



QUANDO O DIREITO SILENCIA: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO VOZ DA DEMOCRACIA

Fernando Kendi Ishikawa
Bruno Meneses Lorenzetto

Resumo

O estudo analisa a omissão estatal e a fragmentação institucional na regulamentação do transporte de passageiros por motocicletas na cidade de São Paulo, tomando como referência o conflito entre as plataformas Uber e 99. Tem por objetivo demonstrar que o processo estrutural constitui instrumento capaz de restaurar a legitimidade democrática da jurisdição diante de litígios complexos e policentrícos. Adota abordagem qualitativa e método indutivo, com base na filosofia do direito e na teoria constitucional contemporânea. A partir da análise documental e jurisprudencial, observou-se que a decisão judicial limitou-se a recomendar a regulamentação do serviço pela Prefeitura em noventa dias, sem participação social efetiva. Conclui-se que o processo estrutural promove cooperação institucional, amplia o diálogo democrático e viabiliza a construção de soluções inclusivas e duradouras.

Palavras-chave: Processo estrutural; Jurisdição; Democracia; Mobilidade urbana; Direitos sociais.

Abstract

This study analyzes state omission and institutional fragmentation in the regulation of motorcycle passenger transportation in the city of São Paulo, taking as a reference the dispute between the Uber and 99 platforms. It aims to demonstrate that the structural process constitutes an instrument capable of restoring the democratic legitimacy of the jurisdiction in complex and polycentric disputes. It adopts a qualitative approach and an inductive method, grounded in legal philosophy and contemporary constitutional theory. Based on documentary and case law analysis, it was observed that the court decision merely recommended that the City regulate the service within ninety days, without effective social participation. The conclusion is that the structural process promotes institutional cooperation, expands democratic dialogue, and enables the development of inclusive and lasting solutions.

Keywords: Structural process; Jurisdiction; Democracy; Urban mobility; Social rights.

INTRODUÇÃO

A vitalidade das relações sociais e a necessidade de normatividade produzem tensões constantes entre a realidade fática e a norma jurídica. Essa dialética, descrita por Habermas (2003) como a relação entre facticidade e validade, é indispensável à renovação do direito e à consolidação da democracia. Constituições como a brasileira de 1988, repletas de promessas de justiça social, expressam esse potencial transformador quando o direito é desafiado a alinhar-se às demandas concretas da sociedade.

O conflito envolvendo as plataformas Uber e 99, que oferecem transporte de passageiros por motocicleta em São Paulo, revela essa tensão entre inovação e omissão normativa. Desde o Decreto n. 62.144/2023, que suspendeu a atividade, o

tema passou a gerar controvérsias judiciais e políticas, expondo a fragmentação das respostas institucionais. A ausência de regulamentação municipal e a multiplicidade de decisões judiciais demonstram a limitação do modelo tradicional de jurisdição diante de litígios complexos e coletivos.

Nesse contexto, o processo estrutural apresenta-se como instrumento capaz de restaurar a legitimidade democrática das decisões judiciais. Por meio de uma atuação cooperativa e participativa, permite que o Judiciário promova diálogo entre os atores envolvidos e contribua para a efetivação dos direitos sociais, convertendo o silêncio normativo do Estado em oportunidade de reconstrução democrática.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, exploratória e teórico-descritiva, voltada à análise das relações entre jurisdição, democracia e processo estrutural. Fundamenta-se no método indutivo, partindo da observação de um caso concreto — a controvérsia sobre o transporte de passageiros por motocicletas na cidade de São Paulo — para construir inferências teóricas sobre a função democrática do processo estrutural.

O estudo ancora-se na filosofia do direito e na teoria constitucional contemporânea, com base em autores como Jürgen Habermas, Christoph Menke, Rainer Forst, Chantal Mouffe e Patricia Hill Collins. O recorte empírico compreende o conflito instaurado pelo Decreto Municipal n. 62.144/23 e pelas ações judiciais envolvendo as plataformas Uber e 99, representativo da tensão entre inovação tecnológica, omissão regulatória e judicialização de políticas públicas.

As fontes de dados incluem decisões judiciais, legislação federal e municipal, relatórios oficiais e boletins estatísticos do Ministério da Saúde e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). A análise foi conduzida segundo o método hermenêutico-crítico, buscando compreender de que forma o processo estrutural pode servir como instrumento de deliberação democrática e superação de omissões estatais.

