego e a necessidade de não se classificar a atividade de *Dark kitchens* como indústria, tendo em vista que a modalidade de negócio pressupõe sua proximidade física com o centro da cidade, o que poderia impossibilitar esse modelo de negócio.

Interessante notar, nas manifestações da sociedade civil, que mais do que relatar os problemas oriundos da instalação das *Dark kitchens* nos bairros mais afetados, a exemplo de problemas como ruído, odor e aumento no fluxo de carros e pessoas, a discussão principal pautou-se no sentido de caracterizar como indústria o modelo negocial de *Dark kitchen,* o que incrementou a tecnicidade do debate, tendo em vista que a classificação da atividade econômica em industrial ou não repercute diretamente na região da cidade em que ela pode ou não ser desenvolvida.[14]

13 Participaram das audiências públicas representando movimentos organizados da sociedade civil: Associação Viva Paraíso, Movimento Defenda São Paulo, Associação Amigos do Panamby, Movimento S. O. S Panamby e Casa da Lapa.

14 Exemplo desse tipo de elemento técnico da discussão pode ser colhido na manifestação do Sr. Gustavo Gushiken na Audiência Pública realizada na data de 5 de setembro de 2022 (fls. 183 do projeto de lei n. 362-22), morador da Vila Romana, que apontou que: "A primeira coisa que a gente viu aqui é que de três a vinte luzinhas é para o *box* de mil metros quadrados. É uma Ind-2. O que é uma Ind-2? Olhem aqui: 1.b: Atividade industrial compatível à vizinhança residencial. Isso não é. Isso não resolve. É incompatível. Tudo bem, o maior é o Ind-2, mas aqui, dentro do que vai ser exigido, é que ele possa funcionar até uma hora e volte a funcionar às cinco horas, ou seja, quatro horas de sono para os moradores perto de uma *Dark kitchen*. Ou seja, é uma incoerência total, total. E para não inventarem novas leis, eu vou até falar o que acho sinceramente que estiver nessa *Dark kitchen*. Ind-3: Estabelecimento industrial, cujo funcionamento possa causar prejuízo à saúde, à segurança, ao bem-estar público e integridade da flora e da fauna regional. Gente, não precisamos inventar muitas coisas. Está aqui. É Ind-3".

As autoridades do Poder Executivo que participaram das audiências públicas defenderam a proposta regulatória como forma mais adequada de tratar a matéria naquele instante, oportunidade em que destacaram a viabilidade técnica da medida e que a fiscalização seria realizada de maneira adequada. Vereadores da base de governo posicionaram-se no mesmo sentido, enquanto os de oposição manifestaram-se contrariamente, tendo em vista a problemática já instaurada por essa modalidade de negócio nos mais variados bairros da cidade.

Tendo sido considerada madura para ser colocada em votação, referida propositura legislativa foi aprovada pelo Plenário da Câmara Municipal de São Paulo, em primeira votação, na data de 9 de novembro de 2022, durante a 128ª Sessão Extraordinária. Já em 29 de novembro de 2022, a propositura foi aprovada em 2ª votação, na forma de substitutivo apresentado pelo Líder de Governo[15], durante a 134ª Sessão Extraordinária, tendo sido encaminhada à sanção do Prefeito. Na sequência, foi promulgada a Lei n. 17.853, de 29 de novembro de 2022.

A Lei n. 17.853/2022 teve por objetivo regulamentar o modelo de negócios das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo visando estabelecer condições regulatórias mais adequadas para a utilização de seu formato de negócio.

O art. 3º da lei dividiu as operações das *Dark kitchens* em duas modalidades, além de estabelecer as áreas dentro do zoneamento urbano em que seria permitida a sua instalação.

Assim, quando se tratar de um espaço com área construída computável de até 500 m² (quinhentos metros quadrados), na hipótese em que abranger de três a dez cozinhas, a atividade deverá ser enquadrada na subcategoria de uso Ind-1b, no grupo de atividades Ind-1b-1, nos termos do art. 102, I, da Lei municipal n. 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo do município de São Paulo.

Por outro lado, caso a atividade conte com mais de dez cozinhas ou ultrapasse a área construída computável de 500 m² (quinhentos metros quadrados), a atividade passa a ser enquadrada como subcategoria de uso Ind-2, no grupo de atividades Ind-2-1, nos termos do art. 103 da lei de zoneamento do município de São Paulo.

A classificação de *Dark kitchens* à luz de critérios urbanísticos, nas subcategorias Ind-1b e Ind-2, preceituada pela Lei n. 17.853/22, é importante para

15 Interessante observar que durante a votação do projeto de lei n. 362/2022 foram apresentadas oito emendas em primeira votação e seis emendas em segunda votação, de autoria de múltiplos parlamentares, tendo todas sido rejeitadas pelo Plenário da Câmara Municipal de São Paulo. O texto final aprovado, em segunda votação, foi o do substitutivo apresentado pelo Líder de Governo, vereador Fábio Riva.

delimitar a zona da cidade em que esse modelo de negócio poderá ou não ser utilizado, conforme estabelecido pelo zoneamento da cidade pela Lei municipal n. 16.402/16. Lembre-se que as zonas correspondem a porções do território da cidade nas quais incidem parâmetros próprios de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos em quadros da própria lei de zoneamento e que têm suas características definidas em função do território no qual se inserem.[16]

A primeira hipótese trazida pela lei cuida das *Dark kitchens* de menor porte e foram equiparadas à atividade industrial compatível com a vizinhança residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental (subcategoria de uso Ind-1b descrita no art. 96, VI, da Lei n. 16.402/16).

A Lei n. 17.853/22, contudo, especificou a modalidade em tela no grupo de atividades Ind-1b-1, que, pelo art. 102, I, da lei de zoneamento do município de São Paulo, abarca a "fabricação de produtos alimentícios e bebidas: estabelecimentos destinados à fabricação de produtos de padaria, confeitaria, pastelaria, rotisserie, dentre outros, com área construída computável de até 1.000m² (mil metros quadrados), cujo potencial poluidor, em especial de odores, seja passível de controle tecnológico" (art. 102, I, da Lei n. 16.402/16). A lei n. 17.853/22, por sua vez, acresceu para a atividade a "hipótese em que abranger de 03 (três) até 10 (dez) cozinhas, limitada à área construída computável de até 500m² (quinhentos metros quadrados)" (art. 3, I, da Lei n. 17.853/22).

As atividades englobadas no grupo Ind-1b-1 podem ser desempenhadas nas seguintes zonas da cidade ZEU; ZEUP; ZEM; ZEMP; ZC; ZC-ZEIS; ZM; ZMIS; ZEIS-1; ZEIS-2; ZEIS-3; ZEIS-5; ZDE-1; ZDE-2; ZPI-1 e ZPI-2, conforme o Quadro 4 da Lei de Zoneamento.

Em termos práticos, percebe-se que essa modalidade é compatível com uma vizinhança residencial, desde que não exclusivamente residencial, o que significa dizer que suas atividades foram possibilitadas em grande parte das zonas de uso da cidade.[17]

16 Arts. 5º e 6º da Lei municipal n. 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE).

17 Essa modalidade de *Dark kitchen* não poderá ser instalada nas Zonas Corredores (ZCOR), nas zonas localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e nas zonas de preservação, como as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) e nas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM).

A segunda hipótese, por sua vez, consiste nas *Dark kitchens* de maior porte, tendo sido enquadrada no grupo de atividades Ind-2, que cuidam de atividade industrial geradora de impactos urbanísticos e ambientais, o que implicou a fixação de padrões específicos referentes às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental (art. 96, VII, da Lei n. 16.402/16).

Dentro dessa subcategoria (Ind-2), a segunda modalidade de *Dark kitchen* fixada pela Lei n. 17.853/22 foi enquadrada no grupo de atividades Ind-2-1, que corresponde à "fabricação de produtos alimentícios e bebidas: estabelecimentos destinados à preparação de alimentos, conservas, produtos de cereais, bebidas, dentre outros" (art. 103, I, da Lei n. 16.402/16). Por sua vez, acrescida para a atividade a "hipótese em que ultrapassar 10 (dez) cozinhas ou 500m² (quinhentos metros quadrados) de área construída computável" (art. 3, I, da Lei n. 17.853/22).

E pela mesma lei de zoneamento, atividades do grupo Ind-2-1 apenas são permitidas nas seguintes Zonas: ZDE-2; ZPI-1 e ZPI-2, conforme Quadro 4 da Lei n. 16.402/16.

Considerou-se que a atividade desempenhada nesses moldes geraria maiores impactos urbanísticos e ambientais e, portanto, sua instalação ficou restrita às Zonas Predominantemente Industriais (ZPI-1 e ZPI-2) e à Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2).

Feitas essas considerações acerca das zonas urbanísticas em que cada modalidade de *Dark kitchen* fixada pela Lei n. 17.853/22 poderia se instalar, a regulamentação buscou delinear o formato estrutural pelo qual as *Dark kitchens* deveriam se organizar, a fim de uniformizar o desenvolvimento da atividade pelo setor.

Dessa maneira, houve exigência de ajuste da área mínima de cada cozinha ao limite legal determinado;[18] o cumprimento da distância mínima[19] entre uma *Dark kitchen* existente ou licenciada e outra;[20] e a apresentação, por parte das

18 Art. 3º, IV, do Decreto municipal n. 62.365/2023: Art. 3º O licenciamento de obras novas ou reformas, assim como a expedição de auto de licença de funcionamento dos estabelecimentos de que trata esse decreto deverá observar: (...) IV a ocupação da área mínima de 12 m² por cozinha a ser licenciada, conforme estabelece o § 1º do artigo 3º da Lei n. 17.853, de 2022.

19 Art. 3º, § 2º, da Lei municipal n. 17.853/2022: "§ 2º A distância mínima entre uma *Dark kitchen* existente ou licenciada e outra não deverá ser inferior a um raio de 300m (trezentos metros), sendo definido na regulamentação o centro do raio".

20 O Decreto n. 62.365/2023, que regulamentou a Lei municipal n. 17.853/2022, estabeleceu em seu art. 4º que as *Dark kitchens* apenas podem ser instaladas observando o raio de 300m entre cada empreendimento dessa natureza, tendo a preferência o estabelecimento que comprovar ter requerido primeiro o Alvará de execução de Edificação Nova ou Reforma, o Certificado de Conclusão, Certificado de Regularização ou Auto de Licença de Funcionamento, o que ocorrer primeiro.

*Dark kitchens* já instaladas, de memorial de caracterização do empreendimento à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.[21]

Visando melhor especificar os parâmetros da atividade prevista em referida lei, foi publicado, em 9 de maio de 2023, o Decreto municipal n. 62.365/23, com o fim de regulamentar a Lei Municipal n. 17.853/22.

Referido decreto, seguindo as diretrizes já estabelecidas na Lei Municipal n. 17.853/22, fixou critérios para licenciamento das *Dark kitchens*, que só poderiam ser instaladas em determinados locais, a depender da quantidade de cozinhas existentes ou da área construída computável. Importante destacar que o presente decreto dispôs que a Lei municipal n. 15.499, de 7 de dezembro de 2011, que institui o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, não se aplica aos estabelecimentos caracterizados como *Dark kitchens*, visto que essas possuem regramento específico para licença de funcionamento.

