

A decisão cautelar proferida pelo ministro **Alexandre de Moraes** na ADPF 1296 MC, publicada em 30 de junho de 2026, merece especial atenção sob a ótica do Direito Constitucional, do Direito dos Seguros e do federalismo regulatório. Embora tenha como objeto imediato a regulamentação do serviço de mototáxi por aplicativos no Município de São Paulo, seus fundamentos irradiam efeitos muito mais amplos, especialmente no que concerne à repartição constitucional de competências para legislar sobre seguros.

O ponto nuclear da decisão reside na afirmação de que os municípios, embora detenham competência para regulamentar e fiscalizar serviços de interesse local, não podem inovar na disciplina jurídica do contrato de seguro.

A Constituição Federal é expressa ao atribuir à União competência privativa para legislar sobre direito civil (art. 22, I), matéria na qual se inseriam os contratos de seguro, hoje previstos na Lei 15.040/24, assim como para disciplinar o Sistema Nacional de Seguros Privados. Calha à fiveleta o registro de **Fernanda Dias Menezes de Almeida**, quando aduz “que todo o direito substantivo provenha de fonte única, a União, pois a disparidade de ordenamentos seria problemática, gerando incertezas e insegurança nas relações jurídicas que se estabelecessem entre partes domiciliadas em Estados diferentes”^[1].

De outro giro, embora os municípios possam editar normas administrativas voltadas à segurança do transporte urbano, essa competência não lhes autoriza alterar a estrutura técnica ou o conteúdo obrigatório de coberturas securitárias previstas em legislação federal.

Segundo a decisão referenciada, o Decreto Municipal nº 64.811/2025 deixou apenas de regulamentar a atividade de transporte e passou a criar uma verdadeira disciplina própria do contrato de seguro, exigindo coberturas que extrapolam significativamente aquelas previstas na legislação federal.

A legislação federal exige das plataformas a contratação do Seguro de Acidentes Pessoais de Passageiros (APP), instrumento tradicionalmente destinado à proteção dos passageiros transportados.

O Município de São Paulo, entretanto, passou a exigir que essa cobertura contemplasse também danos causados a terceiros, danos morais, cobertura para condutores, com valores mínimos bastante superiores aos usualmente praticados no mercado securitário, além de garantias próprias e inerentes aos seguros de responsabilidade civil.

Na prática, deixou de existir mera exigência administrativa para surgir uma verdadeira remodelação do conteúdo do contrato de seguro.

Por outro lado, é importante e até oportuno destacar o que alegou o município de São Paulo, ou seja, de que “o seguro é necessário diante do impacto econômico e social do serviço de mototáxi, uma vez que a rede de saúde pública municipal despende anualmente aproximadamente R\$ 35 milhões apenas no tratamento de traumas decorrentes de acidentes de motocicletas, o que teria sido agravado pela extinção do seguro obrigatório DPVAT (LC 211/2024), ocasionando um “vácuo protetivo social”^[2].

Porém, sob o aspecto técnico securitário, é extremamente relevante realçar que o Seguro APP, vale dizer, o seguro de Acidentes Pessoais de Passageiros, possui natureza distinta dos seguros de responsabilidade civil.

O seguro cognominado de APP é uma cobertura securitária de natureza indenizatória que garante o pagamento de um capital segurado contratado ao(s) passageiro(s) de um veículo, em caso de morte, invalidez permanente total ou parcial, ou reembolso de despesas médicas, decorrentes

exclusivamente de acidente de trânsito envolvendo o veículo segurado. Já o outro, isto é, o seguro de responsabilidade civil, destina-se à reparação patrimonial decorrente da responsabilidade do segurado perante terceiros.

A decisão do STF examina corretamente essa distinção.

Ao exigir coberturas típicas de responsabilidade civil dentro de um seguro APP, o Município acabou modificando a natureza jurídica do próprio produto securitário, matéria que evidentemente não integra sua esfera normativa.

O federalismo cooperativo possui limites.

Outro aspecto digno de destaque é de que o **Supremo Tribunal Federal** não negou a competência municipal para regulamentar o transporte individual privado.