1. A TENSÃO ESTRUTURAL: O DILEMA ENTRE A MOBILIDADE E O RISCO

Um caso prático de nosso tempo: a polêmica envolvendo corridas de motocicleta pelas empresas Uber e 99 na cidade de São Paulo. A questão envolve

um ponto crítico para a análise de políticas públicas que buscam equilibrar eficiência econômica, segurança pública e direitos fundamentais.

No começo de 2023, a Uber e a 99 anunciaram que iniciariam o serviço de transporte de passageiros por motocicleta na cidade de São Paulo. Uma reunião foi chamada pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) com as empresas em 6.1.2023 e, na mesma data, o prefeito de São Paulo editou o Decreto n. 62.144, suspendendo temporariamente a utilização de motocicletas para transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos na cidade argumentando com a meta 39 do Programa de Metas da PMSP, que trata da redução do índice de mortes no trânsito para 4,5 por 100 mil habitantes¹. A Uber e a 99 então recuaram. Desde então nenhuma medida para iniciar o processo de regulamentação da atividade foi deflagrada pelo município, por exceção da criação de um Grupo de Trabalho pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito para avaliar a viabilidade da regulamentação do serviço. Em maio de 2023 o grupo concluiu não ser recomendável a operação de transporte de passageiros por motocicleta na cidade de São Paulo, mas reconheceu não haver impeditivos para o modal.

Depois de dois anos, em 14.1.2025, a 99 ignorou o decreto e começou a oferecer o serviço. Segundo dados da 99, até 21.1.2025, ou seja, em apenas oito dias de operação, a empresa ultrapassou 200 mil viagens e beneficiou 15 mil motociclistas parceiros que tiveram ganho de R\$ 2,5 milhões². Talvez pelos números expressivos e pela situação jurídica não resolvida, mas principalmente para não perder mercado, um dia depois da divulgação desses dados, a Uber fez o mesmo e anunciou a oferta do serviço de transporte de passageiros por aplicativo em motocicleta. Até a mesma data de 22.1.2025, em contrapartida, 185 motocicletas foram apreendidas³.

¹ PELEGI, Alexandre. Decreto de Nunes suspende aplicativos de mototáxis em São Paulo temporariamente. Diário do Transporte. São Paulo, 7 jan. 2023. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/01/07/decreto-de-nunes-suspende-aplicativos-de-mototaxis-em-sao-paulo-temporariamente/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

² GAMA, Guilherme. Em uma semana, 99 afirma ter feito 200 mil viagens de mototáxi em SP. CNN. São Paulo, 21 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/em-uma-semana-99-afirma-ter-feito-200-mil-viagens-de-mototaxi-em-sp/?hidemenu=true#:~:text=Nesta%20ter%C3%A7a%2Dfeira%2C%20a%20empresa,R%24%202%2C5%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 23 jan. 2025.

³ FERREIRA, Alessandra; ZVARICK, Leonardo. Uber Moto volta a operar em São Paulo em meio a impasse jurídico com a Prefeitura. CBN. São Paulo, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://cbn.globo.com/sao-paulo/noticia/2025/01/22/uber-moto-volta-a-operar-em-sao-paulo-em-meio-a-impasse-juridico-com-a-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2025.

Por um lado, a demanda crescente por serviços de transporte rápido e acessível em grandes centros urbanos. As corridas de motocicleta, promovidas por plataformas como Uber e 99, atendem a uma necessidade prática de agilidade no deslocamento, especialmente em uma cidade como São Paulo, conhecida por seus problemas crônicos de trânsito. Essa modalidade também representa uma oportunidade econômica para trabalhadores autônomos, muitos dos quais enfrentam dificuldades financeiras em um mercado de trabalho marcado pela precarização e pelo desemprego.

Por outro lado, a validade normativa das corridas de motocicleta é questionada devido aos riscos envolvidos. Estudos e dados estatísticos apontam que as motocicletas estão entre os veículos mais envolvidos em acidentes graves e fatais no trânsito brasileiro, gerando preocupações sobre a segurança de condutores e passageiros. Além disso, a regulamentação dessa atividade esbarra em questões de saúde pública e previdência social, dado o impacto por conta dos atendimentos a vítimas de acidentes e de pensões destas decorrentes (incapacidade temporária ou permanente), bem como na responsabilidade das plataformas em garantir condições mínimas de segurança. Especialistas também argumentam com a socialização desses riscos (de saúde e previdenciários) e a internalização dos lucros por essas empresas tecnológicas.