Seguindo as diretrizes da Lei Municipal n. 17.853/22 (art. 3º, § 1º), o decreto dispôs que o licenciamento de obras novas ou reformas assim como a expedição de auto de licença de funcionamento das *Dark kitchens* deverão observar: as condições de instalação estabelecidas no Quadro 4A da Lei n. 16.402/16; as condições de instalação adicionais estabelecidas no artigo 7º da Lei n. 17.853/22; os parâmetros de incomodidade adicionais estabelecidos no artigo 6º da Lei n. 17.853/22; e a ocupação da área mínima de 12 m² por cozinha a ser licenciada, conforme estabelece o § 1º do artigo 3º da Lei n. 17.853/22.

Interessante observar disposição do decreto no que diz respeito às vagas de estacionamento ou espaços destinados à acomodação de motocicletas, bicicletas ou qualquer meio utilizado para entregas, os quais não serão englobados na área computável, desde que se limitem a uma vaga para cada 12 m² (doze metros quadrados) de área de cozinha (§ 1º, art. 3º, do Decreto Municipal n. 62.365/23).

As *Dark kitchens* também deverão observar os parâmetros de incomodidade para o licenciamento de obras novas ou reformas (art. 3º, III, do Decreto Municipal n. 62.365/23) e para a expedição de auto de licença de funcionamento (art. 3º, § 2º, II e III, do Decreto Municipal n. 62.365/23), bem como as normas ambientais, especialmente em relação aos sistemas de descarga de gases de exaustão (art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto Municipal n. 62.365/23), para o qual o decreto estabeleceu a possibilidade de solução alternativa para descarga de gases de

21 Art. 4º § 1º, da Lei municipal n. 17.853/2022: "Para a instalação dos estabelecimentos referidos no art. 1º desta Lei deverá ser apresentado previamente, à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Memorial de Caracterização do Empreendimento nos termos do regulamento".

exaustão preconizada pelo art. 6º, § 2º, da Lei municipal n. 17.853/22, desde que atendidos parâmetros específicos lá fixados.

O decreto também tratou de um problema prático existente quando da publicação da Lei municipal n. 17.853/22, qual seja, o da adequação das *Dark kitchens* já existentes à época da edição da legislação.

Sobre a matéria, o decreto estabeleceu que as *Dark kitchens* regularmente instaladas anteriormente à vigência da Lei municipal n. 17.853/22 deveriam, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação do decreto, que se deu em 9 de maio de 2023, autuar pedido de licenciamento edilício em que constem as adequações às disposições previstas nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º do diploma e protocolar o Memorial de Caracterização do Empreendimento de que trata o § 1º do artigo 4º, todos da Lei n. 17.853/22.

Há que se destacar ainda que, para a hipótese tratada no parágrafo anterior, o § 1º do art. 7º do decreto estabeleceu a possibilidade de as *Dark kitchens* já existentes à época da vigência da Lei municipal n. 17.853/22 instalarem os espaços de estacionamento para a carga e descarga de mercadorias em outro imóvel, desde que fosse demonstrada, através de relatório assinado por responsável técnico, a impossibilidade de seu atendimento na edificação já existente, sem que houvesse demolição parcial ou total da edificação; que a distância entre os imóveis não fosse superior a 300m (trezentos metros); que, por ocasião do pedido da licença de funcionamento, fosse apresentada matrícula do imóvel em nome do mesmo proprietário do estabelecimento, contrato particular ou autorização expressa do proprietário que vinculasse a utilização do imóvel para o fim a que se solicitava, e que o estabelecimento principal contivesse, obrigatoriamente, espaço de embarque e desembarque para a parada dos veículos que iriam realizar a entrega das mercadorias (refeições).

Por fim, o decreto especificou a questão da fiscalização sobre a regulamentação da matéria, atribuindo a diferentes entes, a depender do tema, a competência fiscalizatória.

Coube à Divisão de Silêncio Urbano – PSIU, da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), e, concorrentemente, à subprefeitura do local em que estivesse instalado o estabelecimento, a fiscalização dos parâmetros de incomodidade relacionados à emissão de ruídos (art. 9º do Decreto Municipal n. 62.365/23). Também fixou que compete à subprefeitura do local em que estiver instalado o estabelecimento a fiscalização do disposto no art. 7º da Lei n. 17.853/22, no que tange ao atendimento das exigências da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e do Código de Obras e Edificações (art. 10 do Decreto Municipal n. 62.365/23).

Já o art. 11 do Decreto Municipal n. 62.365/23 dispôs que cabe às subprefeituras e à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), no âmbito de suas competências, a fiscalização do uso do passeio público e da via pública para os fins do art. 8º da Lei n. 17.853/22. A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), por sua vez, deveria fiscalizar o disposto no art. 6º da Lei n. 17.853/22, que trata da dispersão ambiental da carga poluente, em especial, a descarga de gases de exaustão, sem prejuízo do exercício da respectiva competência do órgão ambiental estadual aplicável à matéria.

## Ação Direta de Inconstitucionalidade e Imposição da Necessidade de uma Nova Disciplina: Tribunal de Justiça e Edição da Lei que Alterou o Uso e Ocupação do Solo

A Lei n. 17.853/22 e o Decreto Municipal n. 62.365/23 tiveram por objeto a regulamentação do modelo empresarial denominado *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, visando estabelecer regramentos urbanísticos próprios para o desenvolvimento dessa atividade. A aprovação das medidas legislativas, contudo, ensejou o controle judicial de seus termos, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

A decisão judicial que merece especial destaque nesse ponto é aquela proveniente da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2157392-66.2023.8.26.0000, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que alegou ser inconstitucional o texto da lei aprovada por ausência de planejamento técnico e urbanístico prévio, verificável no processo legislativo que ensejou a aprovação da Lei n. 17.853/22, aptos a justificar a aprovação da medida nos termos propostos.

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[22], embora tenha reconhecido a relevância do assunto e a necessidade regulatória sobre ele,

22 Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Paulistana 17.853/2022. Regulamentação das *Dark Kitchens*. Falta de estudos técnicos específicos antes da elaboração do projeto dessa lei. É reiterado o entendimento desse órgão especial acerca da necessidade de estudos técnicos para que se estabeleçam diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a título ilustrativo: Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade (IAI) 0016892-81.2023, Rel. Des. Aroldo Viotti; ADI 2111004-08.2023, Rel. Des. Vianna Cotrim; ADI 3001310-87.2023, Rel. Des. Décio Notarangel I; ADI 2272288-93, Rel. Des. Luis Fernando Nishi; ADI 2266517-03.2022, Rel. Des. Silvia Rocha; ADI 2152800- 13-2022, Rel. Des. Matheus Fontes; ADI 2036117-24.2021, Rel. Des. Jarbas Gomes; ADI 2272531-37.2021, Rel. Des. Luciana Bresciani. Doutrina cônsona (José Afonso da Silva, Alaôr Caffé Alves, Giovani da Silva Corralo). De conseguinte, por violação do disposto nos arts. 180, inciso II, da Constituição paulista, e 30, inciso VIII, da Constituição nacional (invocável à luz do art. 144 do referido código político estadual), padece de invalidade a Lei paulistana 17.853, de 2022, salvo em relação a seu art. 13, pois, quanto a este, ao julgar-se, neste Órgão Especial, a ADI 2287391-09.2022, decidiu-se dar interpretação conforme ao § 4º do art. 146 da Lei municipal de São Paulo 16.402 (dispositivo que recebeu nova redação com esse mesmo art. 13 da aqui discutida Lei 17.853).

entendeu ser inconstitucional a Lei nº 17.853/22, tendo modulado prospectivamente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pelo prazo de 180 dias, contados da publicação da decisão, prazo esse que entendeu ser razoável para a instrução de um novo processo legislativo amparado pelos devidos estudos técnicos, que seriam exigidos pelo art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e que, portanto, dariam substrato (técnico) para a aprovação futura da regulação.

Tendo em vista a necessidade regulatória e os prazos colocados pelo Judiciário paulista, foi editada a Lei n. 18.081, de 19 de janeiro de 2024, que dispôs sobre a revisão parcial da lei de uso e ocupação do solo no município de São Paulo, Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, momento em que o tema fora novamente regulamentado. Os arts. 56 e 57 da Lei n. 18.081/2024 alteraram a redação dos arts. 102 e 103 da Lei n. 16.402/2016.

O art. 102 da Lei n. 16.402/2016 classificou como Ind-1b-1 as atividades de fabricação de produtos alimentícios e bebidas desenvolvidas por estabelecimentos cujo potencial poluidor, em especial de odores, seja passível de controle tecnológico, destinados à fabricação de produtos de padaria, confeitaria, pastelaria, rotisserie, dentre outros, com área construída computável de até 1.000m² (mil metros quadrados) e estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*, na hipótese em que abranger de 3 (três) até 10 (dez) cozinhas, limitada à área construída computável de até 500m² (quinhentos metros quadrados).

Por sua vez, a nova redação conferida ao art. 103 estabeleceu que também se classifica como Ind-2, na modalidade Ind-2-1, a fabricação de produtos alimentícios e bebidas desenvolvida por estabelecimentos destinados à preparação de alimentos, conservas, produtos de cereais, bebidas, dentre outros, e estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente

conhecidas como *Dark kitchens*, na hipótese em que ultrapassar 10 (dez) cozinhas ou 500m² (quinhentos metros quadrados) de área construída computável.[23]

Ainda, foi alterada a redação do § 6º do art. 124 da Lei n. 16.402/2016 para estabelecer que não são passíveis de regularização e reforma, nos termos do caput do artigo[24], "os estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, classificadas como *Dark kitchen*".

## Desafios Regulatórios Urbanísticos

Conceituadas na literatura internacional como estabelecimentos que operam exclusivamente por meio de entregas e retiradas, as *Dark kitchens* caracterizam-se pela ausência de espaço destinado ao consumo no local, comercializando seus produtos unicamente por intermédio de plataformas digitais (Hakim *et al.*, 2023). Esse modelo de negócio tem experimentado uma rápida expansão nos últimos anos, impulsionado tanto pela crescente difusão das plataformas digitais quanto pelas restrições sanitárias e de mobilidade decorrentes da pandemia de Covid-19 (Cunha *et al.*, 2024).

O intenso debate urbanístico na Câmara Municipal de São Paulo sobre a instalação de *Dark kitchens* não se refere apenas a restaurantes que operam por meio de retirada ou entrega de alimentos, mas sim a um modelo de negócio específico caracterizado pela concentração de múltiplas cozinhas industriais em um

23 A Lei n. 18.081/2024 ainda acrescentou os §§ 2º e 3º ao art. 103, dispondo, respectivamente, que "ficam classificadas como Ind-2 as atividades descritas nos incisos I e VII do art. 102 desta Lei que apresentem área construída computável superior a 1.000m² (mil metros quadrados) e que não configurem *Dark kitchens*, além daquelas não enquadradas nas demais atividades" (§ 2º) e que "poderão ser enquadrados na categoria de uso Ind-1b os estabelecimentos industriais com área computável menor ou igual 1.000m² (mil metros quadrados) enquadrados como Ind-2, desde que avaliada pelo órgão competente que a atividade industrial é compatível com a vizinhança residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental" (§ 3º).