Ao contrário. A decisão reafirma entendimento consolidado da Corte, segundo o qual os municípios podem disciplinar aspectos relacionados à fiscalização, segurança, cadastramento e organização do serviço.

Entretanto, o exercício dessa competência deve permanecer dentro dos limites traçados pela legislação federal.

Esse ponto possui enorme relevância para a teoria do federalismo cooperativo.

É mister ressaltar ainda que a autonomia municipal não se converte em soberania normativa.

Quando determinada matéria já foi disciplinada pela União, especialmente em área submetida à competência legislativa privativa, a regulamentação local não pode desnaturar o modelo nacional estabelecido pelo legislador federal.

A cautelar reafirma exatamente esse equilíbrio, destacando a proporcionalidade das exigências administrativas.

Outrossim a decisão em comento dialoga com o princípio da proporcionalidade, pois registra que os elevados valores de cobertura exigidos pelo Município destoam daqueles normalmente verificados em atividades semelhantes, fortalecendo, em juízo cautelar, a percepção de que a regulamentação teria produzido obstáculos excessivos ao exercício da atividade econômica.

Esse fundamento aproxima-se da jurisprudência consolidada do STF acerca das chamadas "proibições indiretas".

Ao revés de proibir formalmente determinada atividade, o Poder Público impõe requisitos tão gravosos que seu exercício se torna economicamente inviável.

Foi exatamente essa preocupação que já havia aparecido na cautelar anteriormente concedida na própria ADPF, quando o relator empregou a expressão "proibição disfarçada de regulamentação".

Sob a perspectiva do Direito dos Seguros, talvez este seja o aspecto mais interessante da decisão.

Caso prevalecesse o entendimento da Prefeitura de São Paulo, abrir-se-ia precedente para que cada município brasileiro passasse a estabelecer regras

próprias inerentes ao contrato de seguro, atribuição concedida somente à União.

O resultado certamente seria uma profunda fragmentação regulatória.

As seguradoras passariam a enfrentar centenas de modelos obrigatórios distintos para um mesmo

risco, comprometendo a uniformidade atuarial e contratual que caracteriza o Sistema Nacional de Seguros Privados.

A decisão cautelar, portanto, preserva justamente essa uniformidade. Em apertada síntese, a decisão em tela reafirma que cabe ao legislador federal — e aos órgãos reguladores competentes, como a Superintendência de Seguros Privados — definir os contornos técnicos dos produtos securitários, não sendo possível sua reconstrução por normas municipais.

A ADPF número 1296 revela-se muito mais significativa do que uma controvérsia envolvendo mototáxis por aplicativos.

Cuida-se de importante precedente sobre os limites constitucionais da competência normativa municipal diante da disciplina nacional dos contratos de seguro.

Embora proferida em sede cautelar, a decisão sinaliza orientação consistente do **Supremo Tribunal Federal** no sentido de que os entes locais podem regulamentar a prestação dos serviços de transporte, mas não podem modificar a estrutura jurídica das coberturas securitárias estabelecidas pela legislação federal.

Sob esse prisma, a decisão fortalece três valores constitucionais fundamentais: a repartição de competências prevista na Constituição, a segurança jurídica do mercado segurador e a preservação da uniformidade normativa indispensável ao funcionamento do Sistema Nacional de Seguros Privados.

Do ponto de vista doutrinário, esse precedente tende a assumir relevância para futuros debates envolvendo a competência normativa da União em matéria securitária, especialmente após a entrada em vigor do novo **Marco Legal dos Seguros** - Lei nº 15.040/2024 -, que reforçou a centralidade da disciplina nacional dos contratos de seguro e da regulação técnica exercida pela SUSEP. A decisão, portanto, poderá servir como importante paradigma para o controle de futuras iniciativas estaduais ou municipais que, sob o pretexto de regulamentar atividades econômicas locais, acabem por alterar o conteúdo essencial de produtos securitários definidos pelo ordenamento federal.

É como penso.

Porto Alegre, 01/07/2026.

[1] Comentários à Constituição do Brasil. J.J. Canotilho e Outros. Editora Saraiva e Outras, 2013, página 738.

[2] Informativo Jota por Flávia Maia 30/06/2026.