Em âmbito nacional, o serviço de mototáxi vem regulado pela Lei 12.009/09 e pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana instituído pela Lei 12.587/12, modificada pela Lei 13.640/18 que incluiu o inciso X ao art. 4º e os arts. 11-A e 11-B. Embora a Lei 12.009/09 preveja o mototáxi, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, em princípio, abrange somente os serviços de transporte de passageiros em veículos de quatro rodas abrangidos pela categoria “B” da carteira nacional de habilitação (CNH) conforme o art. 11-B, inciso I.

Em âmbito municipal, as Leis 12.609/98, 14.766/08 e 16.901/18 proibiram a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros e de materiais inflamáveis. Essas leis foram declaradas constitucionais em 13.9.2019 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) na ADI n. 2110503-93.2019.8.26.0000 sob o argumento de que as leis invadiram a competência constitucional da União ao legislar sobre trânsito e transporte.

A declaração de constitucionalidade do TJSP era esperada, pois quatro meses antes, em 9.5.2019, o STF fixou a tese do Tema 967: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é constitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”.

Algumas questões surgem do foco tensional. É legítimo às empresas adotarem essa prática e ignorar o decreto municipal que suspendeu o serviço de mototáxi? É legítimo o município de São Paulo não regulamentar o serviço de mototáxi desde 2009 e suspendê-lo indeterminadamente por decreto?

A cidade de São Paulo não é somente a maior cidade do Brasil, mas também da América Latina, atributo que reflete sua complexidade e lhe confere características únicas que a diferenciam de outras localidades na aplicação e regulamentação de legislações nacionais, como a Lei 12.009/09. Essas especificidades decorrem de fatores relacionados à dimensão populacional, à extensão territorial, à densidade urbana, às condições de mobilidade e ao porte econômico, que tornam a implementação de políticas públicas um desafio singular.

Mais de um ano e meio depois da conclusão do grupo de trabalho não houve iniciativas concretas para deflagrar o processo de regulamentação, o que manteve enrijecida a estrutura jurídica, intacta desde 2009, ossificada numa palavra habermasiana. Sem solução no plano fático, administrativo ou legislativo, a tensão consequentemente foi levada ao Poder Judiciário. O conflito passou então a irrigar o sistema de justiça com o debate racional de ideias e o processo comunicativo começou a ganhar contornos mais profundos com a contraposição de argumentos. Mas essa profundidade ainda é limitada, pois carece de representatividade no âmbito judicial, dado que o embate jurídico se centraliza em duas empresas de mobilidade de um lado e a prefeitura de outro.

A PMSP notificou a empresa 99 em janeiro de 2025 para suspender o serviço de transporte de passageiros por motocicletas. A empresa impetrou o mandado de segurança n. 1001729-11.2025.8.26.0053, mas teve o pedido liminar indeferido e

manteve as operações, levando a PMSP a apreender motos. O Sindimoto-SP teve indefrido seu ingresso como *amicus curiae*, enquanto o Município foi admitido como assistente. Em seguida, a PMSP ajuizou a ação civil pública n. 1002734-68.2025.8.26.0053, depois incluindo a Uber, pedindo a suspensão do serviço sob pena de multa de R\$ 1 milhão, o que foi negado com base na Lei 12.009/09, no Tema 967 do STF e na omissão municipal em regulamentar a atividade.

Em agravo de instrumento n. 2013407-68.2025.8.26.0000, o TJSP suspendeu provisoriamente as operações, e Uber e 99 interromperam o serviço. O MPT-SP e o MPSP instauraram inquéritos civis para apurar as condições de trabalho e o descumprimento do decreto municipal. Posteriormente, tanto a 99 quanto a Uber obtiveram decisões favoráveis nos mandados de segurança n. 1001729-11.2025.8.26.0053 e 1009954-20.2025.8.26.0053, que declararam incidentalmente a constitucionalidade do Decreto 62.144/23.

Em recurso, o TJSP restabeleceu a suspensão das atividades (processo 2145891-47.2025.8.26.0000), e recomendou a regulamentação no prazo de 90. Após novo descumprimento e um acidente fatal, o tribunal aplicou multa diária de R\$ 30 mil, e o Procon-SP multou as empresas em mais de R\$ 17 milhões. Por fim, o Órgão Especial do TJSP, ao julgar a ADI n. 2059677-53.2025.8.26.0000, declarou a constitucionalidade do Decreto 62.144/23, modulando os efeitos por 90 dias e recomendando a regulamentação do serviço pela Prefeitura de São Paulo.