24 Assim dispõe o *caput* do art. 124 da Lei n. 16.402/2016: "Art. 124. Os usos enquadrados na subcategoria de uso Ind-2 comprovadamente instalados nas zonas ZM, ZMa, ZC, ZCa, ZEIS, ZEU, ZEUP, ZEUa, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZPI, ZDE e ZPDS e na subcategoria de uso Ind-1b nas zonas ZMa, ZCa, ZPDS e ZPI, até a entrada em vigor da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, são passíveis de regularização e reformas, independentemente da largura da via".

único empreendimento.[25] Esses estabelecimentos, configurados como condomínios ou complexos de cozinhas industriais, apresentam uma dinâmica operacional que gera diversas externalidades negativas para o entorno urbano.

Entre os impactos mais relevantes associados à atividade, destaca-se, em primeiro lugar, a emissão de ruídos em níveis frequentemente superiores aos limites estabelecidos para áreas residenciais, gerando não apenas desconforto, mas também potenciais prejuízos à saúde auditiva e ao bem-estar psicossocial da população do entorno. A isso se somam a dispersão de odores e a emissão de fumaça provenientes dos processos de cocção, que comprometem a qualidade do ar e geram incômodos persistentes para os moradores, além da liberação de material particulado.

Outro aspecto crítico refere-se à elevada circulação e à permanência de entregadores e caminhões nas vias públicas adjacentes, intensificando a pressão sobre a infraestrutura viária e comprometendo a fluidez do tráfego e a segurança de pedestres. Nesse contexto, a adequada previsão, localização e dimensionamento de áreas destinadas a carga e descarga são medidas fundamentais para mitigar os efeitos negativos dessas operações logísticas sobre a mobilidade urbana e a vida cotidiana nas vizinhanças.

Por fim, a conformidade com as normativas da vigilância sanitária configura um desafio central para esse modelo de negócio, dada a complexidade envolvida na produção alimentar em regime intensivo. Essa conformidade implica o rigoroso cumprimento de exigências relativas à segurança alimentar, à higiene dos ambientes de produção, à correta destinação de resíduos, bem como ao controle de vetores e à prevenção da contaminação cruzada, especialmente relevante em empreendimentos que compartilham acessos, dutos e áreas comuns entre diferentes cozinhas industriais.

A pesquisa desenvolvida por Montandon e Moura (2024) identificou uma concentração significativa de reclamações relacionadas às chamadas *Dark kitchens* nos bairros do Panamby, Brooklin e Lapa, na cidade de São Paulo. Observou-se que a maioria dessas reclamações foi direcionada a uma única empresa, cujo nome é omitido nesta publicação, que opera no município por meio da gestão

25 Embora o uso de anglicismos seja recorrente no universo empresarial brasileiro, o serviço de fornecimento de alimentos por meio de entregas ou retirada não constitui uma prática inédita na cultura alimentar nacional. Pesquisas recentes nas áreas da saúde e nutrição têm apontado a necessidade de uma revisão conceitual do termo, destacando a importância de especificar suas particularidades em termos de localização, composição do cardápio, estrutura de preços, custos operacionais e estratégias de inserção no mercado (Cunha *et al.*, 2024).

centralizada de aproximadamente uma dezena de edifícios distribuídos em distintas regiões. A empresa oferta cozinhas industriais já equipadas para locação mensal, disponibilizando infraestrutura completa, incluindo tanques de preparo, sistemas de exaustão, climatização, instalações elétricas e de gás, aquecimento de água e caixas de gordura. Esses espaços funcionam sob a lógica de um condomínio, estruturado com áreas comuns compartilhadas – como recepção, setores de coleta, segurança patrimonial, serviços de limpeza – e um sistema integrado de gestão de pedidos, voltado à otimização das operações e à centralização da logística de entregas.

Devido às crescentes pressões populares, o debate sobre a regulamentação das *Dark kitchens* em São Paulo ganhou mais visibilidade e urgência. Em novembro de 2022, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a Lei Municipal nº 17.853/2022, sancionada pelo prefeito Ricardo Nunes, que regulamentava o funcionamento das *Dark kitchens* na cidade. Em maio de 2023, foi publicado o Decreto Municipal nº 62.365/2023, que detalhou os procedimentos para a instalação e adequação desses empreendimentos, incluindo a exigência de regularização para estabelecimentos já existentes.

A regulamentação estabelece o enquadramento da atividade em duas subcategorias de uso, conforme sua capacidade e área construída. A primeira, classificada como Ind-1b, refere-se aos empreendimentos que reúnem de 3 a 10 cozinhas industriais, com área construída computável limitada a 500 m² (quinhentos metros quadrados). A segunda, enquadrada como uso Ind-2, aplica-se aos casos em que o número de cozinhas industriais ultrapassa 10 unidades ou a área construída computável excede 500 m². Assim, observa-se que a legislação não estabelece um número máximo de cozinhas nem impõe limites à área construída total de um conjunto edilício destinado a essa atividade, indicando apenas critérios para o enquadramento em subcategorias distintas conforme a escala do empreendimento.

Em resposta à regulamentação, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, atendendo à demanda apresentada pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade[26] que, em síntese, questiona a ausência de estudos técnicos prévios e a falta de realização de audiências públicas essenciais para a formulação de diretrizes e normas voltadas ao desenvolvimento urbano. Em dezembro de 2023, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) declarou a inconstitucionalidade da norma. O intervalo de sete

26 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157392-66.2023.8.26.0000.

meses entre a sanção do Decreto Municipal nº 62.365 de 2023, em maio, e a suspensão judicial, em dezembro, evidencia a celeridade com que as controvérsias legais e sociais relativas a esse modelo de negócio se intensificaram no contexto urbanístico paulistano.

Após a suspensão pelo Poder Judiciário da lei e do decreto regulamentador, motivada pela ausência de estudos técnicos, a gestão municipal optou por incorporar a regulamentação das *Dark kitchens* ao processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei municipal n. 18.081 de 2024, contemplando a regulamentação da atividade nos artigos 102, 103 e 124 do novo texto legal. Em ambos os textos legais, a atividade é definida como estabelecimentos formados por "um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*".

Tal continuidade terminológica revela a intenção do legislador de consolidar a compreensão da atividade, ainda que sua regulação tenha migrado do decreto específico para o corpo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), alterando os instrumentos normativos aplicáveis, mas não a concepção do fenômeno urbano regulado. Apresenta-se, a seguir, o Quadro comparativo entre a Lei n. 17.853/2022, o Decreto n. 62.365/2023 e a Lei n. 18.081/2024 (LUOS), relativos à regulamentação das *Dark kitchens*.

**Quadro 1 – Comparativo normativo no que tange à regulamentação das *Dark kitchens*.**

| Eixo temático | Lei n. 7.853/2022 e Decreto n. 62.365/2023 (declarados inconstitucionais pela ADI nº 2157392-66.2023.8.26.0000) | Art. 102, 103 e 124 da Lei n. 18.081/2024, Lei de Uso e Ocupação do Solo |
|---|---|---|
| Categorização | Enquadra a atividade em duas subcategorias de uso: Ind-1b-1, para 3 a 10 cozinhas e até 500 $m^2$, considerada atividade industrial compatível com vizinhança residencial; e Ind-2-1, para mais de 10 cozinhas ou acima de 500 $m^2$, caracterizada como atividade industrial geradora de impactos urbanísticos e ambientais. | |
| Distanciamento entre empreendimentos | Institui raio de 300 metros entre empreendimentos. | Não estabelece critérios de distanciamento mínimo entre estabelecimentos que exerçam a atividade. |
| Dimensões | Cada cozinha não poderá ocupar área inferior a 12 $m^2$. | Não estipula parâmetros mínimos de dimensionamento para a atividade. |

continua...

| | | |
|---|---|---|
| Parâmetros de incomodidade e dispersão de impactos | Requer a elaboração de Memorial de Caracterização do Empreendimento, a ser submetido à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Ademais, a atividade desses estabelecimentos não poderá ser classificada como de baixo risco. | Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão. No entanto, estabelece parâmetros de incomodidade por zona, Quadro 4B. |
| Emissão de ruídos | Atribui responsabilidade pela emissão de ruídos provenientes dos equipamentos, dos veículos a motor e das pessoas vinculadas à atividade. | |
| Dispersão da carga poluente e descarga de gases de exaustão | Deve ser feita a uma altura de 5m em relação ao topo de todas as construções e tomadas de ar dentro de um raio de 25 metros, a partir do centro do terminal de descarga e em cota com no mínimo 10 metros acima do solo, contabilizada no gabarito de altura. | Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão. |
| Estacionamento e parada de motocicletas, bicicletas e demais veículos | Previsão de área interna ao estabelecimento, observada a proporção mínima de 01 vaga para cada 12 $m^2$ de área de cozinha. Vedada a utilização do passeio e da via pública para essa finalidade. | Previsão de espaço para carga e descarga, conforme Quadro 4A LUOS, limita-se à disponibilização de uma única vaga. |
| Carga e descarga | Previsão de espaço para carga e descarga, conforme Quadro 4A LUOS. | |
| Posto de bombeiro | Para área construída superior a 1.000$m^2$, deverá ser implantado um posto de bombeiro profissional civil. | Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão. |
| Exigências edilícias e regularização | Compatibilidade com o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, bem como com as Normas Técnicas aplicáveis – em especial a NBR 14518:2020, ou outra que a suceda. | Compatibilidade com o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo. |
| Regularização e transição | Concede 90 dias para regularização dos empreendimentos existentes. | Veta a regularização e reforma de estabelecimentos caracterizados como *Dark kitchens*. |

Fonte: Elaboração dos autores.

## Conclusão

Em São Paulo, as *Dark kitchens* representam um terço dos restaurantes, pois um a cada três restaurantes cadastrados na plataforma iFood da cidade de São Paulo é uma *Dark kitchen*. Trata-se de atividade econômica que mobiliza um forte setor, que se diversificou, que utiliza plataforma de entrega integrada, mas que trouxe desafios regulatórios urbanísticos significativos.

O caso da cidade de São Paulo é emblemático, pois, diante dos transtornos vivenciados pelos munícipes, houve audiências na câmara dos vereadores para

levantar os problemas e mapear as possíveis soluções. Posteriormente, ocorreu a edição da Lei n. 17.853/22, a qual foi regulamentada pelo Decreto Municipal n. 62.365/23, visando estabelecer regramentos urbanísticos próprios para o desenvolvimento dessa atividade. Na ADI n. 2157392-66.2023.8.26.0000, o Tribunal de Justiça de São Paulo considerou inconstitucional a Lei nº 17.853/22 por ausência de planejamento técnico e urbanístico prévio e modulou efeitos para aprovação de futura regulação.

Tendo em vista a necessidade da disciplina regulatória, houve, então, a edição da Lei n. 18.081, de 19 de janeiro de 2024, que dispôs sobre a revisão parcial da lei de uso e ocupação do solo no Município de São Paulo, Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016, engendrando nova disciplina legal.

A estratégia de reintroduzir a regulamentação das *Dark kitchens* no bojo da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) pode, à primeira vista, ser interpretada como um esforço de coerência normativa e de alinhamento com os instrumentos de planejamento urbano vigentes. Além da definição idêntica da atividade, ambos os textos normativos adotam a mesma categorização de uso. Ao incorporar esse grupo de atividade ao conjunto das normas que regem o uso do solo municipal, a gestão buscou conferir maior segurança jurídica, coesão institucional e previsibilidade ao tratamento da questão, evitando a proliferação de instrumentos normativos paralelos ou desconectados.