2. A INTERSECCIONALIDADE DA EXCLUSÃO: MOBILIDADE, POBREZA, GÊNERO E RAÇA

A mobilidade urbana é um fator determinante para o acesso a direitos fundamentais, como trabalho, educação e saúde. No entanto, em cidades marcadas por desigualdades socioespaciais, como São Paulo, a precariedade do transporte público em regiões periféricas aprofunda a exclusão social e econômica de seus moradores. A ausência de infraestrutura adequada de transporte nessas áreas resulta em trajetos longos, custos elevados e maior dificuldade de deslocamento, ampliando as barreiras para o pleno exercício da cidadania.

A falta de transporte eficiente nas periferias não é um problema isolado, mas uma questão estrutural interseccional. As dificuldades de mobilidade afetam de forma

desproporcional grupos já vulnerabilizados, como mulheres, negros, pessoas de baixa renda e trabalhadores informais. A pesquisa apresentada pela 99 ilustra essa realidade: 58% dos usuários das viagens realizadas por motocicletas na fase inicial de operação eram mulheres, um dado que aponta para a necessidade de deslocamento seguro e acessível por parte desse grupo, especialmente em horários noturnos ou em regiões com oferta reduzida de transporte público.

Além disso, a concentração das viagens em bairros periféricos como Capão Redondo, Grajaú, Itaquera e Vila Sônia demonstra que a oferta de alternativas de transporte por motocicletas pode atuar como um serviço complementar ao sistema público, suprindo a demanda por deslocamentos curtos, conhecidos como “última milha” – o trajeto entre um ponto de transporte coletivo e a residência do usuário. Essa dinâmica reforça a tese de que a precariedade do transporte urbano não afeta a cidade de maneira uniforme, mas sim acentua desigualdades preexistentes ao restringir a acessibilidade dos moradores das periferias ao centro, onde se concentram oportunidades de trabalho e serviços essenciais.

Os dados do boletim epidemiológico n. 6, volume 54, de 27 de abril de 2023, da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente do Ministério da Saúde vai ao encontro dessa disparidade. O estudo aponta que o perfil das vítimas fatais de motociclistas em lesões no trânsito em 2021 é predominantemente do sexo masculino (88,1%), adultos jovens com idade entre 20 e 29 anos (30,8%), de baixa escolaridade com 8 a 11 anos de estudo (39,6%), de raça negra (64,9%) e solteiro (57,3%). A via pública é apontada como o principal local de ocorrência do óbito (49,5%). O risco relativo do sexo masculino é 7,4 vezes maior que a do sexo feminino para o óbito de motociclista. O perfil dos motociclistas internados segue características semelhantes, sexo masculino (82,6%), faixa etária de 20 a 29 anos (35,2%) e raça negra (51,4%).

Na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano sobre as greves no transporte público do país, realizada em 19.6.2012, a gerente-executiva da Associação Nacional dos Transportes sobre Trilhos (ANPTrilhos), Roberta Marchesi, afirmou que quem usa transporte público em São Paulo gasta até quatro horas por dia para ir ao trabalho e voltar para casa⁴. Segundo pesquisa feita em parceria pelo Ibope

⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Paulistano gasta até 4 horas por dia no trajeto casa-trabalho. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 19 jun.

e a Rede Nossa São Paulo em setembro de 2018, o tempo médio de deslocamento dos paulistanos é de 2h43 por dia. Todavia, há quem gaste até 8 horas diariamente em deslocamentos, tendo ainda que percorrer distâncias consideráveis a pé durante a madrugada até chegar ao ponto de embarque do transporte público na ida para o trabalho e deste para casa na volta no período noturno, trajetos em que pessoas são roubadas e mulheres estupradas⁵. Soma-se a isso o desconforto das viagens pelo excesso de usuários que são transportados espremidos, a maioria em pé, circunstância que propicia o assédio contra mulheres. Como afirmou o urbanista especializado em trânsito Flamínio Fichman, esses trabalhadores “são como escravos”, pois o tempo que eles gastam com trabalho e transporte praticamente os impede de ter lazer e cultura. Essa é uma rotina desumana e exaustiva que afeta assimetricamente mulheres, crianças e idosos por conta de suas vulnerabilidades, além do fato de aquelas possuírem dupla ou tripla jornada.

A falta de mobilidade urbana adequada nas regiões periféricas de São Paulo não é apenas um problema de infraestrutura, mas um mecanismo de exclusão que reforça desigualdades de raça, gênero e classe. A interseccionalidade desse fenômeno exige que políticas públicas sejam formuladas considerando os impactos diferenciados da precariedade do transporte sobre populações vulneráveis. Ao mesmo tempo, é preciso equilibrar segurança viária e direito à mobilidade, assegurando soluções que ampliem a acessibilidade, reduzam desigualdades e promovam o direito à cidade para todos os cidadãos. A resposta não pode ser simplesmente a proibição, mas sim uma regulamentação inteligente e eficaz, que reconheça a necessidade de segurança no trânsito sem ignorar o impacto da exclusão social no deslocamento das populações periféricas.