Não obstante, ao submeter a regulamentação específica das *Dark kitchens* a um processo legislativo muito abrangente, houve o risco da perda da profundidade técnica exigida. Essa escolha normativa suscita críticas relevantes quanto à densidade regulatória. Dessa forma, uma parcela significativa das diretrizes específicas anteriormente previstas ou debatidas está diluída ou até mesmo omitida, comprometendo a capacidade de o poder público gerir de maneira adequada os impactos territoriais decorrentes dessa atividade.

Assim, os desafios urbanísticos contemporâneos exigem o abandono de uma lógica estritamente racionalista e a adoção de abordagens capazes de lidar com a complexidade e as dinâmicas concretas da urbanização, em contraste com idealizações normativas. Conforme apontam Rolnik e Cymbalista (2000) e Souza (2004), esse reposicionamento demanda uma revisão crítica da centralidade conferida ao zoneamento, ou lei de uso e ocupação do solo, na regulação urbana, bem como a formulação de marcos legais mais aderentes à realidade urbana, aspecto de especial relevância no caso aqui analisado.

Do ponto de vista da crítica urbanística, a atividade das *Dark kitchens* demanda parâmetros específicos e ajustados à sua singularidade operacional. Seria

recomendável que tais parâmetros fossem incorporados à Lei de Uso e Ocupação do Solo, desde que essa incorporação contemplasse a complexidade normativa necessária, fundamentada em estudos prévios. Considerando tratar-se de uma tipologia recente, tais estudos seriam fundamentais para avaliar o potencial de incômodo e o grau de compatibilidade da atividade em relação à vizinhança residencial, de modo que a classificação dos empreendimentos não se encontra devidamente justificada, o que evidencia uma lacuna na fundamentação técnica apresentada.

Nesse contexto, observou-se que os empreendimentos que despertaram maior contestação por parte da população concentravam, em geral, cerca de 30 ou mais cozinhas industriais. Mesmo desconsiderando a área total construída, o simples número de unidades por estabelecimento já os enquadraria na subcategoria de uso classificada como geradora de impactos urbanísticos e ambientais (Ind-2-1), cuja instalação é restrita às Zonas Predominantemente Industriais (ZPI-1 e ZPI-2) e à Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2). Diante desse cenário, cabe questionar se a regulamentação vigente contempla de forma adequada a atividade ou se ainda subsiste uma lacuna normativa.

Conclui-se que o caso das *Dark kitchens* representa uma expressão de tensões entre interesses econômicos e questionamentos sociais, muitas vezes sem mediação adequada. A regulação não se encerra com a alteração legislativa, pois não houve o estabelecimento de parâmetros técnicos úteis que estavam dispostos na disciplina anterior, como o distanciamento mínimo entre estabelecimentos, a dispersão de poluentes e a descarga de gases de exaustão, a previsão de espaço de carga e descarga e a implantação de um posto de bombeiro civil para grandes áreas. O desafio regulatório deve, portanto, ser o de avançar nos critérios urbanísticos para garantia dos direitos e monitorar, com diálogo constante, os efeitos da disciplina existente, para a sustentabilidade da atividade desenvolvida e a contenção de suas externalidades negativas.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BEZERRA, I. N.; VASCONCELOS, T. M.; CAVALCANTE, J. B.; YOKOO, E. M.; PEREIRA, R. A.; e SICHIERI, R. (2021). Evolução do consumo de alimentos fora do domicílio no Brasil de 2008–2009 a 2017–2018. Revista de Saúde Pública, 55 (Supl. 1), p. 1-11. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/194148/179547. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U. 191-A, p. 1, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BUENO, Eduardo. Transformações do *foodservice* brasileiro em perspectiva. Disponível em: https://mercadoeconsumo.com.br/10/03/2023/artigos/transformacoes-do-foodservice-brasileiro-em-perspectiva/?cn-reloaded=1. Acesso em: 27 maio 2025.

CHEVALIER, Stephanie. *Brazil:* top apps to order food online 2022. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/748291/most-popular-food-delivery-apps-brazil/. Acesso em: 2 abr. de 2025.

CUNHA, Diogo Thimoteo da *et al. Dark kitchens*: Origin, definition, and perspectives of an emerging food sector. International Journal of Gastronomy and Food Science, v. 35, p. 1-9, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.ijgfs.2024.100884. Acesso em: 26 ago. 2025.

HAKIM, Mariana Piton; DELA LIBERA, Victor Methner; ZANETTA, Luis D'Avoglio; STEDEFELDT, Elke; ZANIN, Laís Mariano; SOON-SINCLAIR, Jan Mei, WISNIEWSKA, Malgorzata Zdzislawa; e CUNHA, Diogo Thimoteo da. Exploring *Dark kitchens* in Brazilian urban centres: A study of delivery-only restaurants with food delivery apps. Food Research International, v. 170, p. 112969, ago. 2023. Disponíuvel em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0963996923005148?via%3Dihub. DOI: https://doi.org/10.1016/j.foodres.2023.112969. Acesso em: 26 ago. 2025.

LEVY, Wilson; LEITE, Carlos. O desafio da governança urbana contemporânea: uma abordagem à luz das cidades inteligentes. *In*: SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles da. *Regulação do espaço urbano*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MONTANDON, Daniel Todtmann; MOURA, Lúcio Ramos. A crescente mobilização Nimby nos processos de alteração de leis urbanísticas. O caso das *Dark kitchens* em São Paulo. Arquitextos, São Paulo, ano 24, n. 286.04, Vitruvius, mar. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. *In*: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo:* tendências e transformações. São Paulo: Almedina, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de regulação dos serviços disruptivos: equilíbrio das fronteiras de inovação. *In*: ZOCKUN, Maurício; GABARDO,

Emerson. (Orgs.). *Direito Administrativo e inovação:* crises e soluções. 1ª ed. Curitiba: Íthala, 2022. p. 307-321.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. *In*: Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Anais (...). [S. l.]: PUCCAMP, 2000. Disponível em: https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto municipal n. 57.378, de 13 de outubro de 2016. Regulamenta o enquadramento de atividades não residenciais conforme categorias de uso, subcategorias de uso e os grupos de atividades previstos nos artigos 96 a 106 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016; estabelece procedimentos para a aplicação das disposições relativas ao uso do solo fixadas pela referida lei. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1, 14 out. 2016. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57378-de-13-de-outubro-de-2016. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto municipal n. 62.365, de 8 de maio de 2023. Regulamenta a Lei n. 17.853, de 29 de novembro de 2022, que estabelece regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1-2, 09 maio 2023. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62365-de-8-de-maio-de-2023. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1, c. 3-16, 23 março 2026.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 17.853, de 29 de novembro de 2022. Estabelece regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como

*Dark kitchens* e dispõe sobre aspectos fiscalizatórios da Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016. Diário Oficial da cidade de São Paulo, p. 1, c. 1-3, 30 nov. 2022. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17853-de-29-de-novembro-de-2022. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 18.081, de 2024. Dispõe sobre a revisão parcial da Lei municipal n. 16.402, de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei municipal n. 17.975, de 2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126, e dá outras providências. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 19 jan. 2024. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18081-de-19-de-janeiro-de-2023. Acesso em: 26 ago. 2025.

SISODIA, Sonal; NAIR, Sreelaxmi. Impact of Covid-19 on consumer behaviour with reference to cloud kitchens in indore city. *In*: PADIYA, Jasmin; GANDHI, Chinmay; e PATHAK, Tanvi (Eds.). Management in the new normal. p. 44–48. Faculty of Management, GLS University: 2021. p. 44-48.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

# Os Desafios da Regulamentação pelos Municípios das Locações de Curta Duração Realizadas por Meio de Plataformas Digitais

Cristina Barbosa Rodrigues[1]

## Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar os impactos da aplicação dessa nova modelagem econômica das plataformas digitais na locação de imóveis por curta temporada, que cresce de modo acelerado principalmente nas cidades turísticas, – tais como as operações promovidas pelo Airbnb –, identificando os desafios que surgem para a regulação dessas atividades, notadamente no âmbito municipal, de vez que elas muitas vezes fogem ao alcance das normas tradicionalmente aplicadas ao ramo de hospedagem, causando desequilíbrio no mercado hoteleiro e desafios urbanísticos e de segurança para moradores residentes, ainda que contribuam, de modo inegável, para a economia local. Utilizou-se a metodologia qualitativa e o método dedutivo, por meio de análise normativa, bibliográfica e jurisprudencial, e partiu-se do estudo dos impactos jurídicos, econômicos e regulatórios da economia de compartilhamento – modelo no qual os indivíduos compartilham ou trocam recursos ociosos ou subutilizados com a intermediação de plataformas digitais. O estudo conclui pela necessidade de regulação específica para essas locações, como já ocorre em algumas cidades e como também pretende fazer o município de São Paulo, mediante a harmonização entre os direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e os interesses da coletividade, promovendo, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, a segurança da vizinhança e os interesses mercadológicos.

1 Cristina Barbosa Rodrigues é doutora em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), mestre em Direito da Sociedade da Informação pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP) e especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; professora universitária e advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5150878327005126.

**Palavras-chave:** Economia de Compartilhamento; Locação de Curta Duração; Plataformas Digitais; Regulação.

## Introdução

A digitalização da economia avança nos mais diversos setores, acarretando transformações amplas e profundas na vida em sociedade. Muitas dessas mudanças são disruptivas, ou seja, revolucionam totalmente a forma como um serviço ou atividade era realizado até então.

Esse fenômeno disruptivo é notável no ramo imobiliário, especialmente no setor de locação por temporada, o qual cresce de maneira vertiginosa, sobretudo nas grandes capitais e cidades turísticas, trazendo impactos positivos, tal como o incentivo ao turismo e ao desenvolvimento da economia local, mas também negativos, acima de tudo nos aspectos da especulação imobiliária, segurança da vizinhança e da concorrência desleal com relação às atividades tradicionais e devidamente regulamentadas, tributadas e fiscalizadas, como as do setor hoteleiro.

Diante desse cenário, o presente artigo, utilizando a metodologia qualitativa e o método dedutivo, por meio de análise bibliográfica, jurisprudencial e normativa, traz a análise dos impactos jurídicos e econômicos da digitalização da economia sob o prisma de uma de suas nuances – qual seja, a da economia compartilhada, modelo econômico no qual os indivíduos compartilham ou trocam recursos ociosos ou subutilizados, com a intermediação de plataformas digitais –, com foco no estudo da nova modelagem da locação de imóveis por curta temporada, promovida e impulsionada por plataformas de grandes empresas de tecnologia, que, diante da sua natureza inovadora, desafia o sistema regulatório aplicado do setor.

Nesse ambiente de grandes inovações, o presente artigo, partindo do contexto da economia digital, examina as peculiaridades da economia compartilhada, analisa o papel das plataformas digitais na remodelagem e na expansão da atividade de locação de curta temporada, identifica os desafios que surgem para a regulação desse novo arranjo locatício no âmbito dos municípios, objetiva expor as disparidades existentes entre as operações das empresas tracionais do ramo de hospedagem e as promovidas por plataformas digitais, como o Airbnb, direcionando as discussões a seus aspectos positivos e negativos, bem como visa examinar os modelos regulatórios existentes e o que está em debate no âmbito do município de São Paulo.

Ao final da análise, o estudo conclui pela necessidade de harmonização dos direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e dos interesses da

comunidade, considerando as peculiaridades de cada região, com implementação de medidas regulatórias a fim de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, resguardando os interesses da coletividade, tais como segurança da vizinhança e qualidade de vida, e os mercadológicos, tais como a defesa da livre concorrência e o combate à especulação imobiliária.

## A Economia de Compartilhamento Como Mais Uma Vertente da Digitalização da Economia

## A Economia Digital

As inovações tecnológicas são constantemente buscadas e, quando surgem, provocam impactos de maior ou menor intensidade na economia, a depender da alteração que poderão acarretar no modo de vida ou nos meios de produção, podendo, inclusive, indicar uma nova era para a humanidade. Atualmente, a sociedade vivencia um momento em que as tecnologias são como uma extensão do homem, ampliando a sua capacidade, seus sentidos e suas percepções do mundo, afetando a sua evolução e, consequentemente, modificando a sociedade (Piva, 2019).

De fato, com a Quarta Revolução Industrial, marcada pela digitalização e pela integração de tecnologias inteligentes, o mundo vivenciou uma mudança paradigmática sem precedentes. Essa nova fase do capitalismo está centrada em grandes dados, inteligência artificial, conectividade em tempo real e automação, o que provoca uma transformação significativa não apenas na economia, mas também nas relações sociais. Tecnologias disruptivas moldaram um novo cenário econômico: a chamada economia digital.

Essa nova dimensão econômica, baseada na internet, no tratamento de dados e na inteligência artificial, resultou de uma transformação decorrente da tecnologia da informação, "que culminou em tecnologias mais baratas, mais poderosas e amplamente padronizadas, aprimorando as comunicações, a difusão de informações, os processos de negócios e impulsionando a inovação em todos os setores da economia" (Rocha; Castro, 2018, p. 16).

A economia digital é caracterizada pela realização de transações em ambientes virtuais, pelo uso intensivo de dados e pela desmaterialização dos processos produtivos. De acordo com Mesenburg (2001), ela é formada por três elementos principais: infraestrutura digital (hardware, software, internet, redes, plataformas digitais), negócios online (*e-business*) e a comercialização eletrônica

de bens e serviços (*e-commerce*). Além disso, ela é marcada por características como o uso intensivo de ativos intangíveis, modelos de negócios multilaterais e dificuldades em determinar a jurisdição fiscal devido à mobilidade e à virtualidade das operações (Rodrigues, 2024).

Nesse novo contexto, as grandes empresas digitais utilizam o tratamento de dados para aumentar seus lucros, com a personalização de produtos e a antecipação das demandas dos consumidores. Essa personalização é possível graças à coleta e ao processamento de grandes volumes de dados, potencializados com o uso de inteligência artificial, permitindo que a produção e a oferta das empresas sejam, estrategicamente, adaptadas às preferências dos consumidores. A desintermediação das transações também é um traço marcante, pois os consumidores, por meio das ferramentas tecnológicas (sites, redes sociais), podem contratar diretamente com os fabricantes e produtores, eliminando intermediários e reduzindo custos, sendo que

> esse contato mais direto faz com que os consumidores também assumam o papel de fornecedores de informações sobre o desempenho, a qualidade, a aceitação e a satisfação quanto aos produtos e serviços adquiridos, colaborando, juntamente com o uso da inteligência artificial empregada na operação, para o aumento da eficiência das transações, e, por consequência, para os ganhos do negócio. Dessa forma, apenas será oferecido o que o consumidor busca na hora, na forma e na quantidade que desejar, segundo informações sobre o seu comportamento que foram coletadas direta ou indiretamente, principalmente no ambiente virtual. (Rodrigues, 2024, p. 40)

Todas essas transformações são notadas de alguma forma nos diversos setores da economia, mesmo os mais tradicionais. O que de fato agrega valor ao negócio é o conhecimento obtido por meio do uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, com aplicações potencializadas pela inteligência artificial. A capacidade intelectual e a inovação tornaram-se os principais ativos econômicos, substituindo o maquinário como centro do valor econômico empresarial (Saran, 2021).

Além disso, no cenário da economia digital são eliminadas barreiras físicas e redefinidos os conceitos de mercado, jurisdição e de presença, representando uma nova forma de geração de riqueza e de organização das relações comerciais, de forma que cadeias produtivas tradicionais são substituídas por redes distribuídas, nas quais as relações comerciais são multilaterais. Há uma progressiva desmaterialização dos bens de consumo e uma dispensa da presença física, tanto dos agentes econômicos quanto das estruturas empresariais.

Nesse novo ambiente, muitos conceitos clássicos tornaram-se inadequados, exigindo uma reinterpretação profunda dos fundamentos econômicos e jurídicos correlatos, o que representa um grande desafio para o Poder Público no âmbito da regulação e da tributação dos novos modelos de negócios que surgem nesse cenário de inovação, que precisam ser incentivados para permitir o desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo que devem ser regulados para garantir segurança para as transações realizadas, preservar a livre concorrência e, ainda, para serem tributados adequadamente, promovendo justiça tributária.

## A Economia de Compartilhamento

Uma das faces da economia digital é a chamada economia de compartilhamento (economia de plataforma, em inglês, *sharing economy*), na qual um modelo tradicional de negócios, como a troca de bens e serviços entre indivíduos, adquiriu uma nova dimensão com a capacitação tecnológica, engajamento digital e colaboração entre as partes interessadas por meio de ferramentas tais como internet e inteligência artificial, além de outros recursos, como as plataformas digitais. Nesse cenário inovador, depreende-se que a concepção de economia de compartilhamento se relaciona ao modelo de mercados de redistribuição, ao modo de vida colaborativo e à substituição da propriedade pela posse dos bens, de forma que

> esses modelos utilizam-se da tecnologia para aproximar pessoas que dificilmente se encontrariam offline para que elas possam firmar negócios jurídicos relacionados ao ideal de compartilhamento. As plataformas digitais, nesse contexto, funcionam como marketplaces, que agregam demanda e oferta e potencializam os resultados desses modelos de negócio. (Braz, 2021, p .9)

Na economia compartilhada, busca-se garantir principalmente o acesso a bens e serviços, não necessariamente a propriedade definitiva dos mesmos, reduzindo desperdício, ociosidade e maximizando recursos, de modo que as empresas que atuam nesse ramo são essencialmente facilitadoras, criam plataformas digitais, portais tecnológicos que conectam indivíduos e possibilitam que eles troquem ou compartilhem recursos e ativos, como bens, serviços, habilidades, entre outras possibilidades:

> A tecnologia é o catalisador para que haja o compartilhamento do bem ou serviço. Dessa forma, a economia do compartilhamento utiliza a tecnologia, em especial da Internet, na qual o dado do indivíduo exerce um papel primordial, gerando uma nova configuração dos modelos de negócios da economia tradicional, marcada pelo dinamismo e fluidez das informações,

> reuso de produtos e sustentabilidade, com interação entre os usuários e prestadores de serviços. (Figueiredo, 2022, p. 111)

Trata-se de um modelo de negócios flexível que pode ser implementado em diversos setores e mercados no âmbito nacional e internacional.

Tal modelagem de negócios atualmente se concentra em grandes plataformas tecnológicas, que combinam oferta e demanda, criando um mercado para recursos compartilhados, fornecendo às partes interessadas ferramentas digitais para a realização das operações, como por exemplo, divulgação de ofertas, aproximação das partes envolvidas, processamento de pagamentos, gerenciamento de reputação, entre outras funcionalidades, sendo que

> [...] na economia do compartilhamento, os aplicativos são só as estradas (*highways*) por onde passam os contratos, como pontes entre os consumidores e fornecedores, sustentadas pelos pilares, da Internet. A pluralidade de atores e de vínculos é uma das características pós-modernas da economia do compartilhamento e a causa, realmente, fica empalidecida neste emaranhado de agentes e portas necessárias para que estes contratos existam. (Marques, 2017, p. 258)

Diante das peculiaridades desse modelo de negócios, podemos indicar como características marcantes dessa vertente econômica: o compartilhamento de bens tangíveis, intangíveis e serviços por intermédio de plataformas digitais; a aproximação de pessoas, sendo uma empenhada em compartilhar e outra interessada em obter os bens e serviços; operações P2P (*person to person* ou entre as partes); a existência ou não de pagamento de preço para acesso ao bem ou serviço disponibilizado; a existência ou não de pagamento de preço para que a plataforma noticie o compartilhamento (Braz, 2021).

Tal modelo gera diversos debates, quer sob a ótica jurídica, quer sob a econômica ou a social. Quanto aos aspectos positivos da economia compartilhada, é possível citar a redução de custos, posto que, ao compartilhar recursos, indivíduos e empresas podem diminuir custos e melhorar os resultados financeiros do seu negócio, reduzir o desperdício e promover o consumo sustentável. Como os negócios nesse modelo são mais ágeis e flexíveis, eles geram uma vantagem competitiva com relação aos negócios tradicionais, que têm uma estrutura mais engessada. Por outro lado, no tocante aos aspectos negativos, é possível vislumbrar a preocupação com a proteção de dados pessoais, posto que as plataformas podem não fornecer segurança e proteção adequadas para os consumidores e usuários, de forma que dados confidenciais podem ser vazados ou facilmente hackeados.

Além disso, tais negócios geram desafios mercadológicos para as empresas tradicionais, que terão uma concorrência com tecnologia que não dominam, oferecendo serviços semelhantes aos seus a um custo mais baixo e sem os mesmos entraves legais da atividade que realizam. Sob a ótica governamental, surgem também desafios regulatórios, na medida em que os modelos de economia compartilhada, por atuarem à margem da estrutura convencional, geram impasses legais na sua definição, fiscalização e tributação.

Diante desse cenário, é imprescindível o avanço na construção de um marco legal adequado para a economia de compartilhamento que preserve a segurança jurídica, promova a inovação e assegure a tributação equitativa.

## As Locações de Curta Duração Intermediadas por Plataformas Digitais e os Desafios Governamentais para a sua Regulamentação

A ascensão da economia de compartilhamento representa uma das transformações mais significativas da economia contemporânea. Com o auxílio de plataformas digitais que conectam fornecedores e consumidores de bens e serviços, observa-se, na atualidade, uma profunda reconfiguração das formas tradicionais de produção, consumo e geração de renda que desafia as estruturas de regulação e de tributação, sendo que

> muitos setores da economia já estão sendo afetados por esta nova forma de oferecer e consumir produtos e serviços no mercado, como é o caso do transporte de pessoas, ou a locação de automóveis, e o compartilhamento de veículos, a hospedagem turística, utilização de ferramentas, dentre outros. Quem opta pelo compartilhamento, de um lado quer fruir da maior utilidade possível dos bens de sua propriedade, e ser remunerado por isso, em caráter eventual ou não. Por outro lado, quem procura utilizar os bens sem adquiri-los, visualiza a oportunidade de investir apenas o necessário para satisfazer sua necessidade momentânea, abrindo mão de imobilizar parte de seus recursos em bens que utilizará apenas eventualmente. (Miragem; Marques, 2015)

Em que pesem os desafios oriundos desse novo contexto socioeconômico que reconfigura a forma de consumir produtos e serviços, pautado no uso cada vez maior de tecnologias inovadoras, é atribuição legal do Poder Público disciplinar atividades decorrentes desse cenário que tenham impacto sobre o interesse coletivo, impondo às mesmas limitações ao exercício de direitos como os

de propriedade e de livre exercício de atividades econômicas, fiscalização acerca do cumprimento desses limites, além de estabelecer uma justa tributação para a riqueza gerada nessas operações, tudo devidamente dosado para não criar entraves à inovação das empresas de tecnologia, mantendo a eficiência e a utilidade na prestação dos serviços oferecidos.