O cenário de disputa judicial envolvendo a PMSP, as empresas 99 e Uber, o MPTSP, o MPSP, o PSOL, o Sindimoto-SP, a AMB, a CNS, o Procon-SP revela um ambiente fragmentado, no qual múltiplos atores atuam isoladamente, sem um diálogo coordenado e sistêmico. Essa fragmentação processual leva a decisões pontuais e

2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/377433-paulistano-gasta-ate-4-horas-por-dia-no-trajeto-casa-trabalho/>. Acesso em: 1º fev. 2025.

⁵ SOUZA, Felipe. Como é a rotina dos trabalhadores que passam quase um terço do dia dentro de ônibus, metrô ou trem. BBC News Brasil. São Paulo, 14 jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46226332>. Acesso em: 1º fev. 2025.

contraditórias, dificultando a construção de uma solução ampla, legítima e duradoura para a questão da regulamentação do serviço de transporte de passageiros por motocicleta no município de São Paulo. Cada instituição age de forma independente, instaurando inquéritos, ajuizando ações, impetrando mandados de segurança ou promovendo ações diretas de constitucionalidade, sem que haja um espaço único de deliberação e escuta de todos os envolvidos.

A fragmentação desse debate tem consequências diretas na formulação de políticas públicas eficientes. O Poder Judiciário tem sido acionado de forma reativa e pulverizada, decidindo sobre pedidos liminares em diferentes processos, sem a possibilidade de construir uma decisão estrutural que equilibre os interesses econômicos, sociais e de segurança pública. A Prefeitura, por sua vez, optou por uma abordagem repressiva sem apresentar uma alternativa regulamentar viável, recorrendo a medidas administrativas de suspensão e apreensão de veículos. Já as empresas 99 e Uber, ao ingressarem no mercado ignorando o decreto municipal, tensionam o sistema jurídico, apostando na judicialização para obter legitimidade a posteriori. Paralelamente, os Ministérios Públicos atuam em investigações distintas, ora questionando as condições trabalhistas dos motociclistas parceiros, ora analisando a eventual desobediência das empresas ao decreto municipal, sem uma coordenação integrada.

Nesse tipo de tensão a cooriginariedade ou equiprimordialidade é esvanecida, os primeiros a entrarem em campo na disputa judicial tradicional trazem opiniões antagônicas sob o mesmo prisma de salvaguarda do cidadão. Uber e 99 se apoiam no argumento social de melhoria na qualidade de vida principalmente de populações periféricas e na geração de renda aos motociclistas parceiros. PMSP se apoia no argumento de segurança viária e saúde pública.

Na judicialização convencional, mesmo em processos coletivos, há riscos potenciais de a discussão ser limitada por uma crise de representatividade. Além da pulverização do debate judicial que vai tomando forma, ainda não há entidades ou especialistas em urbanismo, saúde, previdência social ou securitária integrando os processos judiciais, assim como não há agências ou órgãos privados ou estatais de segurança viária, representantes de comunidades periféricas, de usuários ou motociclistas parceiros.

3. A CONTABILIDADE DO DANO: IMPACTOS NA SAÚDE PÚBLICA E O ÔNUS PREVIDENCIÁRIO

A violência no trânsito é um problema global de saúde pública. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) até 2021, anualmente em torno de 1 milhão e 350 mil pessoas morrem por acidentes de trânsito, vale dizer, a cada 24 segundos uma vida é perdida nas ruas e estradas do planeta, sendo a maior causa de morte de pessoas de 5 a 29 anos no mundo⁶. Em 28.10.2021 a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou o Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2021-2030, a fim de que sejam reduzidos em 50% o total de mortes e lesões no trânsito no mundo nos próximos 10 anos⁷.

No Brasil, a Lei 13.614/18 criou o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) e acrescentou dispositivo ao CTB para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupos de veículos. Em 2021 e 2023 passou por revisões, a primeira buscou fortalecê-lo como instrumento de política pública alinhado ao referido plano global da OMS, e a segunda focada na transparência, conformidade, simplificação e efetividade. Segundo o plano, cerca de 380 mil pessoas perderam suas vidas no Brasil entre 2011 e 2020.