De acordo com Ragazzo (2019), a regulação econômica tem como objetivos: a correção de falhas do mercado; a minimização de externalidades negativas; a diminuição de assimetria de informação; a promoção de bens públicos e de mercados competitivos; e a maximização do bem-estar econômico.

Nessa esteira da regulação de atividades inovadoras, o exercício do poder de polícia administrativa se confronta com as iniciativas da economia de compartilhamento, as quais, em geral, não têm o mesmo tratamento dispensado aos negócios tracionais, "principalmente porque operam à margem de muitas das regulamentações que governam os negócios estabelecidos" (Santos; Uchoa; Junior, 2025, p. 141), haja vista que as grandes empresas de tecnologia (*big techs*), como é o caso do Airbnb, "preferem operar em um ambiente regulatório menos restritivo, o que lhes permite evitar muitas das taxas, impostos e limitações urbanísticas que as empresas tradicionais enfrentam" (Santos *et al.*, 2025, p. 141).

Um dos setores econômicos mais impactados pela inovação disruptiva das novas tecnologias da informação e da comunicação foi o de hospedagens e de locações imobiliárias, nos quais a economia de compartilhamento, por meio de plataformas digitais, é usada para aproximar e facilitar a negociação entre quem pretende se hospedar ou realizar uma locação de curta temporada e quem tem esses serviços para oferecer nas mais diversas possibilidades, sendo o principal exemplo o Airbnb.

O Airbnb é uma das maiores plataformas digitais de compartilhamento que permitem o aluguel de propriedades para estadias curtas, oferecendo vantagens tanto aos proprietários quanto aos locatários, que em sua maioria são viajantes em busca do melhor custo-benefício para sua acomodação em locais turísticos ou em grandes capitais. A plataforma, no entanto, enfrenta embates regulatórios em diversas cidades pelo mundo, inclusive no Brasil.

A crescente utilização dessas plataformas digitais de intermediação de hospedagem tem desafiado as diretrizes legais do ordenamento jurídico vigente, posto que o modelo disruptivo promovido por essas estruturas digitais entra em confronto com a regulação do uso do solo urbano, a função social da propriedade e os instrumentos de planejamento territorial, exigindo do Poder Público,

especialmente o municipal, iniciativas normativas adequadas à nova realidade econômica e social decorrente da digitalização da economia.

A origem dos mencionados embates está na definição quanto à existência ou não de diferenças entre as operações promovidas pelas plataformas digitais como o Airbnb e aquelas realizadas por empresas tradicionais do ramo de hospedagem (hotéis, flats, pousadas), na medida em que "enquanto estas últimas estão sujeitas a uma série de regulamentações rigorosas, incluindo normas de segurança, tributárias e de zoneamento, a plataforma digital opera em ambiente muito menos restritivo" (Santos *et al.*, 2025, p. 143).

Diante desse cenário, nota-se que, enquanto as empresas tradicionais de hospedagem estão sujeitas a rigorosas obrigações legais e limitações regulatórias, além de encargos trabalhistas e tributários, essas plataformas de compartilhamento geralmente exercem suas atividades sem muitas dessas restrições e encargos, prejudicando a dinâmica do mercado e gerando uma concorrência desleal com essas empresas tradicionais, além de incentivar a especulação imobiliária, que aumenta o preço dos imóveis, dificultando o acesso à moradia. Em muitas cidades, "o aumento dos preços dos aluguéis e a gentrificação são consequências diretas da presença massiva de imóveis destinados ao aluguel temporário. Moradores locais são frequentemente forçados a sair de suas casas devido ao encarecimento das habitações" (Santos *et al.*, 2025, p. 143).

Nesse trilhar, o crescimento exponencial das operações do Airbnb é, em parte, atribuído a sua atuação com o mínimo impacto regulatório, circunstância que favoreceu sua rápida inserção em mercados urbanos ao redor do mundo, posto que, com custos mais baixos e oferta diferenciada, podem atrair não só usuários como também investidores interessados no lucro promissor de negócios com modelagem inovadora. Entretanto, a grande vantagem proporcionada por essas operações "advém de uma indefinição jurídica e operacional das atividades das plataformas, permitindo que elas se esgueirem entre as regras regulatórias e tributárias atualmente vigentes e aplicáveis a operações similares, próximas ou congêneres" (Da Silva, 2024, parágrafo 3). A ausência de uma regulação eficaz, inclusive, tem sido apontada como um elemento que gera desequilíbrios concorrenciais, sobretudo em relação ao setor hoteleiro tradicional.

De fato, a massificação do uso de imóveis residenciais para aluguel por temporada, sem a devida regulação, tem causado um aumento nos preços dos aluguéis e mudado o perfil socioeconômico de algumas áreas. Isso acontece principalmente porque há uma redução na quantidade de moradias disponíveis para

contratos de longo prazo, o que leva, por exemplo, à saída de moradores locais e à gentrificação[2] de bairros que antes eram acessíveis a pessoas de menor renda.

Assim, o aumento expressivo de imóveis que são disponibilizados para locações de curta duração em plataformas digitais traz desafios para as formas tradicionais de planejamento urbano, tais como os planos diretores e as leis de zoneamento. Como esses imóveis não seguem as normas regulamentares de planejamento das cidades, dado que, na prática, acabam funcionando como negócios comerciais em áreas residenciais, o seu uso inadequado pode impactar na organização do espaço urbano, na convivência e na segurança da vizinhança.

As plataformas digitais, por sua vez, argumentam, em suma, que suas atividades estão amparadas na legislação federal, alegando que o direito de propriedade é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal (Brasil, Constituição 1988, art. 5º, XXII); que o artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro estabelece que os proprietários podem usar, gozar e dispor de seus bens; que a Lei do Inquilinato (Lei 8.245/1991), prevê expressamente, em seu artigo 43, a possibilidade da locação por temporada, definindo um prazo máximo de 90 dias, sem estabelecer um prazo mínimo; e que a Lei 4.591/1964, que trata dos condomínios, garante a cada condômino o direito de usar e fruir de sua unidade autônoma de acordo com suas conveniências e interesses, desde que respeitadas as normas de boa vizinhança (Santos *et al.*, 2025, p. 143). Entretanto, considerando que a igualdade e o cumprimento da função social da propriedade também são mandamentos constitucionais, os conflitos decorrentes do impacto social e do tratamento diferenciado entre os negócios de economia de compartilhamento e a economia tradicional que atuam no mesmo ramo de atividade fizeram surgir várias iniciativas no sentido de promover diretrizes legais específicas que possam reduzir os impactos relacionados aos interesses da coletividade e equalizar os modelos de cada tipo desse ramo de negócios, tornando o ambiente mais competitivo para as empresas envolvidas, de forma que todas cumpram obrigações semelhantes.

Diante desse ambiente conflituoso, é essencial que as normas locais que regulam o uso do solo e a fiscalização das atividades urbanas sejam revistas e atualizadas, de modo que também contemplem a nova forma de uso compartilhado da propriedade, promovida pelas plataformas digitais, a qual, em que pesem as

2 Gentrificação: o termo tem origem no inglês *gentrification* e se relaciona à **"transformação de bairros, frequentemente caracterizada pela substituição de residentes** de menor renda por outros de maior poder aquisitivo" (Habitat para a Humanidade, 2018).

polêmicas e dificuldades operacionais, tem se mostrado bastante lucrativa para os proprietários de imóveis e vantajosa para viajantes e turistas.

Contudo, muitos municípios ainda não possuem regras claras para lidar com as locações por temporada promovidas por plataformas digitais, existindo lacunas legislativas que geram interpretações divergentes, acarretando insegurança jurídica e conflitos entre as partes envolvidas ou afetadas por essa atividade.

Não obstante seja de competência da União legislar sobre propriedade privada no âmbito do direito civil (Brasil, Constituição 1988, art. 22, I), os demais entes federativos podem legislar sobre certas restrições e condicionamentos quanto ao uso dessa propriedade em seu território.

Nesse contexto, os municípios, no exercício da competência plena de legislar sobre assuntos de interesse local (Brasil, Constituição 1988, art. 30, I) e de ordenar o uso do solo urbano (Brasil, Constituição 1988, art. 30, VIII) nos seus limites territoriais, podem regulamentar o funcionamento dessas plataformas, especialmente quando o exercício da atividade comprometer a função social da propriedade, as normas urbanísticas ou o direito de vizinhança, posto que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal, reforça o papel do município no controle do uso da propriedade urbana em consonância com o plano diretor e os princípios da sustentabilidade, da função social e da gestão democrática da cidade.

Entretanto, diante dos desafios oriundos das suas peculiaridades locais, os municípios têm adotado diversos modelos de regulação para as locações temporárias promovidas por essas plataformas digitais, que variam entre a proibição da atividade em certas áreas e a imposição de limites ao número de imóveis cadastrados por proprietário (anfitrião), havendo, ainda, os que não possuem qualquer disciplina específica sobre essas locações.

A maior dificuldade dos municípios em disciplinar a atuação dessas plataformas nas locações dos imóveis reside na complexidade, na amplitude e no impacto direto que essas operações promovem no mercado de imóveis, no uso do solo urbano, nas questões relacionadas à função social da propriedade e no direito de vizinhança, bem como na arrecadação tributária municipal.

Além dessas complicações no âmbito municipal, no âmbito federal também não há uma legislação específica que estabeleça diretrizes gerais para essa nova forma de exploração econômica da propriedade privada, existindo lacunas nas normas vigentes, o que tem gerado demandas judiciais com decisões que ainda não são suficientes para solucionar o litígio, envolvendo, especialmente, imóveis localizados em condomínios residenciais que são locados frequentemente por

curtos períodos com a intermediação de plataformas digitais, afetando a rotina, o sossego dos moradores e gerando um ambiente de insegurança jurídica, embora gere vantagens econômicas tanto para os locadores como para o próprio município, que passa a receber mais turistas ou viajantes.

A Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991), de abrangência nacional, embora se aplique às locações tradicionais de curta duração de imóveis, sem considerá-las atividade de hotelaria, é uma norma do século passado, que não poderia prever as peculiaridades da locação intermediada por plataformas digitais e as inovações por elas trazidas para a atividade, notadamente a massificação e o amplo alcance desse novo modelo, o que a torna inadequada para enfrentar as demandas e nuances atuais do setor.

Nesse trilhar, verifica-se que a ausência de uma legislação clara e específica ainda cria obstáculos para a atuação regulatória do poder público municipal, que, diante desse novo cenário, encontra dificuldades para definir os limites entre a locação prevista na Lei do Inquilinato e a hospedagem comercial, assim como para estabelecer critérios objetivos para a fiscalização e licenciamento da atividade, exigir o cumprimento de obrigações urbanísticas e tributárias e atuar na atuação preventiva de conflitos entre condomínios e proprietários que disponibilizam os seus imóveis para locação de curta duração.