Consoante o boletim epidemiológico n. 6, volume 54, de 27 de abril de 2023, da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente do Ministério da Saúde, as lesões de trânsito estão entre as dez principais causas de morte em países de baixa e média renda e a sexta causa de DALY (Disability Adjusted Life Years - anos de vida perdidos ajustados por incapacidade) conforme dados da OMS⁸. Entre 2011 e 2021, houve

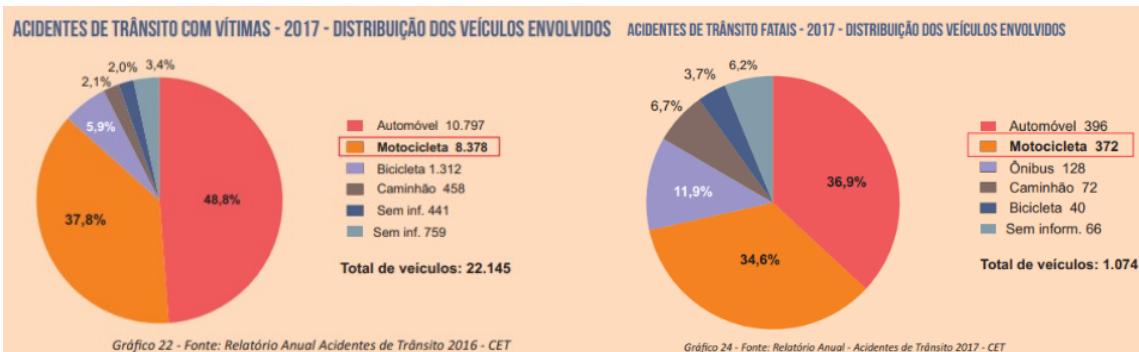
⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: A cada 24 segundos, uma vida é perdida no trânsito. 22 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/159736-cada-24-segundos-uma-vida-%C3%A9-perdida-no-tr%C3%A2nsito#:~:text=No%20domingo%2C%202021%20de%20novembro,a%2029%20anos%20no%20mundo>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: OMS lança Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2021-2030. 29 out. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/156091-oms-lan%C3%A7a-%C3%A7a-de-%C3%A9-cada-de-a%C3%A7%C3%A3o-pela-seguran%C3%A7a-no-tr%C3%A2nsito-2021-2030>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico, volume 54, n. 6, de 27 Abr. 2023, p. 1, *apud World Health Organization. Road traffic injuries*. 2022. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/road-safety#tab=tab_1. Acesso em: 2 Mar. 2023.

estabilidade no número de mortes, passando de 11.485 óbitos em 2011 para 11.115 em 2021. No entanto, as internações hospitalares cresceram 55% no mesmo período, aumentando de 70.508 para 115.709 (sem contabilizar os hospitais privados). Em 2020, no Brasil, essas lesões foram responsáveis por mais de 190 mil internações nos hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS) e hospitais conveniados, destas 61,6% eram de motociclistas (sem contabilizar os hospitais privados). Essas lesões foram a primeira causa de morte na faixa de 5 a 14 anos, e a segunda na faixa de 15 a 39 anos, no total de 32.716 óbitos, destes 36,7% eram motociclistas de acordo com levantamento no Datasus⁹. Um estudo efetuado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou o custo para a sociedade de cerca de R\$ 50 bilhões por ano com acidentes de trânsito, a maior parte deste custo relativo é da perda de produção das vítimas seguido pelos custos hospitalares¹⁰.

Em São Paulo, os números são ainda mais preocupantes. De acordo com dados da PMSP, o número de mortes de motociclistas subiu 20%, saindo de 403 óbitos em 2023 para 483 em 2024, sendo que a frota de motocicletas nos últimos 10 anos cresceu 35%, de 833 mil em 2014 para 1,3 milhão em 2024²⁴. Em 2019, o Boletim Técnico n. 61 da Companhia de Engenharia e Tráfego (CET) constatou que motocicletas representavam pouco mais de 15% da frota de veículos do município de São Paulo, mas se envolveram em quase 38% dos acidentes com vítimas ocorridos em 2017, correspondendo a 34,6% dos acidentes fatais no mesmo período.



⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Sistema de Informações sobre Mortalidade. Sistema de Internações Hospitalares. Tabnet. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 22 Mar. 2023.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico, volume 54, n. 6, de 27 Abr. 2023, p. 1, apud World Health Organization. Road traffic injuries. 2022. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/road-safety#tab=tab_1. Acesso em: 2 Mar. 2023.

A alta sinistralidade está diretamente associada à vulnerabilidade dos motociclistas, que circulam em meio ao trânsito intenso e estão expostos a colisões de alto impacto. A taxa de accidentalidade é potencializada pela falta de infraestrutura viária adequada, pela baixa fiscalização e pelo descumprimento de normas de segurança.

A violência no trânsito sobrecarrega os hospitais públicos, exigindo recursos elevados para atendimento emergencial e reabilitação das vítimas. Dados do boletim epidemiológico do Ministério da Saúde apontam que o número de internações de motociclistas aumentou 55% entre 2011 e 2021, saltando de 70.508 para 115.709 e que o custo total das internações por acidentes com motocicletas somou R\$ 167 milhões apenas no SUS no ano de 2021. Além dos custos hospitalares, os acidentados frequentemente necessitam de cirurgias complexas, fisioterapia e reabilitação prolongada, elevando ainda mais o impacto financeiro sobre o SUS.

Os impactos previdenciários dos acidentes de motocicleta são igualmente alarmantes. Segundo dados da Seguradora Líder, entre 2011 e 2020 mais de 4,7 milhões de pessoas foram indenizadas por morte, invalidez permanente e reembolso de despesas médicas, números que contemplaram principalmente jovens na faixa dos 18 a 34 anos, afetando tragicamente a sociedade e a economia do nosso país¹¹. O total de indenizações pagas em 2020 foi de 310.710, sendo que as indenizações pagas por sinistros envolvendo motocicletas foi de 245.551, o que corresponde a 79%, sendo 14.412 por morte, 175.371 por invalidez permanente e 52.768 por despesas médicas¹²:

¹¹ O que é Seguro DPVAT? Seguradora Líder. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Seguro-DPVAT/Sobre-o-Seguro-DPVAT>. Acesso em: 2 fev. 2025.

¹² Relatório Anual 2020. Seguradora Líder. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Documents/Relatorio-Anual/Relatorio%20Anual%20-%20202020%20v3.pdf?#zoom=65%>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Indenizações Pagas por Tipo de Veículo e Natureza
Jan a Dez/2020

	MORTE	INVALIDEZ PERMANENTE	DESPESAS MÉDICAS (DAMS)	Total Geral
 Automóveis	11.241	25.670	10.611	47.522
 Ônibus/Micro ônibus e vans	769	2.205	1.152	4.126
 Ciclomotores	130	1.063	279	1.472
 Motocicletas	17.412	175.371	52.768	245.551
 Caminhões	3.978	5.733	2.328	12.039
Total Geral	33.530	210.042	67.138	310.710

Os custos previdenciários não se restringem às indenizações diretas, mas incluem também a perda de produtividade da força de trabalho, já que muitos motociclistas acidentados permanecem afastados por longos períodos ou tornam-se incapacitados permanentemente.

Especialistas em direito previdenciário apontam a necessidade de aperfeiçoamento da legislação, uma vez que os benefícios previdenciários são pagos independentemente de motivo. Como muitos dos acidentes envolvendo motocicletas decorrem de irregularidades ou ilícitudes praticadas pelo condutor como dirigir sem capacete, na contramão de direção, em racha ou alcoolizado, argumenta-se que qualquer seguradora negaria cobertura da apólice nessas condições. Assim, esses casos não deveriam ser cobertos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) por ser uma espécie de seguro social.

CONCLUSÃO

O caso da mobilidade urbana em São Paulo, envolvendo as plataformas Uber e 99, expôs a incapacidade do modelo jurisdicional tradicional de responder a litígios complexos e coletivos. A decisão judicial que apenas recomendou à Prefeitura a regulamentação do serviço no exíguo prazo de 90 dias revelou tanto a limitação da intervenção judicial quanto a persistente omissão estatal. Além disso, os processos relacionados ao tema refletem uma crise de representatividade, pois não contam com a participação de especialistas em urbanismo, saúde, previdência ou segurança viária, nem de representantes das comunidades periféricas, dos usuários ou dos motociclistas parceiros, cujas experiências e necessidades concretas deveriam integrar a formulação das soluções.

Dante desse contexto, o processo estrutural emerge como instrumento mais adequado para reconstruir o diálogo democrático e promover a cooperação interinstitucional. Ao permitir a inclusão plural de atores sociais e institucionais na deliberação, ele transforma o conflito judicial em espaço de participação e aprendizado coletivo, superando o formalismo decisório e restituindo legitimidade à jurisdição. Assim, o processo estrutural não apenas dá voz ao direito quando o Estado silencia, mas reafirma o compromisso da jurisdição com a efetivação dos direitos fundamentais e com a democracia substancial.

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico, volume 54, n. 6, de 27 Abr. 2023, p. 1, *apud World Health Organization. Road traffic injuries*. 2022. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/road-safety#tab=tab_1. Acesso em: 2 Mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico, volume 54, n. 6, de 27 Abr. 2023, p. 1, *apud Sistema de Informações sobre Mortalidade. Sistema de Internações Hospitalares. Tabnet*. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 22 Mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico, volume 54, n. 6, de 27 Abr. 2023, p. 1, *apud Boletim Brasil Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Custos dos acidentes de trânsito no Brasil: Estimativa simplificada com base na atualização das pesquisas do Ipea sobre custos de acidentes nos aglomerados urbanos e rodovias. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Paulistano gasta até 4 horas por dia no trajeto casa-trabalho. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 19 jun. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/377433-paulistano-gasta-ate-4-horas-por-dia-no-trajeto-casa-trabalho/>. Acesso em: 1º fev. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem mais que ideias: a interseccionalidade como teoria social crítica**. Trad. Bruna Barros e Jesse Oliveira. Orelha: Elaini Cristina Gonzaga da Silva – 1. ed. – São Paulo: Ed. Boitempo, 2022.

FERREIRA, Alessandra; ZVARICK, Leonardo. Uber Moto volta a operar em São Paulo em meio a impasse jurídico com a Prefeitura. **CBN**. São Paulo, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://cbn.globo.com/sao-paulo/noticia/2025/01/22/uber-moto-volta-a-operar-em-sao-paulo-em-meio-a-impasse-juridico-com-a-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2025.

FORST, Rainer. **Contextos da justiça: Filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Boitempo, 2010.

GAMA, Guilherme. Em uma semana, 99 afirma ter feito 200 mil viagens de mototáxi em SP. **CNN**. São Paulo, 21 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/em-uma-semana-99-afirma-ter-feito-200-mil-viagens-de-mototaxi-em->

sp/?hidemenu=true#:~:text=Nesta%20ter%C3%A7a%2Dfeira%2C%20a%20empresa,R%24%202%2C5%20milh%C3%B5es. Acesso em: 23 jan. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade [recurso eletrônico]: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Rúrion Melo e Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp Digital, 2021.

MENKE, Christoph. **Direito e violência: estudos críticos**. organização e revisão técnica de Antonio José Teixeira Martins e João Paulo Bachur. Tradução de António Francisco de Sousa, António Franco, Geraldo Luiz de Carvalho Neto – São Paulo: Ed. Saraiva Educação, 2019.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Trad. Marco Aurelio Galmarini. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999.

MÜLLER, Bruna Gomes; SILVA FILHO, Edson Vieira da. O estado na democracia deliberativa de Habermas. In **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, V. 29, n3, Curitiba, set/dez. 2024, p. 36-65.

O QUE é seguro DPVAT? Seguradora Líder. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Seguro-DPVAT/Sobre-o-Seguro-DPVAT>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: A cada 24 segundos, uma vida é perdida no trânsito. 22 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/159736-cada-24-segundos-uma-vida-%C3%A9-perdida-no-tr%C3%A3nsito#:~:text=No%20domingo%2C%2021%20de%20novembro,a%2029%20anos%20no%20mundo>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: OMS lança Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2021-2030. 29 out. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/156091-oms-lan%C3%A7a-a-decada-de-a%C3%A7%C3%A3o-pela-seguran%C3%A7a-no-tr%C3%A3nsito-2021-2030>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PELEGI, Alexandre. Decreto de Nunes suspende aplicativos de mototáxis em São Paulo temporariamente. **Diário do Transporte**. São Paulo, 7 jan. 2023. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/01/07/decreto-de-nunes-suspende-aplicativos-de-mototaxis-em-sao-paulo-temporariamente/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

RELATÓRIO Anual 2020. Seguradora Líder. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Documents/Relatorio-Anual/Relatorio%20Anual%20-%202020%20v3.pdf?#zoom=65%>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ROA ROA, Jorge Ernesto. A cidadania dentro da sala de máquinas do constitucionalismo transformador latino-americano. In **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, V. 28, N. II, Curitiba, maio./ago 2023, p. 91-115.

SOUZA, Felipe. Como é a rotina dos trabalhadores que passam quase um terço do dia dentro de ônibus, metrô ou trem. **BBC News Brasil**. São Paulo, 14 jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46226332>. Acesso em: 1º fev. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural – teoria e prática** – 5.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.