Essas lacunas comprometem a efetividade do planejamento urbano e podem gerar tratamento desigual entre prestadores de serviços tradicionais (como hotéis e pousadas) e os novos agentes da economia de plataforma, criando um ambiente de insegurança jurídica, de concorrência desleal, bem como de especulação imobiliária que dificulta o acesso à moradia.

Diante das suas particularidades, das grandes proporções que alcança e do impacto econômico que causa, essa nova roupagem da locação de curta duração, promovida por plataformas digitais, ao ser realizada de forma habitual, pode adquirir contornos de atividade econômica não residencial, sendo que essa modificação da destinação de uso pode ser interpretada como desvirtuamento da função originária do imóvel, exigindo enquadramento urbanístico e, em alguns casos, licenciamento específico, bem como tributação diferenciada.

A jurisprudência reconhece em diversos julgados a competência dos municípios para normatizar o uso do solo urbano e impor restrições ao uso de imóveis com base na convivência condominial e na preservação da destinação do imóvel. No entanto, também existe entendimento de que a locação por temporada, quando esporádica e sem finalidade comercial explícita, não caracteriza uso não residencial.

Também há decisões recentes que têm reconhecido a validade de normas condominiais que proíbem ou restringem o uso de imóveis para hospedagens por aplicativos, sobretudo quando aprovadas por maioria qualificada e fundamentadas em prejuízos à coletividade. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos recursos REsp nº 1.819.075/RS e REsp nº 1.884.483/PR, estabeleceu que a locação de imóveis por plataformas como Airbnb e similares pode ser submetida a restrições decorrentes de normas contidas nas convenções de condomínio[3], entendendo que os proprietários estavam, na verdade, negociando contratos atípicos de hospedagem, destacando que, no caso concreto, as atividades eram comerciais, não podendo ser exercidas em um condomínio residencial. Contudo, enfatizou-se nessas decisões que não é a forma como o imóvel é disponibilizado ao público, seja por plataformas digitais seja de outra maneira, que define a natureza jurídica da atividade. O que realmente importa são as características e particularidades da locação, além de verificar se ela está de acordo com as regras da convenção condominial e da legislação vigente. Embora essas decisões possam ajudar magistrados a orientarem seus julgamentos em casos futuros, elas não são suficientes para estabelecer uma jurisprudência que proíba de forma geral a locação de imóveis pelo Airbnb em condomínios residenciais. Cada situação deve ser avaliada individualmente, levando em conta as regras do condomínio, o contexto em que a locação acontece e as particularidades do caso (Sudário, 2023).

Não obstante essas decisões, ainda não há uma jurisprudência consolidada que proíba as operações realizadas pelo Airbnb e outras plataformas similares, sendo que, em geral, os municípios ainda não possuem leis tratando expressamente sobre tais operações, como é o caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, dois grandes mercados de locação no Brasil.

No caso específico de São Paulo, ainda que o município não possua uma legislação específica sobre as plataformas digitais que promovem as locações temporárias de imóveis aqui tratadas, observa-se a tendência de disciplinar essa atividade na cidade, impondo obrigações para as partes envolvidas, conforme se depreende da análise do Projeto de Lei nº 386/2025, recentemente apresentado na Câmara Municipal.

O referido projeto de lei, de acordo com o seu artigo 1º, tem como objetivo regulamentar "os serviços de intermediação, agenciamento, organização,

3 A convenção de condomínio é um documento que define as regras e normas para a gestão de um condomínio. O Código Civil Brasileiro permite que na convenção sejam incluídas regras adicionais conforme a necessidade dos condôminos, tornando-a um instrumento flexível e adaptável (arts. 1.332, 1.333 e 1.344 do Código Civil).

promoção, hospedagens de curta temporada, ocupação por temporada com fornecimento de serviço, e congêneres por intermédio de plataformas eletrônicas no município", considerando-se como "hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, o aluguel de imóveis residenciais para períodos de no mínimo três dias e máximo de noventa dias". No artigo 3º, a proposta legislativa dispõe que o proprietário do imóvel deverá cumprir certas exigências para poder realizar exploração econômica da hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, como, por exemplo, ter inscrição como prestador de serviço turístico no cadastro do Ministério do Turismo (CADASTUR); inscrição do proprietário e do imóvel na Prefeitura; possuir Alvará de Licença para Estabelecimento; ter Licença Sanitária de Funcionamento; possuir Certidão Negativa de Débitos da Fazenda Municipal e Procuradoria Geral da Dívida Ativa do Município, relativos ao imóvel e ao proprietário do imóvel e "apresentar declaração do síndico, por meio de assinatura eletrônica qualificada, com validade de um ano a contar da sua emissão, informando que o condomínio autoriza a hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, juntamente com a cópia autenticada da convenção do condomínio, devidamente averbada no Cartório de Registro de Imóveis".

Além das referidas imposições, o projeto determina, no artigo 4º, que os proprietários são obrigados a manter por no mínimo noventa dias, a contar do fim da hospedagem, base de dados digital de cada hóspede com o documento de identificação civil ou passaporte, foto ou biometria facial, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas, número de telefone e endereço de correio eletrônico e endereço residencial, e, se for o caso, deixar esses dados à disposição do condomínio para fins de identificação dos hóspedes e segurança de toda coletividade.

As plataformas digitais também terão obrigações. Conforme o art. 5º do mencionado projeto normativo, elas deverão: I - exigir do proprietário o cumprimento desta Lei; II - divulgar o número de inscrição municipal em todos os anúncios e publicações; III - enviar semestralmente relatório ao município, por cada imóvel, contendo: a) a quantidade de diárias; b) data de entrada; c) data de saída; d) número de hóspedes por hospedagem; e) valor da diária; f) nome e CPF do hóspede responsável pelo pagamento.

Ademais, o artigo 8º da referida proposição legislativa ainda prevê a aplicação de sanções, que vão desde advertência, cassação de funcionamento, a multas ao proprietário que descumprir das suas disposições, bem como responsabilização solidária das plataformas digitais.

A justificativa apresentada para a mencionada propositura de lei municipal aponta que o crescimento rápido de plataformas de hospedagem temporária,

como Airbnb, Booking, Trivago, Trip.com, Hoteis.com e outras similares tem causado impactos sociais e econômicos importantes nos municípios do Brasil, indicando que há necessidade de se criar uma legislação específica para regularizar essa atividade, posto que a falta de regras claras tem gerado problemas, como distorções no mercado imobiliário, conflitos em condomínios residenciais por causa do fluxo constante de hóspedes, evasão fiscal por não haver uma tributação adequada dessas atividades e um desequilíbrio na oferta turística, com algumas áreas ficando muito saturadas. Ela frisa também que o objetivo do projeto de lei é estabelecer critérios claros para o funcionamento desses serviços, buscando equilibrar o crescimento econômico com a preservação da qualidade de vida na cidade, com regras que ofereçam segurança jurídica para todos os envolvidos.

Referido projeto encontra-se em fase inicial de discussão, recebendo, por um lado, críticas por dificultar, com excesso de exigências, o exercício de uma atividade econômica amparada por lei, que ajuda no sustento de muitas famílias e incentiva o turismo, e por limitar demasiadamente o direito de propriedade. Por outro lado, o projeto recebe apoio por zelar pela livre concorrência, segurança, sossego da vizinhança e pelo acesso à moradia, combatendo a especulação imobiliária.

Alguns municípios brasileiros, como Ubatuba (São Paulo)[4] e Caldas Novas (Goiás), já avançaram no debate sobre a questão das locações via plataformas digitais, aprovando leis e estabelecendo regras para locações por temporada contratadas por meio de plataformas digitais, como, por exemplo, cadastros, registros, declarações com informações sobre a atividade, licenças de funcionamento e a imposição de tributos municipais. No tocante à legislação federal, no Senado tramita o Projeto de Lei 7.485/15, que pretende alterar a Lei Federal nº 8.245/91 (Lei do Inquilinato), para atualizar o regime de locação por temporada, incluindo nessa modalidade os imóveis ofertados em plataformas on-line.

Vale frisar que, em alguns países onde plataformas como o Airbnb estão presentes há mais tempo no mercado, uma das consequências observadas foi o aumento dos aluguéis e diminuição da oferta para os moradores locais, de forma que muitas cidades criaram regras para limitar as locações de curta temporada realizadas por meio dessas empresas. Por exemplo, na cidade de Nova York, alugar uma propriedade inteira por menos de 30 dias é proibido, a não ser que o morador também esteja presente durante a locação. Além disso, só podem ficar

4 Lei Municipal nº 4.050/2017.

até dois convidados na propriedade ao mesmo tempo, e o locatário precisa se registrar em um escritório especial da prefeitura, fornecendo detalhes sobre o imóvel. Essa regulamentação também exige que essas propriedades sigam regras de zoneamento e segurança. Da mesma forma, em Paris, há uma regra que limita o tempo máximo que uma residência primária pode ser alugada, que é de até 90 dias por ano. Os proprietários precisam cadastrar seus imóveis em um sistema online que funciona em todo o país, devendo também comprovar que o imóvel oferecido para aluguel é, de fato, sua residência principal. Quem fizer aluguel sem autorização pode pagar multas que variam entre 10 e 20 mil euros, e plataformas que facilitarem essas violações podem ser multadas em até 50 mil euros. Já em Barcelona, a cidade anunciou que até novembro de 2028 não emitirá novas licenças para aluguéis de curta temporada e também deixará de renovar as licenças existentes (Schmidt; Rodrigues, 2025).

Conforme se verifica da análise acima realizada e levando-se em consideração as especificidades locais aliadas ao uso de tecnologias disruptivas oriundas de plataformas digitais que imprimem complexidade e grande alcance à locação por temporada, a partir de dados acessados pela internet, resta evidente a necessidade de serem aprovadas normas regulatórias condizentes com a nova realidade do mercado, visando, sobretudo, garantir os direitos coletivos envolvidos.

## Considerações Finais

A economia de compartilhamento é uma das vertentes da economia digital, marcada por modelos de negócios onde são compartilhados bens e serviços ociosos ou subutilizados, com a intermediação de plataformas digitais incrementadas com os mais modernos recursos tecnológicos, trazendo inovações significativas para muitos ramos empresariais. Uma das áreas de negócios mais impactadas pelo avanço da economia de compartilhamento foi o ramo habitacional, especialmente o de locações de curta temporada, posto que, com a intermediação dessas plataformas digitais, essas operações foram potencializadas e agora são realizadas em grande escala e com alcance global. As referidas plataformas atuam como facilitadoras e conectam, por meio da internet e de outros recursos tecnológicos, pessoas interessadas em alugar um imóvel, ou parte dele, por um curto período de tempo e aquelas que possuem imóveis disponíveis para essa finalidade. O Airbnb é uma das maiores dessa categoria de plataforma de economia de compartilhamento e atua em diversos países, impulsionando o mercado de locação de curta temporada, notadamente em grandes capitais e cidades turísticas, contribuindo para o crescimento da

economia local, complementando a renda de proprietários locais e incentivando o turismo. Entretanto, essa atuação das plataformas digitais tem causado impactos negativos relacionados à concorrência desleal com as empresas tradicionais do ramo de hotelaria e hospedagem, as quais prestam serviços semelhantes, mas possuem limites e ônus regulatórios e fiscais que muitas vezes não são aplicados às atividades promovidas por essas plataformas.

A regulação das operações realizadas pelas plataformas digitais, como o Airbnb, enfrenta grandes desafios, principalmente devido à necessidade de se diferenciar os locadores ocasionais daqueles que operam de maneira comercial, diferenciação que é importante para assegurar que a regulação seja justa e adequada, considerando que muitos locatários ou anfitriões utilizam a plataforma de forma esporádica para complementar sua renda, enquanto outros a utilizam de forma habitual, contínua, lucrativa, configurando uma atividade empresarial nos mesmos moldes de um hotel ou uma pousada. Constata-se que é necessário estabelecer normas que disciplinem essas locações habituais e contínuas intermediadas por plataformas digitais para garantir uma concorrência justa com o setor de hospedagem tradicional. Ademais, a regulação é importante ainda para enfrentar os demais impactos causados na comunidade local em razão da utilização em massa dessas locações, principalmente em cidades turísticas e em grandes polos econômicos, incluindo questões de ordem tributária, urbanística, de segurança da vizinhança, de acesso à moradia e de especulação imobiliária. Evidencia-se que a multiplicação acelerada de imóveis destinados à locação de curta duração pode reduzir a oferta de habitações permanentes, aumentando o valor dos aluguéis e acarretando um processo de gentrificação, comprometendo a função social da propriedade e das cidades.

O vasto alcance e o volume de operações realizadas via Airbnb torna a fiscalização um desafio logístico significativo para as autoridades competentes, posto que a falta de equipes especializadas e de recursos adequados impede uma fiscalização abrangente e eficaz, o que se soma à relutância dessas plataformas em compartilharem informações detalhadas sobre seus anfitriões e hóspedes.

Diante desses desafios, é imperativo que os governos, especialmente os municípios, desenvolvam estratégias inovadoras e colaborativas para regular as referidas plataformas digitais que atuam no setor de locação de imóveis, como, por exemplo, estabelecer a exigência de registros ou cadastros obrigatórios para anfitriões/locatários, com especial atenção para imóveis em condomínios residenciais, a formalização de parcerias para o compartilhamento de informações e a capacitação das equipes de fiscalização, que formam medidas essenciais. É

fundamental que a regulação específica promova o equilíbrio, ou seja, permita o aproveitamento das vantagens proporcionadas pelo uso das plataformas, reduzindo, por outro lado, os impactos negativos da operação, promovendo desenvolvimento sustentável, sem afetar a qualidade e o custo de vida dos residentes locais, visto que a economia de compartilhamento não é apenas um fenômeno econômico ou tecnológico, mas, antes de tudo, um desafio jurídico que deve ser enfrentado principalmente pelos municípios. Dessa forma, diante dos aspectos peculiares e dos impactos que a massificação de locação de curta duração pode causar a no cotidiano das cidades, conclui-se pela necessidade de harmonização entre os direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e os interesses da comunidade, considerando as peculiaridades de cada região, com implementação de medidas regulatórias e tributárias justas a fim de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, resguardando os interesses da coletividade, tais como a segurança da vizinhança e a qualidade de vida, e os mercadológicos, tais como a defesa da livre concorrência e o combate à especulação imobiliária.

## Referências

BORGES, Rebeca; BEHNKE, Emilly. *Novo Código Civil: projeto permite proibição de aluguel no modelo Airbnb*. CNN, Brasília. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/novo-codigo-civil-projeto-permite-proibicao-de-aluguel-no-modelo-airbnb/. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRAZ, Jaqueline M. C. U. *Tributação na economia compartilhada*. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-13072022-072330/pt-br.php Acesso em 30 mai. 2025.

CALDAS NOVAS (GO). Lei Complementar Municipal nº 099, de 18 de dezembro de 2017, que regulamenta a exploração de imóveis residenciais como meio de hospedagem remunerada no Município de Caldas Novas/GO, e dá outras providências. Câmara Municipal. Disponível em: https://

www.caldasnovas.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/Lei-Complementar-099-2017.pdf). Acesso em: 15 jun. 2025.

DA SILVA, Ricardo A. R. Tributação e regulação do Airbnb e de plataformas similares. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-09/tributacao-e-regulacao-do-airbnb-e-de-plataformas-similares/. Acesso em: 16 jun. 2025.

FIGUEIREDO, Sylvia M. C. Breves notas sobre a economia do compartilhamento e seus desafios jurídicos-regulatórios. *In*: PINHEIRO, Armando C.; PORTO, Antônio J. M.; SAMPAIO, Patrícia R. P. S. (orgs.). *Aplicações em Direito e Economia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 11-117.

GUTIÉRREZ, Javier; GARCÍA-PALOMARES, Juan C.; ROMANILLOS; SALAS-OLMEDO, María H. Airbnb em cidades turísticas: comparando padrões espaciais de hotéis e acomodações peer-to-peer. Disponível em: https://arxiv.org/abs/1606.07138. Acesso em: 12 jun. 2025.

HABITAT PARA A HUMANIDADE. Gentrificação: o que é, como ocorre e impactos sociais. Disponível em: https://habitatbrasil.org.br/gentrificacao/#:~:text=Gentrifica%C3%A7%C3%A3o%3A%20o%20que%20%C3%A9%2C%20como%20ocorre%20e%20impactos%20sociais,-%3E&text=Originada%20do%20termo%20ingl%C3%AAs%20%E2%80%9Cgentrification,outros%20de%20maior%20poder%20aquisitivo. Acesso em: 16 jun. 2025.

MARQUES, Cláudia L. A nova noção de fornecedor no consumo compartilhado: um estudo sobre as correlações do pluralismo contratual e o acesso ao consumo. Revista de Direito do Consumidor, v. 26, n. 111, p. 247-268, maio/jun. 2017.

MARQUES NETO, Floriano A.; DE FREITAS, Rafael V. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, v. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016.

MESENBOURG, Thomas L. Measuring the digital economy. The Netcentric Economy Symposium. University of Maryland, 30 março 2001.

MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia L. *Economia do compartilhamento deve respeitar direitos do consumidor*. Consultor Jurídico, São Paulo, 23 dez. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-dez-23/garantias-consumo-economia-compartilhamento-respeitar-direitos-consumidor/. Acesso em: 13 jul. 2025.

PIVA, Sílvia G. Um pouco de filosofia para entender a era digital: a aproximação de Villém Flusser e Marshall Mcluhan. Disponível em: https://www.linkedin.com/pulse/um-pouco-de-filosofia-para-entender-era-digital-e-s%C3%ADlvia-gomes-piva/. Acesso em: 17 set. 2019.

RAGAZZO, Carlos. O direito e a economia do compartilhamento. *In*: PINHEIRO, Armando C.; PORTO, Antônio J. M.; SAMPAIO, Patrícia R. P. (orgs.). *Direito e economia*: diálogos. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 572.

ROCHA, Sergio A.; CASTRO, Diana R. Plano de Ação I do BEPS e as diretrizes Gerais da OCDE. *In*: PISCITELLI, Tathiane (coord.). *Tributação da economia digital*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p.16.

RODRIGUES, Cristina B. *A tributação das Big Techs pela exploração econômica dos dados de seus usuários e a promoção de justiça tributária na economia digital*. São Paulo: Dialética, 2024.

SANTOS, Andress A. P.; UCHÔA, Eduardo B.; VASCONCELOS JUNIOR, Valdir A. Regulação da plataforma Airbnb nas cidades brasileiras. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, XXXI Congresso Nacional de Brasília, v. 10, n. 2, p. 141-153, jan./jul. 2025. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2024.v10i2.10865. Acesso em: set. 2025.

SÃO PAULO. Projeto De Lei nº 386, de 03 de abril de 2025. Dispõe sobre a regulamentação dos serviços de intermediação e hospedagens de temporada ou curta duração e dá outras providências. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0386-2025.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

SARAN, José E. P. *Tecnologia, direito e tributação*: a tributação de aplicações na internet por impostos sobre consumo no Brasil. São Paulo: Noeses, 2021. p. 12-14.

SCHMIDT, Selma; RODRIGUES, Thayná. Airbnb na mira: projetos de lei tentam regular plataforma enquanto condomínios proíbem. O Globo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/03/25/projetos-de-lei-miram-regulacao-do-airbnb-e-condominios-ja-proibem-alugueis-por-plataformas.ghtml. Acesso em: 14 jun. 2025.

SUDARIO, Pedro E. O STJ e a proibição da locação de imóvel por Airbnb. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-stj-e-a-proibicao-da-locacao-de-imoveis-por-airbnb/2065488477. Acesso em: 16 jun. 2025.

UBATUBA. Lei nº 4050, de 20 de dezembro de 2017. Estabelece a regulamentação das hospedagens Cama & Café e Residenciais por temporada no Município de Ubatuba. Câmara Municipal. Disponível em: chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ubatuba.sp.gov.br/diariooficial/lei_2017_4050/#:~:text=1%C2%BA%20O%20Munic%C3%ADpio%20de%20Ubatuba,de%2003%20(tr%C3%AAs)%20acomoda%C3%A7%C3%B5es%20com. Acesso em: 15 jun. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

## Vereadores da 19ª Legislatura

Adrilles Jorge (UNIÃO)
Alessandro Guedes (PT)
Amanda Paschoal (PSOL)
Amanda Vettorazzo (UNIÃO)
Ana Carolina Oliveira (Podemos)
André Santos (Republicanos)
Carlos Bezerra Jr. (PSD)
Celso Giannazi (PSOL)
Cris Monteiro (NOVO)
Danilo do Posto de Saúde (Podemos)
Dheison Silva (PT)
Dr. Milton Ferreira (Podemos)
Dr. Murillo Lima (PP)
Dra. Sandra Tadeu (PL)
Edir Sales (PSD)
Eliseu Gabriel (PSB)
Ely Teruel (MDB)
Fabio Riva (MDB)
Gabriel Abreu (Podemos)
George Hato (MDB)
Gilberto Nascimento (PL)
Hélio Rodrigues (PT)
Isac Félix (PL)
Jair Tatto (PT)
Janaina Paschoal (PP)
João Ananias (PT)
João Jorge (MDB)
Keit Lima (PSOL)
Kenji Ito (Podemos)
Luana Alves (PSOL)
Lucas Pavanato (PL)
Luna Zarattini (PT)
Major Palumbo (PP)
Marcelo Messias (MDB)
Marina Bragante (Rede)
Nabil Bonduki (PT)
Pastora Sandra Alves (UNIÃO)
Paulo Frange (MDB)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Renata Falzoni (PSB)
Ricardo Teixeira (UNIÃO)
Roberto Tripoli (PV)
Rubinho Nunes (UNIÃO)
Rute Costa (PL)
Sandra Santana (MDB)
Sansão Pereira (Republicanos)
Sargento Nantes (PP)
Senival Moura (PT)
Silvão Leite (UNIÃO)
Silvia da Bancada Feminista (PSOL)
Silvinho Leite (UNIÃO)
Simone Ganem (Podemos)
Sonaira Fernandes (PL)
Thammy Miranda (PSD)
Zoe Martínez (PL)

ESCOLA DO PARLAMENTO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO