



# Autorizações administrativas no setor de transportes de passageiros no Estado de São Paulo: problemática e prospecções das novas autorizações rodoviárias

*Administrative authorizations in the transport sector in the state of São Paulo: problems and prospects for new road authorizations*

GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA <sup>I,\*</sup> 

<sup>I</sup> Universidade de São Paulo, II Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (São Paulo, SP, Brasil)  
gustavo@justinodeoliveira.com.br

GABRIELA LIMA PEREIRA <sup>II,\*\*</sup> 

<sup>II</sup> Fundação Getúlio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)  
gabriela.lima@justinodeoliveira.com.br

**Como citar:** OLIVEIRA, Gustavo Justino de; PEREIRA, Gabriela Lima. Autorizações administrativas no setor de transportes de passageiros no Estado de São Paulo: Problemática e prospecções das novas autorizações rodoviárias. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 16, n. 1, e283, 2025. DOI: <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v16i1.31582>

\* Professor Doutor de Direito Administrativo na Graduação, Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil), no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (Brasília, DF, Brasil) e na EDB (São Paulo, SP, Brasil). Pós-Doutor em Arbitragem Internacional pelo Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburgo-Alemanha). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Ex-Procurador do Estado do Paraná (1992-2007). Advogado e Consultor Jurídico em São Paulo.

\*\* Especialista em Arbitragem pela Fundação Getúlio Vargas (São Paulo, SP, Brasil). Advogada Especialista em Arbitragem e Processo Civil. Coordenadora de Arbitragem e Contencioso Judicial no escritório Justino de Oliveira Advogados.

Recebido/Received: 24.05.2024 / 05.24.2024

Aprovado/Approved: 29.09.2024 / 09.29.2024

---

## Resumo

O presente artigo visa compreender como as autorizações administrativas no setor de transportes rodoviários de passageiros podem ser operadas no Estado de São Paulo. Para isso, partindo de uma descrição do estado da arte da autorização em nível federal, investigou-se e analisou-se o julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade 5549 e 6270 pelo Supremo Tribunal Federal, bem como o novo marco regulatório desenvolvido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (Resolução nº 6033/2023). Na sequência, foi descrito o estado da arte do tema no Estado de São Paulo, analisando-se o objeto da ação direta de inconstitucionalidade 7364, movida em face dos Decretos estaduais 29.912/1989 e 29.913/1989, bem como o conteúdo do Projeto de Lei Complementar Estadual 56/2023 e o atual posicionamento da agência reguladora estadual. Ao final, elaborou-se capítulo de natureza propositiva, a fim de lançar referenciais para a implantação de um modelo de autorizações rodoviárias no território paulista que possa ser utilizado como estudo de caso a ser replicado em outros entes federados.

**Palavras-chave:** autorizações administrativas; transportes rodoviários de passageiros; ANTT; ARTESP; São Paulo.

## Abstract

This article aims to understand how administrative authorizations in the passenger road transport sector can be operated in the state of São Paulo. To this end, starting with a description of the state of the art of authorization at the federal level, we investigated and analyzed the joint judgment of direct actions of unconstitutionality 5549 and 6270 by the Federal Supreme Court, as well as the new regulatory framework developed by the National Land Transport Agency (Resolution No. 6033/2023). Next, the state of the art of the issue in the state of São Paulo was described, analyzing the object of the direct action of unconstitutionality 7364, filed against State Decrees 29.912/1989 and 29.913/1989, as well as the content of State Complementary Bill 56/2023 and the current position of the state regulatory agency. At the end, a chapter of a propositional nature was drawn up, in order to provide references for the implementation of a road authorization model in São Paulo that can be used as a case study to be replicated in other federal entities.

**Keywords:** administrative authorization; road passenger transport; ANTT; ARTESP; São Paulo.

---

## Sumário

Introdução. **1.** O cenário atual da regulação dos transportes rodoviários de passageiros no plano federal. **1.1.** Da atualização dogmática e jurisprudencial: as autorizações em outros setores regulados. **1.1.1.** Novas tendências das autorizações administrativas e suas diferenças com o instituto da permissão. **1.1.2.** A pacífica consolidação das autorizações administrativas em outros setores regulados. **1.2.** Da constitucionalidade da autorização rodoviária: o julgamento conjunto das ADIs 5549 e 6270 pelo STF. **1.3.** O novo marco regulatório da ANTT: novidade ou mais do mesmo? **2.** O cenário atual da regulação do transporte rodoviário de passageiros no Estado de São Paulo. **2.1.** Das inconstitucionalidades presentes nos Decretos 29.912/1989 e 29.913/1989 e a ADI 7364 no STF. **2.2.** Das nuances do Projeto de Lei Complementar Estadual nº 56/2023. **2.3.** Do necessário reposicionamento da ARTESP: sandbox regulatório, regulação responsiva e responsabilidade do Estado por omissão regulatória. **2.3.1.** Sandbox regulatório como instrumento essencial à experimentação no setor rodoviário. **2.3.2.** Regulação responsiva: referenciais para um reposicionamento da ARTESP. **2.3.3.** A atuação da ARTESP frente à possibilidade de responsabilização do Estado por omissão regulatória. **3.** Por um novo modelo regulatório no setor de transporte rodoviário de passageiros. **3.1.** Intervenção positiva do Poder Judiciário na regulação rodoviária. **3.2.** Um novo modelo regulatório à luz do Direito de Concorrência e dos direitos sociais e consumeristas. Considerações finais. Referências.

---

## Introdução

O presente artigo visa compreender como a questão da regulação no setor de transportes rodoviários de passageiros está sendo operada no Brasil e, especificamente, no Estado de São Paulo, sob a perspectiva das autorizações administrativas, principalmente após o julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) nº 5549 e nº 6270 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que fixou a constitucionalidade da autorização administrativa como legítimo instrumento de outorga de serviços públicos.

Para tanto, inicialmente foi analisado o cenário atual da regulação dos transportes rodoviários de passageiros no plano federal, a fim de compreender como as autorizações administrativas diferem das permissões administrativas e como são viabilizadas em outros setores regulados. Na sequência, a análise crítica a respeito do julgamento conjunto das ADIs mencionadas, pontuando a pacificação do entendimento pela constitucionalidade da autorização rodoviária. Analisou-se, ainda, o recente marco regulatório consubstanciado na Resolução nº 6033, de 21 de dezembro de 2023, editada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para dispor sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

Posteriormente, o artigo volta sua atenção para o cenário atual da regulação do transporte rodoviário de passageiros no Estado de São Paulo em si, partindo das alegações de inconstitucionalidades presentes nos Decretos estaduais 29.912/1989 e 29.913/1989 por intermédio da ADI 7364, movida perante o STF. Ademais, foram abordadas as nuances do Projeto de Lei Complementar Estadual nº 56/2023 e, ato contínuo, evidenciou-se a necessidade de reposicionamento e definição de um marco setorial pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), especificamente no que diz respeito às viagens intermunicipais sujeitas à competência regulatória da Agência estadual, à luz de uma noção de regulação responsiva como medida alternativa à atual e insuficiente atuação regulatória no setor, o que pode inclusive motivar pleitos de responsabilização do Estado por omissão regulatória.

Assim, por meio de análises descritivas, críticas e prospectivas, o artigo se debruça sobre temas altamente inovadores e contemporâneos para, ao final, propor o estabelecimento de diretrizes em prol de um novo modelo regulatório mais responsivo. Tendo como um dos referenciais a Resolução ANTT 6033/2023, que tratou – de maneira controversa – sobre o tema no que diz respeito a viagens interestaduais, chamamos a atenção para a importância de um novo arranjo para o setor de transportes rodoviários de passageiros em viagens intermunicipais no Estado de São Paulo, cuja regulação compete à ARTESP.

Utilizando como estudo de caso o cenário atual e as possibilidades de prospecção na regulação paulista, pretende-se defender que tal modelo, devidamente ajustado, pode ser replicado por outros entes federados. Assim, a definição de referenciais objetivos e razoáveis tem o condão de apoiar a estruturação da regulação setorial em diferentes entes federativos, de maneira a preservar a reserva de administração e materializar direitos sociais e concorrenciais envolvidos, bem como permite-se conferir maior segurança aos *players* do setor de transporte coletivo de passageiros, como alternativa mais adequada ao atual contexto de intervenção positiva do Poder Judiciário em casos de omissão regulatória.

## 1. O cenário atual da regulação dos transportes rodoviários de passageiros no plano federal

### 1.1. Da atualização dogmática e jurisprudencial: as autorizações em outros setores regulados

#### 1.1.1. *Novas tendências das autorizações administrativas e suas diferenças com o instituto da permissão*

Para compreender o estado da arte da regulação do sistema rodoviário de passageiros, sob o regime de autorização administrativa, faz-se necessário realizar um corte normativo, dogmático e jurisprudencial desta contemporânea e pertinente temática, a fim de aprofundar as discussões sobre o assunto.

Em primeiro lugar, a redação do art. 3º da Lei 12.996/2014 alterou a sistemática das formas de prestação dos serviços de transporte coletivo prevista na Lei 10.233/2001. Dessa forma, a nova lei passou a prever que, nos casos de serviços de transporte terrestre coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, as outorgas poderão ser realizadas mediante autorização, independentemente de prévia licitação.

Tais alterações foram objeto de polêmica por considerável parte da doutrina especializada. Diante da relevância do tema e da ampla discussão provocada pela legislação retromencionada, a controvérsia sobre a constitucionalidade do referido dispositivo legal foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade 5.549 e 6270<sup>1</sup>. No caso, discutia-se justamente a constitucionalidade do modelo inaugurado pelo art. 3º da Lei nº 12.996/2014, à luz do disposto nos arts. 37, caput e inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal, sob o argumento de que o transporte coletivo de passageiros deveria submeter-se ao regime dos serviços públicos subordinados à sistemática do art. 175 da CRFB/1988 mediante realização de certame licitatório.

Ante o breve exposto, é imprescindível abordar as visões doutrinárias da autorização como instrumento de delegação de serviços públicos, bem como o posicionamento da jurisprudência, a fim de refletir sobre sua constitucionalidade e seus desdobramentos no contexto da Administração Pública.

No Direito Administrativo, as figuras de concessão e permissão são consideradas, em comparação com a autorização, mecanismos bem mais tradicionais de delegação dos serviços públicos aos particulares. Tradicionalmente considerado um ato administrativo unilateral, discricionário e precário (DI PIETRO, 2018, p. 260), o instituto da autorização administrativa vem sendo objeto de releituras que o colocam em uma posição de legítimo instrumento jurídico para delegação de serviços públicos aos particulares. Apesar dessa nova tendência – que encontra eco no

---

<sup>1</sup> ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 13 [...] 14, DA LEI 10.233 [...], NA REDAÇÃO CONFERIDA PELO ARTIGO 3º DA LEI 12.996[...]. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. DISPOSIÇÕES QUESTIONADAS QUE ALTERAM, DE PERMISSÃO PARA AUTORIZAÇÃO, O REGIME DE OUTORGA DA PRESTAÇÃO REGULAR DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE TERRESTRE COLETIVO DE PASSAGEIROS DESVINCULADOS DA EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO XXI, E 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 5.549, Relator Ministro Luís Fux. Brasília, DF, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768157260>. Acesso em 16 nov. 2023).

entendimento da Suprema Corte, como será visto –, há uma considerável resistência, por parte de doutrinadores e entidades reguladoras, ao reconhecimento da autorização administrativa como instrumento adequado e eficaz no setor de transporte rodoviário de passageiros. Tal resistência vem impedindo o avanço da prática, inclusive por meio de estratégias infralegais de descaracterização da autorização administrativa a fim de prestigiar mecanismos mais tradicionais de delegação.

Nesse sentido, em que pese parte da doutrina tradicional identifique a natureza da autorização administrativa como ato administrativo unilateral e discricionário materializado a partir do poder de polícia, há um crescente movimento em torno da atribuição de caráter contratual ao instituto<sup>2</sup>. A natureza contratual, em nosso entendimento, parece estar mais alinhada ao novo paradigma pragmático-consequencialista atribuído à Administração Pública, à medida que contribui com o desenvolvimento do setor e a qualificação na prestação do serviço por meio do estímulo à concorrência – em sintonia, portanto, com a hermenêutica extraída da Lei 13.655/2018, que introduziu uma série de disposições de conteúdo consequencialista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, em seus arts. 20 a 30).

Em um contexto de Estado Regulador, destaca-se a centralidade de se tratar o tema sob uma perspectiva que considere o plano fático e as consequências de determinados posicionamentos e decisões. Partindo do pressuposto segundo o qual a lógica meramente formalista – que despreza uma interpretação sistêmica dos institutos de delegação administrativa – é insuficiente para solucionar questões de ordem jurídico-normativa, torna-se imperioso ao intérprete considerar a realidade objetiva e as consequências sociais relacionadas.

São três as maneiras de interpretar a previsão constitucional de autorização no serviço público: a primeira sugere que o art. 175 da Constituição Federal não menciona a autorização como uma modalidade de delegação, mas isso não exclui sua aplicabilidade a qualquer serviço público; a segunda interpreta que a inclusão da autorização como forma de delegação conflita com o art. 175, inviabilizando seu uso para delegação de serviços a particulares e; por fim, a terceira visão afirma que a autorização poderia permitir que certos serviços listados nos artigos 21 e 233 sejam prestados sob um regime de direito privado, típico de atividades econômicas (Oliveira; Cunha Ferraz, 2003 *apud*. Grotti, 2003).

Diante desses entendimentos, surgem diversas correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica do instituto das autorizações previstas no art. 21 da Constituição Federal: (i) autorização para atividade econômica em sentido estrito, de interesse restrito ao particular autorizado; (ii) autorização para atividade econômica em sentido estrito ainda que passível de delegação de serviço público em caráter emergencial; (iii) autorização para outorga de serviço público ao lado da concessão e da permissão; (iv) autorização como instrumento de liberação para a prática de atividades econômicas em setores sujeitos à assimetria regulatória; e (v) autorização de uma atividade *sui generis* (Oliveira; Cunha Ferraz, 2003 *apud*. Menegat, 2020).

Entre as correntes citadas, existem quatro posicionamentos que revelam uma interpretação coerente acerca do sentido do instituto da autorização inserido no texto constitucional.

A primeira corrente, mais tradicional, entende que o instituto não se amolda à lógica dos serviços públicos relacionados aos setores listados nos incs. XI e XII do art. 21 da Constituição, “podendo ser utilizada [...] apenas para habilitar agentes econômicos para atuarem em atividades econômicas que existam no âmbito daqueles setores” (Oliveira; Cunha Ferraz, 2003, p. 109). Isto é, as autorizações só podem acontecer naquelas situações nas quais a atividade objeto da autorização não está voltada à coletividade, atendendo apenas aos interesses dos particulares.

A segunda corrente possui posicionamento aproximado com aquele defendido pela corrente anterior. Nesse sentido, inadmite que a autorização seja utilizada como instrumento para delegação de serviços públicos, ao passo que pontua uma diferença no que tange à possibilidade de que as atividades econômicas inscritas nos incs. XI e XII do art. 21 da Constituição possam ser direcionadas à coletividade sem configurar-se como serviços públicos. Ou seja, “é uma

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de; MOREIRA, Matheus Teixeira (no prelo). **Da natureza contratual da autorização ferroviária prevista na Lei 14.273/2021 e seus impactos na transferência de titularidade mediante desapropriações e servidões administrativas**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura.

atividade que pode ser prestada à coletividade e estar compreendida no mesmo setor de um serviço público, mas, a depender das características, constituir uma atividade econômica passível de ser exercida, mediante autorização, pelos particulares” (Oliveira; Cunha Ferraz, 2003, p. 110).

A terceira corrente, em sentido oposto, entende pela legitimidade da ampla utilização da autorização administrativa em prol do exercício da atividade econômica nos setores listados nos incs. XI e XII do art. 21 da Constituição – dentre os quais o transporte rodoviário está incluído. É reconhecida, portanto, no âmbito das atividades contidas nos incs. XI e XII, a incidência de um regime de assimetria regulatória, “caracterizado pela convivência harmônica entre alguns prestadores sob regime de serviço público e outros prestadores sob regime de atividade econômica em sentido estrito” (Binenbojm, 2017, p. 1271).

Por fim, a última corrente sustenta que sobreditas atividades, ainda que qualificadas como serviços públicos, estão sujeitas ao modelo de autorização – enquanto um entre vários instrumentos possíveis de delegação de serviços públicos –, ainda que não antecedido de licitação. Existe uma posição ampliativa desta corrente que admite poder existir, no âmbito de um mesmo serviço público delegado, um conjunto de delegatários sujeito a vínculos distintos (concessionários, permissionários ou autorizatário).

Ante as alegações apresentadas, pode-se concluir que a Constituição da República, ao permitir, em seu art. 21, XII, a utilização do instrumento de autorização na prestação de serviços públicos por particulares, optou por oferecer ao legislador uma liberdade de conformação, a fim de verificar qual é o instrumento mais adequado em cada caso para delegar ao particular a exploração do serviço. Não obstante, o caso em tela encaixa-se com precisão em um regime de assimetria regulatória em que se pressupõe “a admissão, na exploração de serviços públicos, de vários operadores submetidos a graus de incidência regulatória diferenciados” (Marques Neto, 2002, p. 2).

O regime de assimetria regulatória surge em um contexto no qual o agravamento de crises econômicas intensifica a perda do protagonismo do Estado em relação à prestação de serviços relevantes para a coletividade, fazendo com que a titularidade monopolística estatal perca um lugar de exclusividade no que diz respeito à execução de serviços públicos<sup>3</sup>, e abre janelas de oportunidade para um regime diverso, à luz da inovação e dos avanços tecnológicos, mediante revisitação aos moldes tradicionais de execução (Binembojm, 2017, p. 1274).

Assim, o constituinte optou por não definir claramente o regime jurídico de algumas atividades na Constituição, permitindo que o legislador ordinário tenha uma liberdade relativa para moldar o Estado no âmbito infraconstitucional, com base em dados empíricos e orientações políticas. Essa escolha, conforme apontam Couto e Silva (2002), não deve ser vista como uma falha do legislador, mas sim como uma intenção de conferir maior flexibilidade à União em relação a atividades econômicas de interesse coletivo.

Para a finalidade geral deste artigo, e com o objetivo específico de coletar subsídio teórico para a investigação que será feita no tópico a respeito do novo marco editado pela ANTT, importa aprofundar a análise no que se refere às diferenças entre a permissão e a autorização.

Como visto, a diferenciação básica fornecida pela doutrina distingue os institutos a partir da natureza mais precária do segundo em comparação com o primeiro. Segundo o entendimento tradicional, a permissão configura-se como um ato administrativo negocial, discricionário e precário, e, em que pese a autorização possua as mesmas características de discricionariedade e precariedade, pode-se notar uma disparidade na motivação do consentimento por parte da Administração Pública em relação à permissão: “pela autorização consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público” (Meirelles; Filho, 2016, p. 214).

Sob a análise do ordenamento jurídico brasileiro constitucional, percebemos que as características da discricionariedade e da precariedade são mitigadas face à adequação a um procedimento licitatório. Certo é que a

---

<sup>3</sup> “A prestação monopolística deixou de ser imperiosa, assim como a titularidade estatal deixou de ser vista como uma reserva compulsória e originária da atividade a um prestador (estatal ou privado), o que tem como consequência imediata a incidência de um regime diferenciado sobre a prestação da atividade, em relação à situação até então verificada” (SCHIRATO, 2016, p. 39).



Constituição Federal determinou, em seu art. 175, que as outorgas de serviços públicos por intermédio de permissão (e de concessão) seriam realizadas mediante prévia licitação, o que na visão de Marçal Justen Filho “não traduzirá uma competência discricionária, eis que deverá subordinar-se aos termos predeterminados no ato convocatório do certame” (Filho, 2023, p. 208).

Com efeito, o instituto da autorização goza de características que evidenciam sua maior flexibilidade e se impõe, portanto, como alternativa absolutamente viável à outorga em uma variedade de setores regulados, inclusive o transporte coletivo de passageiros.

Destarte, cabe uma breve reflexão a respeito do posicionamento do controle externo a respeito do instituto da autorização. Além da Instrução Normativa 27 de 1998, que dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU) dos processos de desestatização e trata das autorizações, no começo do ano de 2023, a Corte de Contas determinou que a ANTT observasse as regras do art. 47-B da Lei 10.233/2001, trazidas pela Lei 14.298, de 2022. Reproduzindo a redação do artigo: “não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica”.

Ainda em relação à Lei 14.298/2022, válido que sejam tecidos alguns comentários acerca das principais alterações promovidas, uma vez que a norma surge no ordenamento jurídico como forma de alterar a Lei 10.233/2001, a fim de estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Especificamente, chamamos atenção para o art. 47-B, que dispõe sobre o serviço regular no setor rodoviário de transporte de passageiros: “não haverá limite para o número de autorizações (...) salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica”. Percebe-se, aqui, o intuito de conciliar a flexibilidade inerente ao sistema de autorização com a urgente demanda de assegurar aos usuários a regularidade, continuidade e segurança, bem como impulsionar a expansão da oferta de serviços públicos em áreas de menor atratividade econômica.

Nesse sentido, a Lei 14.298/2022 revogou o parágrafo único do artigo retromencionado, que dispunha sobre a competência da ANTT para realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na forma do regulamento, inseriu os parágrafos 1º, 2º e 3º<sup>4</sup>.

Em razão das diversas alterações, a ANTT realizou, em agosto de 2023, a reabertura da Audiência Pública nº 6/2022, ao entender pela necessidade de escuta e colaboração dos interessados em estabelecer o Novo Marco Regulatório para o serviço público de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP). Desta forma, esse novo cenário normativo trazido pela lei fez surgir o problema da inadequação da regulamentação do TRIP da ANTT, segundo o Relatório de Análise de Impacto Regulatório de 2022 da Gerências de Estudo e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST)<sup>5</sup>.

Nesse sentido, ao longo do estudo realizado, o mesmo Relatório aponta a inexistência de incompatibilidade entre os dispositivos legais citados, afirmando serem complementares “para efetivar a abertura do mercado de transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros, permitindo a entrada de novos operadores em um

<sup>4</sup> “§1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. § 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento. § 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de: I – requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo; II – capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00” (BRASIL. Lei 14.298/2022. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/35416653#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.233,passageiros%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20pravid%20as%20Ancias>. Acesso em: 05 dez. 2023)

<sup>5</sup> “Inadequação da regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros” (ANTT, 2022, p. 11).

necessário ambiente de segurança dos usuários, liberdade de preço e adequada prestação do serviço” (Antt, 2022, p. 20).

### **1.1.2. A pacífica consolidação das autorizações administrativas em outros setores regulados**

Assim, fica evidente a legitimidade da autorização como instrumento adequado e efetivo de outorga. A partir de uma interpretação analógica com outros setores regulados, constata-se que a autorização administrativa já é utilizada de forma pacífica.

Como primeiro exemplo, citamos o setor ferroviário. A Lei federal 14.273/2021 – Marco Legal das Ferrovias – cuidou de conferir natureza contratual à autorização administrativa, inclusive pela possibilidade de convalidação de contratos de concessão para o regime autorizatário (art. 64), uniformizando um entendimento que já era realidade aplicada em vários entes federados subnacionais. A recente normatização federal, portanto, segue as tendências regionais de regulamentação do tema, já que Estados-membros como Pará, Minas Gerais e Mato Grosso já vinham experienciando regramentos similares no que tange à regulamentação da autorização ferroviária.

No setor portuário, regulado em âmbito federal pela Lei 10.233/2001, o ato de autorização administrativa assume formato de contrato de adesão. Trata-se de um sistema de autorizações constitutivas, não declaratórias e com carga mandamental, porquanto "são autorizações que obrigam, que instruem como deve ser desenvolvida a atividade e estabelecem metas (não apenas autorizam o seu desenvolvimento)" (Moreira, 2015, p. 128).

Um terceiro exemplo reside no setor de telecomunicações. No julgamento da ADI 1668, envolvendo a regulação do serviço de telecomunicações, o STF reconheceu expressamente a possibilidade de modelo assimétrico em diferentes regimes para um mesmo serviço. Com isso, no setor de telecomunicações, estabeleceu-se um regime de assimetria regulatória, no qual as atividades afins são prestadas tanto em regime de concessão (i.e., como serviço público, tal como ocorre com o serviço de telefonia fixa comutada), bem como de autorização (i.e., atividade privada outorgada pelo Poder Público ao particular, tal como ocorre com o serviço de telefonia móvel)<sup>6</sup>.

Ainda no STF, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.679/DF, relatoria do Ministro Luiz Fux, na qual se discutia a violação ao dever de licitar pelo art. 29 da Lei nº 12.485/2011, a Suprema Corte reconheceu a desnecessidade de instituir certame licitatório para a execução das atividades no âmbito das telecomunicações, fixando o entendimento segundo o qual a Constituição admite a outorga de serviço público de telecomunicação em razão do art. 21, XI<sup>7</sup>.

Como se vê, portanto, há um amplo entendimento doutrinário em favor de interpretações mais contemporâneas e adequadas do instituto da autorização administrativa – o que encontra respaldo nos recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, que será objeto de análise do tópico seguinte.

---

<sup>6</sup> Conforme previsto no art. 63 da Lei Geral de Telecomunicações, os serviços de telecomunicações estão sujeitos a dois regimes distintos e que coexistem: o regime público e o regime privado. No caso do público, o serviço é prestado mediante concessão ou permissão, “com atribuição a sua prestadora de universalização e de continuidade” (art. 63, parágrafo único, LGT). Já no regime privado, disciplinado a partir do art. 131 da LGT, a exploração depende de prévia autorização da agência setorial (ANATEL).

<sup>7</sup> O dever constitucional de licitar (CRFB, ART. 37, XXI) somente incide nas hipóteses em que o acesso de particulares a alguma situação jurídica de vantagem relacionada ao Poder Público não possa ser universalizada. Destarte, descabe cogitar de certame licitatória quando a contratação pública não caracterizar escolha da Administração e todo cidadão possa ter acesso ao bem pretendido. Ademais, no campo das telecomunicações, é certo que a Constituição admite a outorga do serviço mediante simples autorização (CRFB, art. 21, XI) (Brasil, STF, 2017).



## 1.2. Da constitucionalidade da autorização rodoviária: o julgamento conjunto das ADIs 5549 e 6270 pelo STF

A discussão constitucional nasceu ao serem questionados os dispositivos da Lei 12.996 de 2014, tanto pela Procuradoria-Geral da República (PGR), com a ADI 5549, quanto pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (Anatrip), com a ADI 6270.

Ao propor a ação direta de inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei 12.996/2014 que alteraram o regime do transporte rodoviário, a PGR suscitou em sua exordial a seguinte interpretação à luz da Carta Magna de 1988:

Consoante o art. 175 da Constituição da República, cabe ao poder público prestar serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação e na forma da lei. Consagrou o dispositivo constitucional a imprescindibilidade de prévio procedimento licitatório para delegação, por concessão ou permissão, de serviços públicos a particulares. Em se tratando de serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros, a competência para realizar o procedimento licitatório e conceder a outorga é exclusiva da União, nos termos do art. 21, XII, e, da Constituição de 1988 (Brasil, STF, 2023).

A argumentação não está equivocada no que se refere à obrigatoriedade de procedimento licitatório prévio à delegação de serviços públicos via regime de concessão e permissão; entretanto, em nosso entendimento, a inadequação dessa fundamentação não cabe no regime de autorização. Isso porque o art. 175 da Constituição trata tão somente das duas primeiras modalidades de delegação do serviço público ao particular, e tal entendimento foi referendado pelo Relator Ministro Luiz Fux no julgamento conjunto das ADI 5.549 e 6270:

*Ab initio*, deve-se notar que o artigo 175 da Constituição não trata de autorização, mas tão somente de concessão e permissão, modalidades de outorga a que se impõe o prévio procedimento licitatório. Por essa razão, somada à previsão constitucional de prestação do TRIP por meio de autorização, tem-se claro que o dispositivo constante do art. 175 não se aplica à presente hipótese (Brasil, STF, 2023).

À época da elaboração da inicial, a PGR trouxe um argumento contraditório ao alegar que o art. 37, XXI, da Constituição é taxativo em relação ao processo licitatório da prestação de serviços públicos, sem ater-se à expressa menção das ressalvas especificadas em lei, hipótese na qual o regime de autorização se encaixa perfeitamente<sup>8</sup>.

Na oportunidade, a PGR alegou ser pacífica a jurisprudência do STF quanto à necessidade de prévia licitação para outorga de serviço de transporte coletivo de passageiros. Todavia, essa obrigatoriedade remete-se somente às modalidades expressamente dispostas no art. 175 da CF.

No sentido de a jurisprudência ser pacífica, é imprescindível mencionar um dos possíveis mecanismos aptos a promover a superação de um precedente judicial, conhecido no sistema brasileiro como *overruling*, o qual “possibilita a reavaliação dos fundamentos que levaram à formação de um precedente, que deveria ser aplicado ao caso em julgamento [...] que cancela a fórmula anterior e atribui uma nova interpretação, que pode ser total ou parcialmente diferente da anterior” (Monduzzi, 2023), tendo em vista as transformações sociais que impõem a constante e necessária renovação do Direito.

No caso em tela, é possível vislumbrar a incidência do fenômeno de *overruling* no precedente de licitação obrigatória, à medida que o STF atribuiu nova interpretação quando do julgamento conjunto das ADIs 5.549 e 6270 ao declarar como constitucional o regime de autorizações para o mercado de transporte coletivo de passageiros (mercado rodoviário), o que passa a vincular todos os órgãos do Poder Judiciário.

Por fim, na linha de nossos comentários anteriores a respeito do caráter contratual da autorização administrativa, a doutrina tradicional descreve o instituto como ato discricionário exercido pelo Poder Público no

<sup>8</sup> O art. 37, XXI, da Constituição, por sua vez, é taxativo ao estabelecer que, ressalvados os casos especificados em lei, serviços públicos prestados por particulares serão contratados mediante processo de licitação que garanta igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, STF, 2023).

exercício de poder de polícia, consistindo numa faculdade para o desempenho de determinada atividade, sem forma previamente descrita em lei.

Porém, uma vez que o tema é tratado por diversas vezes apenas com base na doutrina, “sem a invocação dos textos legais disciplinadores de situações vivenciadas no plano fático” (Junior, 2019, p. 185), válido ressaltar que para a determinação da natureza e do regime jurídico do instituto deve ser levada em consideração “a disciplina normativa que, caso a caso, seja estatuída pelo legislador – o que é de extrema relevância” (*Ibidem*).

Sendo assim, considerar a autorização como forma de delegação e deliberação política prevista no art. 21, XII, reconhecendo seu caráter contratual, reflete um posicionamento que está de acordo com a necessidade de que a ciência jurídica se atente às realidades fáticas e à evolução da disciplina jurídica. Com efeito, a própria PGR mudou de posicionamento em sua sustentação oral, pontuando a necessidade de se revisitar a análise do tema à luz da contemporaneidade<sup>9</sup>.

Pelo exame das motivações das Requerentes das ADIs e da sustentação oral realizada no dia 15 de março de 2023 pelo então Procurador-Geral da República, Antônio Augusto Brandão de Aras, percebe-se que a PGR entendia que a norma constitucional atribuiu ao legislador originário a escolha entre os regimes de concessão, permissão ou autorização, não podendo ser a legislação interpretada restritivamente, inclusive por ser a Constituição Federal dotada de interpretação sistêmica.

Além da necessidade de respeito ao interesse público e do combate à formação de monopólios e oligopólios (frise-se a tendência histórica de concentração no mercado de transporte rodoviário interestadual), a PGR reanalisou o caso à luz de critérios como a essencialidade da proteção do consumidor e a preservação do meio ambiente. Em caso de violação de tais preceitos, defenderam a cassação do ato autorizativo, permitindo que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) intervenha com o objetivo de fazer cessar o abuso de direito.

Então, por sete votos a quatro, o colegiado do Supremo Tribunal Federal decidiu que é constitucional o regime autorizatório no setor de transporte rodoviário. Deste modo, segundo o Relator, Ministro Luiz Fux, também são constitucionais as alterações na legislação que permitem que serviços interestaduais de transporte coletivo de passageiros sejam prestados sem licitação, mas mediante autorização<sup>10</sup>.

Válido dizer que, apesar do recente julgamento das ADIs 5549 e 6270, a temática não é novidade no Supremo Tribunal Federal. Citamos como exemplo o posicionamento do então Ministro Celso de Mello, relator no julgamento da ADPF 81:

Não mais subsiste o fundamento de ofensa ao art. 175, caput, c/c o art. 21, XII, e, ambos da Constituição, pois, naqueles casos em que a delegação unilateral assumir a forma administrativa da autorização, tonar-se-á desnecessária a prévia licitação para efeito de outorga da exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (Brasil, STF, 2015).

Ainda, no julgamento da ADI 6482, a Corte Suprema entendeu ser possível a delegação de serviços públicos por autorização, sem prévia licitação, cabendo retomar o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, para quem “a essência de serviço público não foi desconstituída pela simples previsão legal de que os serviços de telecomunicações podem ser prestados por meio de autorização”, revelando, portanto, a tendência de olhar pragmático e contemporâneo que o Poder Judiciário e seu órgão de cúpula têm destinado ao tema.

Assim, é possível concluir, com base na bibliografia especializada e no entendimento da jurisprudência da Suprema Corte, que “o modelo de autorização para outorga de serviços de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros, independentemente de licitação, não encontra óbice em nenhum preceito constitucional”

<sup>9</sup> Mais em: MPF, Canal. Julgamento conjunto da ADI 5549 e ADI 6270. YouTube, 15/03/23. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=YvkuQI7VLgc&ab\\_channel=CanalMPF](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=YvkuQI7VLgc&ab_channel=CanalMPF). Acesso em 16 nov. 2023.

<sup>10</sup> A previsão constitucional de prestação do TRIIP por meio de autorização (Art. 21, XI, “e”) afasta a incidência do artigo 175 da Constituição Federal, que impõe prévio procedimento licitatório especificamente às modalidades de outorga que pressupõem a exclusividade em razão da contratação pela Administração com determinado particular (BRASIL, STF, 2023).

(Binenbohm, 2017, p. 18). Com efeito, a possibilidade de utilização da autorização administrativa insere-se no espaço de deliberação política<sup>11</sup> e contribui com a abertura do setor; isso, por decorrência lógica, reproduzindo-se o entendimento fixado pelo STF, na ADI 6.270, “amplia a concorrência em um serviço inegavelmente essencial, cuja relevância para os usuários e para o desenvolvimento nacional tona ainda mais expressivas as externalidades advindas da livre concorrência” (Brasil, STF, 2023).

### **1.3. O novo marco regulatório da ANTT: novidade ou mais do mesmo?**

As ações de flexibilização por parte do Estado, ao submeter o transporte ao regime de autorização, não significam o enfraquecimento da regulação setorial, uma vez que cabe ao Poder Público, à luz do paradigma atual de Estado Regulador, regular e fiscalizar as atividades dos particulares – especialmente quando se trata de uma atividade de interesse coletivo.

Nesse sentido, como brevemente explanado no tópico anterior, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) regulou a matéria por meio da Resolução nº 4.770/2015, criando importantes barreiras de entrada e normas de qualidade relevantes, a fim de garantir a boa prestação dos serviços autorizados. Em seu art. 2º, I define autorização como “delegação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a título precário, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços dos serviços e tarifas, em ambiente de competição, por conta e risco da autorizatária” (ANTT, 2015). Sendo, portanto, uma atividade que envolve um nicho de mercado à competição, qualquer interessado poderia requerer o termo de autorização da Agência (arts. 4º e 5º da Resolução).

Contudo, a normativa em apreço traz uma série de requisitos para que as empresas possam obter o direito de operar linhas interestaduais e internacionais, devendo o autorizatário estar obrigado a apresentar documentos comprobatórios relativos às regularidades jurídica, financeira, fiscal e trabalhista, bem como sua qualificação técnico-profissional e técnico-operacional (arts. 8º e 9º), além de traçar exigências de capital social mínimo (art. 9º, I) e regularidade perante os órgãos fiscais (art. 11).

Em que pese a Agência Reguladora tenha editado resolução que traça os parâmetros da atividade, recentemente, em 26 de dezembro de 2023, foi publicada no Diário Oficial a nova Resolução ANTT nº 6033, de 21 de dezembro de 2023, resultante do processo de revisão do marco regulatório do TRIIP.

O objetivo último da nova Resolução é estabelecer um novo marco regulatório para o setor em nível federal, ao dispor sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização. No limite, esperava-se buscar adequação da regulamentação vigente às diretrizes normativas estabelecidas, bem como consolidar a normativa das resoluções que disciplinam o setor de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros<sup>12</sup>.

Ao longo das mais de cem páginas da Resolução, diversos são os requisitos exigidos à prestação do serviço. Dentre as imposições, citamos a necessidade de habilitação de transportadores para requerimento de TAR (art. 3º) e a obrigação de que o autorizatário apresente documentos comprobatórios (Capítulo II – Da Habilitação, Seção II – Dos Documentos Probatórios) relativos às regularidades jurídica, financeira, fiscal e trabalhista.

Vários também são os critérios a serem respeitados na solicitação, elaboração e manutenção do Termo de Autorização (art. 9º ao art. 29), cuja inobservância pode ter como consequência sua inabilitação ou extinção (art. 30 ao art. 38); ainda, dispõe acerca das inviabilidades operacionais, técnicas e econômicas, bem como exige que os cadastros

<sup>11</sup> “Ex positis, o artigo 3º da Lei n. 12.996/2014, ao outorgar o serviço público de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros por meio de autorização, insere-se no espaço de deliberação política delineado no artigo 21, XII, e, da Constituição, de modo que, observados os valores constitucionalmente tutelados, em especial os princípios que orientam a Administração Pública e a ordem econômica, não se reveste de inconstitucionalidade” (ADIn nº 6.270/DF, Relator Min. Luiz Fux, DJ: 29/03/2023; ADIn nº 5.549/DF, Relator Min. Luiz Fux, DJ: 29/03/2023).

<sup>12</sup> Mais em: BRASIL, ANTT. Parecer SEI Nº 12410 de 2020/ME. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/advocacia-da-concorrenca/2019-2020-2021/agencia-nacional-de-transportes-terrestres-antt>.

também possuam requisitos específicos, tanto de veículos e motoristas quanto do SAC e das instalações (Capítulo V). Nesse mesmo sentido, o Capítulo VI trata da Prestação dos Serviços de Transporte, abordando a comercialização, os bilhetes de passagem, gratuidades e descontos, bagagens, cancelamentos, bem como os procedimentos de embarque e exigências durante as viagens.

Realizada leitura atenta e crítica da Resolução ANTT 6033/2023, a partir de uma análise holística das disposições que impõem um sem-número de requisitos à outorga, percebe-se que o novo marco legal apresenta um regime de permissão administrativa como se autorização fosse. Logo no inciso II do art. 2º<sup>13</sup> a Resolução apresenta a definição de autorização a ser utilizada – definição que se amolda com precisão às características do instituto, mas que não parece ter sido considerada na construção do normativo como um todo.

Porém, por meio do exame das características da permissão em face aos da autorização, observa-se, pelo estudo crítico da Resolução, que apresentam com a nomenclatura de autorização algo que, na realidade, trata-se do instituto da permissão administrativa. Por se tratar de um marco ainda mais restritivo e rígido, não seria compatível com o instituto da autorização, cuja característica primordial é a maior flexibilidade frente à permissão e à concessão.

O texto final da Resolução ANTT 6033/2023, portanto, parece não ter atendido às expectativas dos maiores interessados em um marco regulatório que estimulasse a competitividade e reduzisse a burocracia necessária à operação por meio de alternativas razoáveis, a exemplo da adoção da autorização administrativa. Com efeito, é possível antever choques entre a postura regulatória da ANTT e o novo entendimento fixado pelo STF em favor do regime autorizatário.

Anteriormente à aprovação da Resolução ANTT 6033/2023, o Parecer SEI Nº 12410/2020/ME, de 29 de julho de 2020, expedido quando da análise da Tomada de Subsídios nº 04/2020 pela ANTT, expunha uma proposta de regulamentação que, ao menos em parte, refletia o entendimento atual dos estudos realizados pela área técnica, com o objetivo de promover as mudanças mencionadas acima.

De acordo com o documento, a proposta de ajuste da regulamentação teria adotado premissas de redução de fardo regulatório, desburocratização e simplificação administrativa, uma consolidação normativa do assunto, bem como o reposicionamento do papel do Estado como agente normativo e fiscalizador da prestação de serviço público de TRIIP, com o objetivo de criar um ambiente de livre e aberta competição. De toda forma, avanços são necessários.

A seguir, seguem as principais alterações contidas no Parecer na proposta de regulamentação em relação aos aspectos concorrenciais e regulatórios:

17. A proposta de regulamentação, com base nas informações e documentos disponibilizados na Tomada de Subsídios, encontra-se alinhada aos pressupostos de livre concorrência e de liberdade de preços estabelecidos pela legislação vigente, em sintonia com as boas práticas concorrenciais, constituindo-se em indutores de aumento da oferta, do número de prestadores de serviço, possibilitando um maior leque de escolhas pelo usuário, com possíveis reflexos favoráveis nos níveis de preços ao consumidor, a exemplo da desregulamentação observada em outros setores, tal como o setor de aviação civil [...]

18. Relativamente ao requisito de Linha Estruturante Ativa, de que trata o art. 22 da minuta proposta, a ANTT esclareceu, por ocasião da mencionada reunião técnica realizada em 23/07/2020, que cabe ao requerente a escolha de quaisquer duas ou mais microrregiões nas quais deseje operar, considerando-se ativa a Linha Estruturante aquela que ligar ao menos um dos municípios de cada microrregião, à sua livre escolha. Nesse formato, entende-se que a formatação proposta é flexível, de forma a reduzir as restrições à entrada de novas empresas. No entanto, no intuito de aperfeiçoar a redação da minuta de Resolução, propõe-se à ANTT avaliar a conveniência e oportunidade de se explicitar no art. 22 que se considera atendida a ligação das microrregiões sempre que houver o atendimento de pelo menos um dos municípios de cada microrregião, à escolha do autorizatários [...]

---

<sup>13</sup> Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se: II – autorização: delegação para prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços, em ambiente de livre e aberta competição, por conta e risco da autorizatária, formalizada por meio de Termo de Autorização (TAR).

21. A minuta de Resolução apresentada pela ANTT tem como objetivo proceder à revisão do marco regulatório setorial, incluindo a consolidação normativa das resoluções que disciplinam o setor de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Nesse sentido, além dos aspectos concorrenciais analisados no Item precedente, observa-se que, com base na documentação disponibilizada na Tomada de Subsídios, a norma proposta está alinhada às boas práticas regulatórias, na medida em que promove a consolidação e simplificação de normas e procedimentos regulatórios, reduz o universo de restrições e estabelece parâmetros objetivos de controle da qualidade do serviço (ANTT, 2020).

Analisando-se as propostas acima, é possível identificar que os principais objetivos do marco regulatório tenderiam a ser uma maior abertura do setor para a concorrência e a consolidação de uma regulação responsiva atenta a uma noção de efetividade, que deve possibilitar e incentivar a entrada de novas empresas que operam sob o regime de fretamento, sem que isso represente um esvaziamento da autonomia e capacidade regulatória da Agência.

Após o início da Tomada de Subsídios nº 004/2020, a ANTT promoveu a Audiência Pública nº 006/2022, a fim de colher contribuições ao marco regulatório, oportunidade em que tornou pública a proposta de regulamentação da prestação do TRIP. Nesse sentido, as premissas utilizadas foram idênticas às expostas acima, reiterando-se o objetivo da Agência em configurar a autorização em regime de livre concorrência, sem restrições desnecessárias à entrada de potenciais competidores.

Logo, o principal objetivo, como consta no documento, seria a prestação adequada de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros aos usuários, com foco na segurança, em ambiente de ampla e livre competição entre empresas que comprovaram possuir capacidade técnica, operacional e econômica para prestá-los<sup>14</sup>. Não obstante, o principal desafio identificado é compatibilizar a natureza pública dos serviços regulares (*regularidade + generalidade + continuidade*) com os ditames da livre concorrência.

Entretanto, em nosso sentir, o novo marco legal inaugurado pela Resolução ANTT nº 6033/2023 não cumpriu integralmente com os propósitos expostos ao longo das discussões que o antecederam, especialmente sob a perspectiva da descaracterização do instituto da autorização administrativa por meio da imposição de requisitos que, na prática, configuram o instituto da permissão administrativa. Infelizmente, esse é um imbróglio que resiste no setor de transporte coletivo de passageiros, não sendo reproduzido em meio a outros setores regulados.

Recorrendo mais uma vez à analogia com o setor ferroviário, a ANTT editou a Resolução nº 5.987/2022, a qual disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias. Além disso, também aprovou, por meio da Deliberação nº 257/2022, os termos da minuta de Contrato de Adesão para a outorga de autorização de ferrovias. Nesse ínterim, de acordo com informações coletadas do site oficial da Agência, somente no ano de 2023, até o mês de novembro, foram efetivados quinze contratos de adesão em tais termos<sup>15</sup>, o que demonstra o êxito da implementação das autorizações sob a perspectiva da concorrência entre os *players* do mercado e da atratividade do setor em si.

Portanto, em que pese a ANTT tenha traçado parâmetros em relação à entrada dos particulares na atividade – frise-se, parâmetros *subjativos* que restringem essa entrada –, entendemos como medida altamente crucial a revisão de uma série de pontos da Resolução ANTT 6033/2023. Em sintonia com as boas práticas e o entendimento fixado pelo STF no julgamento conjunto das ADIs 5549 e 6270, é imperioso que os parâmetros de entrada de novos *players* no mercado devem ser unicamente objetivos. Essa falta de conexão entre o normativo da ANTT e a jurisprudência vinculante da Suprema Corte revela, portanto, uma ilegalidade que produz consequências inevitavelmente anticoncorrenciais.

<sup>14</sup> Mais em: ANTT. **Consolidação e aperfeiçoamento do marco regulatório do transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=502>. Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>15</sup> Mais em: ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Contratos de adesão celebrados**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/autorizacoes-ferroviarias-1/contratos-de-adesao-celebrados>. Acesso em 18 jul. 2023.

## 2. O cenário atual da regulação do transporte rodoviário de passageiros no Estado de São Paulo

### 2.1. Das inconstitucionalidades presentes no Decreto 29.913/1989 e a ADI 7364 no STF

Após a compreensão do contexto atual da temática em apreço, no âmbito federal, atenta-se ao panorama da regulação do transporte rodoviário no Estado de São Paulo. Nesse cenário, atualmente existem os Decretos 29.912/1989 e 29.913/1989 que regulam o transporte coletivo de passageiros e preveem o regime de outorga na prestação de tais serviços. Entretanto, ambos os decretos possuem artigos inconstitucionais em seu bojo, que violam diversos princípios basilares da Constituição Federal.

Importa fazer uma distinção entre o objeto de ambas as normas, à medida que os decretos versam sobre matérias diferentes, sendo um sobre os serviços de transporte coletivo privado – o fretamento (Decreto 29.912/1989) – e outro sobre os serviços de transporte coletivo regular (Decreto 29.913/1989). Para os propósitos do presente artigo, analisar-se-á com maior profundidade aquele que importa mais ao tema ora objeto de estudo, qual seja, o decreto que dispõe sobre os serviços regulares.

O Decreto 29.913/1989 regula a estrutura institucional para a administração dos serviços de transportes, a qual era composta por órgãos da Secretaria dos Transportes, da Superintendência do Departamento de Estradas de Rodagem, da Diretoria de Transportes do Departamento de Estradas de Rodagem e da Comissão de Transporte Coletivo – posteriormente, com a fundação da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), criada pela Lei Complementar nº 914/2002, direcionou-se para a agência estadual a competência para a regulação setorial.

Não obstante, veda a realização, sem a devida autorização formal, de serviços rodoviários intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, a utilização de terminais rodoviários, pontos de parada, escala e pontos de apoio, ao estabelecer a obrigatoriedade de permissão ou autorização para realizar essas atividades, restando claro que a execução sem essa formalização é vedada.

Ainda, define que as disposições do regulamento se aplicam exclusivamente a serviços realizados com fins comerciais. Além disso, ressalta que tais serviços são considerados de relevante interesse social, sendo indicado a necessidade de equilibrar os aspectos comerciais com o impacto social.

O regulamento estabelece que a exploração dos serviços será delegada pelo regime de permissão, mediante processo seletivo, e pelo regime de autorização. O decreto impõe restrições aos processos seletivos para a delegação dos serviços de transporte, ao passo em que proíbe a participação de empresas que tenham vínculos de interdependência econômica entre si. Além disso, define as situações em que ocorrerá essa chamada interdependência econômica, como em casos em que uma transportadora, por si, seus sócios, cônjuges ou descendentes diretos for titular de parte do capital de outra transportadora e a mesma pessoa exercer simultaneamente, em ambas as empresas, funções de direção independentemente do título ou denominação.

Destarte, cabe analisar as características e requisitos de cada um dos regimes de outorga no Decreto retromencionado; primeiramente sobre a permissão e, na sequência, sobre a autorização.

O texto do Decreto dispõe que o processo seletivo para delegação do serviço pelo regime de permissão ocorre no prazo mínimo de 60 (sessenta) dias, contado da publicação do resumo do edital publicado no Diário Oficial do Estado e em jornais que circulem nas comunidades terminais da ligação objetivada, com a indicação do local onde os interessados poderão adquirir seu texto integral e as informações necessárias. Nesse ínterim, os licitantes deverão atender às exigências formuladas no edital respectivo, bem como apresentar Plano de Operação da Linha, cabendo ao Departamento de Estradas de Rodagem – DER exigir esclarecimentos sobre os Planos de Operação apresentados pelos licitantes. Não obstante, na execução dos serviços somente serão aceitos veículos licenciados no Estado de São Paulo.



O edital de seleção conterá informações detalhadas a respeito de (i) local, dia e hora da realização, (ii) autoridade competente para receber as propostas, (iii) forma e condições de apresentação das propostas e valor da eventual caução, quando exigida; (iv) cumprimento de etapas e parcelas do Plano de Transporte, (v) condições e características do serviço, com todas as especificações necessárias à operação, (vi) capital integralizado mínimo, (vii) estrutura organizacional básica das empresas licitantes e histórico de desempenho, (viii) condições mínimas de guarda e manutenção de equipamentos, (ix) características dos veículos que irão operar a linha, (x) possibilidade de complementação da frota a fim de atender picos de demanda e sazonalidade do serviço, (xi) prazo para início dos serviços, (xii) critério e forma de julgamento da licitação, (xiii) demais condições visando maior eficiência e qualidade na prestação dos serviços e, por fim, (xiv) local onde serão prestadas informações sobre a seleção.

Dentre os critérios de avaliação quando do julgamento da seleção, destacam-se (i) a adequação ao Plano de Operação, em respeito às condições técnicas constantes do edital, (ii) a capacidade econômico-financeira dos licitantes e (iii) a estrutura administrativa, operacional e de manutenção à disposição do serviço licitado. Em caso de empate, serão considerados, nesta ordem, os seguintes critérios: ter a empresa licitante sede social no Estado de São Paulo; ser a empresa licitante sindicalizada; e, persistindo o empate, decidir-se-á mediante sorteio.

Ato contínuo, será firmado Termo de Permissão com o vencedor da seleção para exploração do serviço. O termo irá prever, dentre outros requisitos, (i) condições operacionais à exploração da linha, (ii) vinculação da frota proposta quanto ao modelo e padrão do veículo, (iii) prazo de cinco anos consecutivos renováveis por igual período desde que a execução tenha sido cumprida satisfatoriamente durante o prazo inicial e (iv) obrigação de continuar prestando o serviço pela empresa que desista da operação, até que seja substituída, sob pena de declaração de inidoneidade.

Por outro lado, no que diz respeito à autorização, percebe-se que o decreto somente a utiliza de maneira residual, prevendo a outorga via autorização apenas em caso de manifesta urgência no atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo aos usuários ou comprometer a regular execução dos serviços, e enquanto não forem implantadas as permissões nos casos em que o Plano de Transporte vier a indicar a conveniência de uma linha ser operada por mais de uma transportadora. Ainda assim, o prazo da autorização nesses casos não será superior a seis meses prorrogáveis por igual período uma única vez, além de não gerar direito futuro para eventual delegação de permissão – e quaisquer autorizações supervenientes serão objeto de aditivo ao Termo de Autorização que, inicialmente, deverá prever (i) condições operacionais de exploração da linha, (ii) obrigações assumidas pela transportadora e (iii) data de início dos serviços.

Como se vê, portanto, o texto do Decreto 29.913/1989, que trata sobre os serviços regulares, privilegia sobremaneira o instituto da permissão em detrimento da autorização, a partir da imposição de uma série de requisitos e obrigações. Com efeito, é no mínimo curioso que, muito embora o Decreto retromencionado preveja a imprescindibilidade de procedimento licitatório para outorga via permissão, a prática adotada no Estado de São Paulo revela-se outra: empiricamente, sabe-se que as empresas rodoviárias que operam no transporte regular estadual o fazem de forma precária.

Não à toa, décadas após a publicação do Decreto ora em análise, foi publicado outro ato normativo pelo Poder Público estadual, isto é, o Decreto 61.635, de 19 de novembro de 2015, o qual dispõe sobre a concessão dos serviços rodoviários de transporte coletivo intermunicipal regular de passageiros nas áreas de operação do Estado de São Paulo. Dentre os objetivos do novo decreto, destacamos a determinação da concessão do serviço via licitação (arts. 1º e 2º), bem como a revogação do Decreto 29.913/1989 (art. 5º).

Em paralelo, o novo ato normativo também foi responsável por ripristinar os efeitos do decreto anterior (artigo único das Disposições Transitórias), estabelecendo que as disposições do Decreto de 1989 permanecerão aplicáveis aos serviços de transporte regular de passageiros até que a operação do serviço passe a ser feita à luz das novas orientações normativas, ou seja, por meio de procedimento licitatório – o que, como se sabe, ainda não ocorreu.



Nesse sentido, ou admite-se que todas as operações regulares de transporte intermunicipal no Estado de São Paulo estão sendo realizadas, historicamente, de maneira irregular, ou reconhece-se a adequação e legitimidade do instituto da autorização como instrumento hábil e eficaz à outorga no setor- tendo em vista que os objetivos do Decreto 61.635/2015 ainda não foram efetivamente implementados, porquanto inexistente a licitação para concessão do serviço. Ainda que a prática levada a cabo pelas transportadoras não se adequa com exatidão aos requisitos impostos pelo Decreto estadual 29.913/1989 para efeitos de autorização, fato é que a efetivação das “permissões” atuais tem se dado de forma precária, o que aproxima as necessidades impostas pela realidade do setor às características do instituto autorizatório.

A prática controversa levada a efeito no Estado de São Paulo acabou parando no Supremo Tribunal Federal. Entendemos que essa é uma janela de oportunidade para ajustar a regulamentação estadual às novas orientações fixadas pelo STF nas ADIs 5549 e 6270.

Assim, foi proposta a ação direta de inconstitucionalidade nº 7364 contra os artigos 37 a 43 do Decreto nº 29.912/1989 e dos artigos 113 a 120 do Decreto nº 29.913/1989, ambos do Estado de São Paulo, por violação aos seguintes princípios constitucionais: a independência e harmonia dos poderes (art. 2º), princípio da legalidade (art. 5º, II), competência privativa da União para legislar sobre transporte (art. 22, XI), competência privativa do Presidente da República para expedir decretos e dispor mediante estes (Art. 84, IV e VI), os princípios da ordem econômica de livre concorrência e defesa do consumidor (art. 170, IV, V e parágrafo único) e a prestação de serviços públicos (art. 175).

Ainda, na petição inicial foi requerida a distribuição à relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em razão da conexão entre causas de pedir e pedidos entre as ADIs 5578 e 7364, uma vez que visa à “declaração da inconstitucionalidade de dispositivos dos mesmos Decretos Autônomos editados pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo questionados na presente ação” (fl. 3 da petição inicial da ADI 7364).

No mérito, são abordadas diversas faces da inconstitucionalidade dos decretos. Inicialmente, alega-se a impossibilidade de “existência legítima de ‘decretos autônomos’ que criem ou restrinjam direitos e obrigações” (fl. 9), em razão da limitação do Poder Regulamentar da Administração Pública estar voltado à execução da lei, sendo a faculdade de regulação autônoma restrita. Assim, no que tange ao princípio da legalidade, este seria o motivo da violação, pois os decretos “impõem penalidades que só poderiam ser impostas por lei em sentido formal” (fl. 10).

O princípio da reserva legal, ou seja, a regra de competência privativa da União para legislar sobre transporte, teria sido violado uma vez que são Decretos Estaduais (29.912/89 e 61.635/15, além das disposições do 29.913/89) que regulam “direitos e obrigações relativos ao Serviço Intermunicipal de Transporte Coletivo de Passageiros sob Regime de Fretamento e ao Serviços Rodoviários Intermunicipais de Transporte Coletivo de Passageiros” (fl. 11-12)

Por fim, encerra-se o mérito com a afirmação de violação à cláusula de reserva legal, uma vez que “a referida norma se constitui um decreto autônomo, enquanto a Constituição Federal é clara ao determinar que tal determinação somente poderia existir por meio de lei” (fl. 16).

## **2.2. Das nuances do Projeto de Lei Complementar Estadual nº 56/2023**

No âmbito do Estado de São Paulo, tem-se o Projeto de Lei Complementar Estadual nº 56/2023<sup>[31]</sup>, que pretende autorizar a criação da Agência Reguladora de Transporte Coletivo de Passageiros do Estado. Segundo o art. 1º do projeto, a nova agência teria a finalidade de regular, gerenciar e fiscalizar as “modalidades de serviços de transporte coletivo de passageiros autorizados, permitidos ou concedidos, no âmbito da Secretaria de Transportes Metropolitanos e da Secretaria de Logística e Transporte, a entidades de direito privado”.

Tal Projeto de Lei nasce, segundo sua própria justificativa, por entender que a criação da Agência Reguladora de Transporte Coletivo de Passageiros do Estado é “uma necessidade no contexto das concessões crescente dos serviços de transporte coletivo de passageiro” (ALESP, 2023). Uma vez que se presencia o crescimento do regime de

parcerias público-privadas (PPPs) em São Paulo, pretende-se, com essa nova agência, que a regulamentação se dê de forma mais eficiente em relação à prestação de serviços públicos.

Argumentos favoráveis fortalecem a ideia de que “a proposta não esvazia a competência da ARTESP, com quem permaneceria a regulação, o gerenciamento e a fiscalização da delegação que recaia sobre a infraestrutura de transporte no Estado” (ALESP, 2023). Além disso, na reunião do CGPPP (Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas), realizada em 2019, Paulo José Galli, secretário-executivo da Secretaria de Transportes Metropolitanos na época, defendeu a necessidade da criação da agência e afirmou que “a criação da agência reguladora não incorrerá em novos custos ao Estado, considerando a incorporação das áreas afins existentes na máquina pública e a inversão das receitas de outorga variável e de taxas de fiscalização oriundas dos contratos celebrados, e que, além disso, propiciará conformidade de regramento e alinhamento de diretrizes para as práticas de melhores políticas tarifárias ao Setor, bem como maior segurança jurídica às contratações prevendo regras consistentes de mitigação dos riscos, de transparência e de eficiência”<sup>16</sup>.

Em sentido contrário, há posicionamentos que advogam pela desnecessidade de criação da ATCESP em razão da pré-existência da ARTESP, que já é a responsável pela regulação dos serviços rodoviários (Silva, 2021). Assim, seria mais eficaz “melhor fortalecer esses órgãos, aproveitando a estrutura já existente, de modo a não precisar criar outro órgão, evitando aumento da máquina pública” (*Ibidem*). Ainda, os defensores dessa perspectiva aduzem que, com a criação da nova agência, as tarifas públicas do transporte coletivo aumentariam anualmente, “com pouca possibilidade de negociação” (*Ibidem*).

Por fim, há quem defenda a existência de “uma autoridade metropolitana, dotada de independência de gestão dos governos e que tenha recursos próprios para garantir a expansão, manutenção e operação das linhas, poderia sanar boa parte dos problemas acima e, principalmente, acelerar as obras, seja por parte do Estado, quanto por parte de parcerias com o setor privado” (*Ibidem*).

## **2.3. Do necessário reposicionamento da ARTESP: sandbox regulatório, regulação responsiva e responsabilidade do Estado por omissão regulatória**

### **2.3.1. Sandbox regulatório como instrumento essencial à experimentação no setor rodoviário**

O célere avanço das tecnologias emergentes, como inteligência artificial, blockchain e Internet das Coisas (IoT), está transformando radicalmente nossa interação com o mundo. No entanto, esse progresso traz consigo um desafio crucial: a necessidade de regulamentação. A regulamentação, nesse sentido, é essencial para proteger os consumidores, manter a estabilidade dos mercados e permitir a inovação contínua de maneira segura e eficiente. Com efeito, tem-se a importância do “sandbox regulatório” no desenvolvimento de tecnologias emergentes, com foco na realidade brasileira.

Zetsche et al. (2017) definem o conceito de “sandbox regulatório” como um regime que permite a empresas inovadoras testarem seus produtos, serviços ou modelos de negócios em um ambiente controlado e seguro, sem estarem sujeitas a todas as normas regulatórias vigentes. O mecanismo possibilita a experimentação num mercado real, mantendo salvaguardas para proteger tanto os consumidores quanto a estabilidade do mercado, conforme destacado por Buckley *et al.* (2016). Além disso, Arner *et al.* (2016) afirmam que o sandbox regulatório atua como um espaço de aprendizado seguro, onde reguladores e empresas podem compreender melhor os benefícios e riscos associados às novas tecnologias, segundo Ferrarezi (2023).

<sup>16</sup> Mais em: ANP Trilhos, Redação. Gestão Doria inicia estudos para criação de uma Agência Reguladora de Transportes Públicos e projeto de concessão das linhas 8 e 9 da CPTM avança. **ANP Trilhos**. Junho de 2019. Disponível em: <https://anptrilhos.org.br/gestao-doria-inicia-estudos-para-criacao-de-uma-agencia-reguladora-de-transportes-publicos-e-projeto-de-concessao-das-linhas-8-e-9-da-cptm-avanca/>. Acesso em 18 dez. 2023.

Os benefícios incluem a promoção da inovação, ao estimular o desenvolvimento de novas tecnologias, uma melhor compreensão por parte dos reguladores das implicações das inovações e a facilitação da entrada de novos *players* no mercado, aumentando a competição. Apesar dos benefícios, existem consideráveis desafios como a complexidade da implementação e o risco de uso indevido por empresas e a necessidade.

O ambiente regulatório brasileiro tem evoluído para acompanhar as tecnologias emergentes, com esforços proativos, mas ainda enfrenta desafios em termos de agilidade e complexidade burocrática. O país deu passos significativos ao implementar um sandbox regulatório pelo Banco Central, inicialmente focado no setor financeiro.

Em um cenário de constantes mudanças nas tecnologias emergentes, a flexibilidade e a clareza regulatória são fundamentais para fomentar a inovação e o desenvolvimento (Ferrarezi, 2023, *apud* SANTOS; Silva, 2022). As regulamentações devem ser elaboradas de maneira a permitir a inovação, ao mesmo tempo em que devem ser suficientemente claras para que as empresas compreendam suas obrigações e as expectativas por elas geradas. Isso é especialmente relevante quando se busca equilibrar a promoção da inovação com a proteção de direitos e do interesse público, como segurança e privacidade (Ferrarezi, 2023, *apud* Oliveira; Martins, 2023).

Em 2019, houve uma iniciativa conjunta do Ministério da Economia, do Banco Central (BC), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), que divulgaram um comunicado coordenado sobre a implementação de um modelo de sandbox regulatório no Brasil. Essa medida visava lidar com as rápidas transformações nos setores financeiro, de capitais e securitário, e cada instituição seguia suas próprias regras baseadas em regulamentações específicas.

Em 2020, a CVM promulgou a Instrução CVM nº 626, posteriormente revogada pela Resolução CVM nº 29/2021, para regulamentar a constituição e operação do sandbox regulatório para pessoas jurídicas no mercado de valores imobiliários. O objetivo, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Resolução, era impulsionar a inovação no mercado de capitais, orientar os participantes em questões regulatórias durante o desenvolvimento de atividades para aumentar a segurança jurídica, reduzir custos e tempo no desenvolvimento de produtos e serviços, promover a concorrência entre prestadores de serviços e aprimorar o "arcabouço regulatório aplicável às atividades regulamentadas"<sup>17</sup>.

Diante dessas mudanças, reconheceu-se a necessidade de flexibilizar a atuação dos reguladores, dentro dos limites legais, para manter um padrão nas atividades reguladas que promovesse a inovação com o desenvolvimento de produtos e serviços inclusivos e de qualidade. Isso também visava oferecer maior segurança jurídica, proteção ao cliente e investidor, além de assegurar a higidez e eficiência dos mercados.

O impulso para implementar o sandbox regulatório intensificou-se com o crescimento das startups e a promulgação da Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), que introduziu no Brasil o conceito de sandbox para a produção de regras normativas em todos os setores relacionados à atuação das startups (Gonçalves, 2023 *apud*. Pereira, Reginaldo *et al.*, 2022). Apesar de ser uma legislação enxuta, com apenas 18 artigos, a LC nº 182/2021 impactou o mercado nacional, estendendo o ambiente experimental para além do setor financeiro.

O Tribunal de Contas da União (TCU) define o ambiente experimental gerado pelas sandboxes regulatórias como a suspensão temporária da obrigação de cumprir normas em determinados setores. Isso permite que empresas lancem produtos e serviços inovadores no mercado com menos burocracia e mais flexibilidade, monitoradas e orientadas pelos órgãos reguladores.

Dessa forma, órgãos reguladores podem conceder autorizações temporárias, suspendendo temporariamente partes específicas da legislação aplicável, para permitir que entidades ou empresas pré-selecionadas atuem em um ambiente experimental com o objetivo de desenvolver novos modelos de negócio baseados em tecnologias existentes ou inovadoras. O Brasil está iniciando a implementação desse instrumento, como um prenúncio de uma nova onda de evolução regulatória.

<sup>17</sup> BRASIL. **RESOLUÇÃO CVM nº 29, de 11 de maio de 2021**. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em 18 dez. 2023.

O ambiente regulatório flexível tem promovido inovação e impulsionado o crescimento das *fintechs*. Guimarães e Ferreira (2021) apontam que o sandbox regulatório foi importante para reduzir a incerteza regulatória, permitindo que as *fintechs* testassem novos produtos e serviços. Contudo, conforme Ferrarezi (2023), citado por Rocha *et al.* (2023), a estrutura do sandbox ainda apresenta desafios, sendo limitada tanto em tempo quanto no número de empresas, o que pode restringir o alcance da inovação.

Vale destacar que a inovação não se limita ao setor financeiro; diversas áreas, como saúde, agricultura, transporte e energia, estão passando por transformações devido às novas tecnologias, o que denota a importância do sandbox regulatório de maneira geral, ao passo que pode configurar-se como instrumento de qualificação da regulação em qualquer setor, de acordo com suas particularidades. Diante desse contexto, torna-se crucial ampliar o conceito de sandbox regulatório para abranger uma gama mais abrangente de setores. Essa expansão possibilitará que um maior número de empresas inovadoras experimente e desenvolva suas tecnologias em um ambiente regulado e seguro, acelerando o progresso tecnológico no Brasil (Ferrarezi, 2023, *apud* Silva; Sampaio, 2022).

Além das consultas públicas e da promulgação do Marco Legal das Startups, agências reguladoras como a ANTT estão explorando o sandbox regulatório. A Resolução nº 5.999/2022, publicada pela ANTT em 3 de novembro de 2022, visa promover a inovação e estimular o desenvolvimento tecnológico para o setor e seus usuários. Esse ambiente controlado busca antecipar riscos, permitindo a elaboração de um novo quadro regulatório eficiente para a circulação de pessoas e mercadorias, incluindo projetos inovadores como o “*Free Flow*” (livre pedágio) em rodovias federais concedidas pela agência reguladora.

Um alinhamento entre as agências reguladoras e os órgãos de controle é certamente muito bem-vindo, à medida que, não se espera, portanto, que as inovações abordadas sejam adotadas sem a “o sopesamento fundamentado de seus prós e contras, por exemplo, por meio de experimentações como regulação responsiva, sandbox regulatório ou como resultado de uma dada avaliação regulatória setorial” (Oliveira, 2022), uma vez que, ao se tratar desta relação entre “regulação estatal e inovação tecnológica, considerando aqui particularmente o serviço de fretamento colaborativo, não se espera do órgão regulador posturas que rivalizem/antagonizem pura e simplesmente “inovação” e “regulação” (*Ibidem*).

Aliás, a regulação federal tem demonstrado iniciativas de maturidade regulatória – muitas delas por meio de adoção voluntária – que podem servir de referencial setorial concreto para a regulação estadual. Interessante exemplo pode ser extraído das práticas da ANTT no que diz respeito às avaliações de impacto regulatórios (AIR), posto que “a agência vem preparando e evoluindo, de forma voluntária, uma estrutura metarregulatória para instrumentalizar o procedimento de análise de impacto regulatório, necessário ao seu processo normativo” (Gumiero, 2023, p. 190). Embora haja espaço para melhoria constante, à medida que a “qualidade de uma análise de impacto regulatório está, de fato, ligada [...] à sua capacidade de promover alternativas de ação regulatória que ofereçam a melhor razão de benefícios líquidos à sociedade” (*Ibidem*), são notórias as iniciativas de qualificação do processo de tomada de decisão regulatória por parte da ANTT.

Com o exemplo e estímulo da ANTT, espera-se que outras agências – especialmente as agências subnacionais atuantes no mesmo setor, a exemplo da ARTESP – sigam o mesmo caminho e promovam estudos sobre o sandbox regulatório em sua área de atividade regulatória, permitindo uma saudável experimentação de inovação e, assim, ajudando a potencializar a modernização dos serviços a seu alcance.

### **2.3.2. Regulação responsiva: referenciais para um reposicionamento da ARTESP**

É crucial que os órgãos reguladores estejam adequadamente preparados para lidar com tecnologias emergentes. Isso pode exigir treinamento adicional para compreender as implicações dessas tecnologias e desenvolver regulamentações apropriadas. Além disso, os reguladores devem estar prontos para se adaptar rapidamente à medida que as tecnologias evoluem.

A princípio, a concepção de um Estado responsivo assume particular relevância no estudo da consolidação de uma administração estatal voltada para o desenvolvimento, a qual reconhece a importância do mercado para o crescimento econômico sem negligenciar o papel redistributivo das políticas públicas. Entre os modelos de Estados desenvolvimentistas, destaca-se o modelo híbrido, composto por três elementos equilibrados: (i) instituições públicas burocráticas sólidas, atuando com imparcialidade e racionalidade; (ii) o mercado, indicando onde alocar eficientemente os recursos; e (iii) a participação democrática, capacitando os administrados a expressarem seus interesses e controlarem as decisões.

Nessa dinâmica, a responsividade é aplicável tanto na interação Estado-Mercado quanto na interação Estado-Administrados. No primeiro cenário, a responsividade emerge no papel do Estado como empresário, o qual assume os riscos na alocação de recursos, ampliando sua responsabilidade na interpretação adequada dos sinais do mercado e na eficiente aplicação dos investimentos. No segundo cenário, a responsividade é definida como "a capacidade dos governos de atender às preferências dos cidadãos por meio de políticas públicas implementadas" (Carnaes, 2021 *apud* Diniz, 2013), proporcionando meios para que os administrados expressem seus interesses, exijam consideração e supervisionem os resultados. Em ambos os casos, a responsividade requer algum nível de aproximação entre as partes envolvidas para ser eficaz.

A regulação responsiva segue a linha dos princípios de um Estado responsivo. Por um lado, as agências reguladoras devem compreender as limitações do mercado na conformidade com certas regulamentações desejadas, promovendo um ambiente regulatório saudável e evitando a formulação de regras economicamente inviáveis ou que possam resultar em penalidades significativas e desproporcionais. Por outro lado, devem seguir sua missão institucional de fiscalizar os agentes sobre os quais recai sua capacidade regulatória, além de fomentar um ambiente de qualificação na prestação dos serviços públicos respectivos.

Nesse contexto, a teoria da regulamentação responsiva concebida por Ian Ayres e John Braithwaite (Carnaes, 2021 *apud* AYRES; Braithwaite, 1992), caracteriza-se de forma flexível e adaptável a diversos contextos legais, sociais e econômicos, sendo representada como uma pirâmide, cuja base consiste em meios consensuais para cumprir a regulamentação, enquanto o topo representa os métodos mais rigorosos de intervenção regulatória. Nesse sentido, a aplicação dessas medidas, leves ou severas, dependerá do quadro jurídico e da cultura regulatória de cada país e de cada agência reguladora, sendo imprescindível a condução de um processo transparente.

No cenário atual, algumas agências reguladoras mostraram inclinação para adotar a teoria da regulação responsiva, tornando suas ações mais flexíveis e abertas à adoção de soluções consensuais e mais adequadas. A adoção dessa teoria reflete um ambiente de amadurecimento regulatório, o qual não se baseia apenas na aplicação de penalidades, mas na busca genuína por soluções através da correção acordada das atividades reguladas, que resulta em uma abordagem mais eficiente para se fazer cumprir o quadro regulatório.

A título de exemplo: em busca de uma atuação mais eficaz e de índices aprimorados de conformidade regulatória, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) introduziu, em agosto de 2020, o *Projeto Regulação Responsiva*.

Em seus termos, "a regulação responsiva surge como uma alternativa ao modelo regulatório centrado predominantemente em sanções, conhecido como comando e controle"<sup>18</sup>. Nesse sentido, a abordagem exclusiva de comando e controle apresenta limitações, uma vez que não oferece incentivos para que o regulado cumpra voluntariamente os requisitos estabelecidos pelo regulador. Ademais, as penalidades, suspensões e cassações tendem a ser excessivamente severas, tanto para o regulador quanto para o regulado que demonstra histórico de colaboração e comprometimento com os objetivos regulatórios.

A adoção exclusiva de ferramentas de comando e controle pode acarretar diversos problemas, como normas excessivamente prescritivas, aumento do volume de processos sancionatórios e custos administrativos elevados, além da limitada flexibilidade do regulador diante da diversidade de comportamentos dos regulados e da eficácia reduzida

<sup>18</sup> Mais em: BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Conheça o Projeto Regulação Responsiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>. Acesso em: 15 dez. 2023.

das sanções aplicadas. O Projeto propõe, portanto, que a ANAC reavalie seu atual modelo de regulação, utilizando ferramentas de comando e controle apenas quando estritamente necessário. A ênfase será colocada no estabelecimento de incentivos, prevenção e conformidade regulatória, em vez de uma abordagem estritamente punitiva. Com o uso apropriado de instrumentos persuasivos e penalidades, espera-se que a regulação da aviação civil se torne mais eficiente, com resultados positivos para o ambiente regulado e para os setores da sociedade direta e indiretamente atingidos.

Com essa iniciativa, a Agência busca também incentivar a adoção de intervenções menos prescritivas para assuntos de menor risco, como a implementação de selos, premiações e soluções consensuais. A ANAC reconhece que promover um sistema cooperativo é crucial para criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável e seguro do setor. Para alcançar esse objetivo, é igualmente essencial fortalecer as relações com os regulados, baseadas principalmente no diálogo e na transparência. Para garantir o desenvolvimento abrangente e estruturado do trabalho, a equipe do Projeto conta com servidores de todas as unidades da Agência que atuam nos processos de regulamentação, fiscalização e aplicação de providências administrativas. Essa iniciativa está alinhada ao Plano Estratégico 2020-2026, que orienta a Agência a construir um modelo de regulação responsiva e inteligente.

A ANAC já adota ações que utilizam uma abordagem diferente da de comando e controle, que, para ilustrar tal pontos<sup>19</sup>, são apresentadas aqui, em síntese, algumas delas:

*Aeroportos Sustentáveis:* o programa “Aeroportos Sustentáveis” é um instrumento de incentivo não-regulatório que visa disseminar boas práticas de gestão ambiental em aeroportos e reconhecer iniciativas proativas ligadas à sustentabilidade das operações aéreas. Com a primeira edição em dezembro de 2019, a adesão ao projeto é voluntária e gratuita e os aeroportos são classificados em grupos, de acordo como o número de passageiros processados.

*Consumidor.gov.br:* em 2016, a ANAC aderiu ao Consumidor.gov.br plataforma onde é possível a busca de soluções alternativas para mediação de conflitos entre consumidores e empresas aéreas. A ANAC foi a primeira agência reguladora a aderir à plataforma e, desde 2019, também a utiliza como sistema eletrônico de atendimento para reclamações de consumidores contra empresas que operem serviços de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil. Assim, essas empresas devem aderir e estar ativas no Consumidor.gov.br, além de responder no prazo as reclamações registradas na plataforma. A ANAC monitora as reclamações registradas na plataforma e as utiliza como subsídios para a fiscalização e a melhoria da regulamentação. Além disso, a Agência publica periodicamente Boletins de Monitoramento com os dados das reclamações registradas pelos passageiros.

*Proposta Apoiada em Contratos de Concessão de Aeroportos:* a partir da quinta rodada de concessões, foram criados instrumentos adicionais para permitir maior participação dos operadores aeroportuários e dos principais usuários nas decisões sobre o planejamento e a utilização do aeroporto. A Proposta Apoiada é um mecanismo de flexibilização regulatória que tem o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a eficiência na gestão aeroportuária ao longo do período da concessão. Além disso, possibilita a inovação do mercado, por exemplo, a operação de empresas áreas de baixo custo (*low cost*). Os operadores aeroportuários poderão, mediante negociação e em acordo com as demais partes afetadas, apresentar propostas de alteração de parâmetros definidos diretamente pelo regulador. A proposta apresentada pelo operador aeroportuário deve ser aprovada pela ANAC e tem a duração de cinco anos, sempre associada às Revisões dos Parâmetros da Concessão.

O mecanismo de Proposta Apoiada é baseado no princípio chamado *constructive engagement*, recomendado pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e utilizado na regulação de aeroportos em outros países. A aplicação deste princípio vem da constatação de que os participantes do mercado (provedores e usuários da infraestrutura) possuem mais informações que o regulador sobre as características da infraestrutura e da operação aeroportuária e sobre seus próprios custos e preferências. Portanto, esses atores são capazes de alcançar arranjos superiores à regulação para os parâmetros de oferta e remuneração dos serviços aeroportuários. Dessa forma, a

<sup>19</sup> Mais em: BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Exemplos Responsivos já adotados**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/exemplos-responsivos-ja-adotados>. Acesso em: 15 dez. 2023.



ideia da Proposta Apoiada converge com a abordagem da regulação responsiva, na medida em que se procura aprimorar o modelo regulatório com a superação da regulação tradicional, estabelecendo estratégias e instrumentos inovadores, mais efetivos e focados em desempenho, capazes de incentivar o comportamento dos regulados para a obtenção dos melhores resultados.

*Providências preventivas de fiscalização:* o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI) são as medidas administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização mais brandas no âmbito do conceito de Pirâmide de *Enforcement* e permitem a correção do comportamento irregular do regulado, sem necessariamente recorrer ao caráter punitivo.

Em que pese as agências reguladoras tenham autonomia para pautar a própria atividade regulatória de acordo com sua própria finalidade institucional, é imperioso dedicarmos uma breve análise a respeito da postura do controle externo frente ao paradigma da regulação responsiva.

No caso específico da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Tribunal de Contas da União (TCU) parece aprovar iniciativas relacionadas à regulação responsiva, sendo que o modelo adotado pela Resolução Aneel 846/2019 foi validado pelo TCU nos acórdãos 1946/2019 e 2525/2021. Esse normativo estabelece a celebração de "planos de resultados" com os regulados para aprimorar o desempenho, com sujeição à fiscalização apenas em casos de ausência, inconsistência ou descumprimento do plano. O TCU considera a regulação responsiva eficaz para que a Aneel monitore casos de descumprimento contratual relacionados à qualidade dos serviços prestados.

Nos acórdãos 4547/2020 e 651/2016, o TCU reconheceu a regulação responsiva como uma técnica regulatória mais moderna, superando desafios de fiscalização limitada devido à escassez de recursos humanos. Até a implementação da Resolução 846/2019, a Aneel seguia um modelo de fiscalização de qualidade de abrangência geral e indiscriminada. Com a transição para a noção de regulação responsiva, a fiscalização passou a ser direcionada a um grupo específico de regulados, otimizando o procedimento.

Mesmo diante do grave incidente de apagão na Subestação de Macapá no final de 2020, o TCU enfatizou a importância de uma gestão mais eficiente das informações do sistema (Ac. 1224/2023). Embora tenha considerado a fiscalização insuficiente e tardia nesse caso, o tribunal não questionou o princípio subjacente da adoção do modelo de regulação responsiva no setor elétrico.

O reconhecimento da legalidade e eficácia da regulação responsiva pelo TCU representa um estímulo significativo para a ampla adoção dessa técnica junto à cultura regulatória de cada setor regulado no mercado brasileiro – método cujo grande potencial coaduna-se sobremaneira a uma noção de participação democrática à medida que faz dos regulados verdadeiros colaboradores efetivos no processo regulatório.

### **2.3.3. A atuação da ARTESP frente à possibilidade de responsabilização do Estado por omissão regulatória**

As fontes primárias do Direito determinam o dever de regulamentação pelas entidades competentes, o que, conforme nosso entendimento, não vem sendo cumprido pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) – o que caracteriza a incidência de omissão regulatória que poderia fundamentar eventuais pedidos de responsabilização civil do Estado.

Em síntese, a omissão regulatória ocorre quando a agência deixa de exercer o poder normativo a ela atribuído ou quando demora além do razoável para deliberar sobre matérias de sua competência (Sampaio; Schiller, 2018); no caso da ARTESP, a conduta omissiva se materializa pela inércia da agência estadual em uniformizar a regulação setorial que irá determinar o modo de operação do serviço de transporte regular. Exemplo disso é que, apesar de o Decreto n.



61.635/2015 evidenciar a competência da ARTESP quanto ao detalhamento do processo licitatório<sup>20</sup>, quase dez anos já se passaram sem que a agência tenha demonstrado qualquer iniciativa concreta quanto ao cumprimento de seu dever ou à adequação aos atuais entendimentos pertinentes à autorização administrativa.

Na prática, a omissão regulatória é responsável por consequências negativas que afetam a qualidade da prestação do serviço e a concorrência no setor, inclusive porque a inércia administrativa em se adequar às boas práticas atrasa ou impede a entrada de novas empresas no mercado; com efeito, surge a possibilidade de ajuizamento de ações indenizatórias por parte de *players* prejudicados pela falta de uniformização da regulação, se for comprovado o nexo causal entre a omissão regulatória e o dano sofrido (Neves, 2002).

Esse entendimento está em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em sede de repercussão geral, entendeu que a responsabilidade da Administração direta ou indireta é objetiva e independe de culpa quando há transgressão por parte do órgão ou da entidade em cumprir um dever ou *facere* estabelecido: "configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência- quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo- surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa"<sup>21</sup>.

Evidente, portanto, que, se faz necessária a consolidação de uma boa regulamentação sem que sejam impostas "adversidades e restrições desproporcionais aos *players* do setor regulado, nem que tenham origem em um olhar enviesado ou inadequado da atividade sobre a qual incide a regulação, sobretudo quando a atividade é estimulada ou intermediada por inovações tecnológicas" (Oliveira, 2023).

Com efeito, a ARTESP é a responsável por "regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos a entidades de direito privado, conforme Decreto nº 46.708, de 22 de abril de 2002"<sup>22</sup>. Assim, é de sua competência a fiscalização e regulamentação do transporte intermunicipal no Estado de São Paulo, exceto dentro das regiões metropolitanas, onde tais funções competem à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU).

É cabível retomar aqui, complementando os comentários feitos alhures a respeito das iniciativas empreendidas pela ANTT, sobre a necessidade de se desenvolver uma sistematização da análise de impacto regulatório no âmbito da ARTESP, o que parece não estar ocorrendo. Uma melhor adoção do instrumento pode se revelar um verdadeiro divisor de águas no posicionamento da agência frente às queixas de sua atuação, não bastando simplesmente reduzi-lo a um entrave burocrático. É dizer que, embora haja "amplo reconhecimento de que a mera adoção da AIR (procedimento/meio) não basta para que a decisão regulatória seja admitida por racional" (Gumiero, 2023, p. 197), a avaliação de impacto é necessária e importante para a medição quali e quantitativa de iniciativas da entidade, especialmente ao ser operada em um contexto de sandbox regulatório.

Visando beneficiar os usuários e evitar que empresas recorram à instância judicial, a adequada e efetiva regulamentação faz-se necessária. Entretanto, esse tem sido um desafio considerável para a Artesp, cuja conduta parece coadunar-se com o que a doutrina identifica por "omissão regulatória".

Conceitua-se omissão regulatória como "a ausência de normatização sobre qualquer aspecto regulatório necessário ao funcionamento de um setor econômico" (Aragão; Sampaio, 2006, p. 548), devendo ser analisada pela ótica do conceito de "silêncio administrativo", o qual, por sua vez, dá-se por ocorrido quando "a Administração não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão" (Bandeira de Mello, 2013, p. 417). Ainda

<sup>20</sup> Artigo 3º - Fica a ARTESP autorizada a detalhar as diretrizes específicas do procedimento licitatório a que se refere este decreto, observados o Plano Diretor de Transportes e a Deliberação do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização que recomendou a sua aprovação.

<sup>21</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 841.526/RS**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 30.03.16.

<sup>22</sup> ARTESP, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte no Estado de São Paulo. Manual-regular. 2013, p. 5. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Manual-regular.pdf>. Acesso em 18 dez. 2023.

no âmbito doutrinário, “no caso da regulação econômica, a omissão das agências poderá acarretar prejuízos para as empresas, consumidores e usuários de serviços público” (Korenblum, 2012).

Evidente que a omissão pode ocorrer por diversas razões, seja por falta de conhecimento ou compreensão da temática, pela agilidade e inovações do mercado, por razões políticas e pressão econômica ou até mesmo em razão da necessidade de espera por evidências em detrimento do posicionamento preventivo.

Válido ressaltar que, em razão da inércia, a parte lesada pode ensejar a judicialização, pela interpretação extensiva do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, o qual aduz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Contudo, muito discute-se acerca dos benefícios e malefícios da intervenção do Judiciário no âmbito regulatório, o que também será objeto de análise mais detida por este artigo.

Nesse sentido, é válido pontuar que a omissão regulatória representa um sério risco sob a ótica da responsabilidade civil do Estado, uma vez que existe o debate sobre possibilidade de responsabilização das agências reguladoras “seja por omissão regulatória, seja por danos causados por atos normativos veiculados por estas autoridades administrativas independentes, as quais, no direito brasileiro, têm natureza de autarquias especiais”<sup>23</sup>.

Como foi visto ao longo do presente artigo, a regulação do transporte coletivo de passageiros no âmbito do Estado de São Paulo tem sido o cerne de um conjunto de imbróglios, especialmente pela discussão que se encontra no STF por meio da ADI 7364. A ausência de regulamentação específica e contemporânea pela ARTESP, apta a privilegiar as boas práticas e estimular a adoção do instituto da autorização, pode, sem dúvidas, ser interpretada como omissão regulatória sujeita a eventuais pleitos de responsabilização.

Assim, em razão do crescente debate acerca da omissão regulatória e sua relação com a intervenção do Poder Judiciário, conclui-se que deve haver maior responsividade das agências reguladoras no que tange aos instrumentos de controle e resposta, de acordo com as características e necessidade de cada agência, a fim de respeitar suas peculiaridades (Sampaio; Schiller, 2018, p. 99).

### **3. Por um novo modelo regulatório no setor de transporte rodoviário de passageiros**

#### **3.1. Intervenção positiva do Poder Judiciário na regulação rodoviária**

Em situações de omissão regulatória, quando a entidade competente se mantém inerte ou sob atuação deficitária no que diz respeito à sua missão e função institucional, é demasiado comum que as partes interessadas recorram a instâncias diversas, para que, ainda parcialmente, tenham alguns de seus direitos resguardados.

Com o setor rodoviário, o fenômeno não é diferente e tem sido corriqueira a busca pela tutela do Poder Judiciário – especificamente no que tange ao tema da outorga via autorização administrativa para o serviço regular de transporte de passageiros.

Dessarte, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal já lançou uma série de referenciais para a regulação setorial – mas o tema das autorizações administrativas vem sendo objeto de análise não somente na Corte Suprema. Em ação movida perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, suscitou-se a constitucionalidade do art. 13, V, “e”, da Lei nº 10.233/2001, que prevê, justamente, o instrumento da autorização para delegação dos serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura. Naquela

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Responsabilidade Civil do Estado**: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. Transcrição fiel e integral da prova escrita realizada no Concurso para Professor Doutor em Direito Administrativo do Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP. Edital FD- n. 39/2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4260766/mod\\_resource/content/0/RESPONSABILIDADE%20CIVIL%20DO%20ESTADO.%20Reflex%C3%B5es%20a%20partir%20do%20direito%20fundamental%20%C3%A0%20boa%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.%20OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino..pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4260766/mod_resource/content/0/RESPONSABILIDADE%20CIVIL%20DO%20ESTADO.%20Reflex%C3%B5es%20a%20partir%20do%20direito%20fundamental%20%C3%A0%20boa%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.%20OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino..pdf)

oportunidade, o TRF-5 concluiu pela constitucionalidade do dispositivo legal, porquanto, na linha do voto do Desembargador Federal relator.

Mais eficiente do ponto de vista econômico a sua prestação mediante autorização, nos moldes delineados pelo legislador no âmbito de sua liberdade de conformação. É que não se tem como mais adequada a sua prestação por um único agente privado (Binenbojm, 2017 *apud* Tribunal Regional Federal da 5ª Região. ApelReex nº 32478/PB. Processo nº 2004.82.00.009911-1/01. Rel. Des. Federal Edilson Pereira Nobre Júnior. Julgado em 26/10/2016).

Outro importante julgado é uma decisão monocrática do TRF da 1ª Região a respeito da autorização no âmbito do transporte coletivo terrestre interestadual. Na decisão, reconheceu-se a validade jurídica da autorização prevista no art. 14, III, “j”, da Lei 10.233/2001:

A opção do Poder Público pela autorização modifica totalmente o quadro de transportes interestadual de passageiros, visto que, a partir da alteração legislativa, esse serviço público não mais se enquadra na necessidade de licitação. De fato, o art. 37, XXI da Constituição, prevê como ressalva os “casos especificados na legislação”. A hipótese de que trata os autos passou a se enquadrar na ressalva, por estar estabelecido em lei que o transporte coletivo interestadual de passageiros deve ser outorgado mediante autorização, independentemente de licitação. Assim, rejeito a alegação de inconstitucionalidade do art. 14, III, “j”, da Lei nº 10.233/2001, com redação dada pelo art. 3º.

Em relação à ARTESP, recente decisão da 2ª Vara Cível de Tupã, Estado de São Paulo, Processo nº 1008516-26.2020.8.26.0637, evidenciou que a inércia da Agência “acaba por afastar a possibilidade de novas empresas adentrarem no mercado, e impossibilita que possam concorrer em condições de igualdade com as empresas exploram o serviço público há décadas de forma precária, prejudicando a livre concorrência e aos consumidores que poderiam ter acesso a um transporte coletivo de melhor qualidade”<sup>24</sup>.

Deste modo, percebe-se que, em um cenário de omissão e insuficiência regulatória, a busca pelo Poder Judiciário é vista pelas empresas como uma possível alternativa. A tutela jurisdicional torna-se, assim, uma solução intermédia, que não é a ideal, mas tem sua importância ao lançar as bases do que pode vir a ser uma regulação para o setor.

### **3.2. Um novo modelo regulatório à luz do Direito de Concorrência e dos direitos sociais e consumeristas**

A intervenção do Poder Judiciário tende a diminuir à medida que a regulação setorial venha a ser permeada por segurança jurídica e *enforcement*, se apresentando de maneira mais responsiva e eficiente e privilegiando, portanto, a reserva de administração.

Com efeito, é possível utilizar a regulação no setor de transportes rodoviários de passageiros no Estado de São Paulo como um verdadeiro estudo de caso. Estudo de caso este que, uma vez alinhado com as diretrizes propostas por este artigo, poderá servir como modelo a ser replicado em outros entes federados.

Nesse sentido, pretendemos que o presente artigo contribua com os debates em prol da edição de um novo marco regulatório para o setor de transportes rodoviários de passageiros no Estado de São Paulo, que deverá passar necessariamente por uma atuação mais responsiva da ARTESP.

Consideramos adequado e recomendável que, nesse processo de solidificação do marco regulatório, seja dada preferência à formalização de instrumentos contratuais via autorização administrativa. Sem sombra de dúvidas, por

---

<sup>24</sup> GUAÍRA, O. Juiz condena Artesp por atraso em licitação e acusa agência de favorecimento ao monopólio das empresas de ônibus. Fevereiro de 2022. Disponível em: <https://oguaira.com.br/juiz-condena-artesp-por-atraso-em-licitacao-e-acusa-agencia-de-favorecimento-ao-monopolio-das-empresas-de-onibus/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

todo o exposto ao longo deste artigo, a viabilização da autorização administrativa como instrumento contratual de outorga no setor rodoviário funcionará como efetiva medida para a materialização de uma miríade de direitos – a título de exemplo, convém destacar a maior democratização do acesso ao transporte rodoviário de passageiros e o surgimento de novos prestadores de serviços que, sob um regime de legítima competição, irão promover benefícios coletivos diversos, desde aqueles de natureza concorrencial até os direitos sociais e consumeristas.

Uma vez empreendido o esforço necessário à consolidação do marco regulatório setorial no Estado de São Paulo, e à luz da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, o modelo poderá ser objeto de inspiração para outros entes federados editarem, cada um, o regramento específico de sua própria regulação no setor de transportes rodoviários de passageiros.

## Considerações finais

Ante todo o exposto, relembremos algumas conclusões obtidas por meio de nossa análise. Em primeiro lugar, com base em entendimentos contemporâneos da doutrina especializada, a outorga via autorização administrativa no setor de transportes rodoviários foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio do julgamento conjunto das ADIs 5549 e 6270 – orientação que vem sendo respeitada e replicada por grande parte da jurisprudência pátria.

Em segundo lugar, é absolutamente imperativo que a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ARTESP e outras entidades reguladoras competentes reavaliem sua atuação regulatória – e, especialmente no caso da ARTESP, que sejam consideradas boas práticas em sintonia com noções voltadas a uma regulação responsiva e ao sandbox regulatório, este a partir da abertura de um espaço regulatório experimental consubstanciado na anuência expressa da entidade competente para que os prestadores de serviços interessados possam operar viagens intermunicipais no Estado de São Paulo mediante a obtenção de termos de autorização, tomando como referência as boas práticas dos demais setores regulados no tema.

Em terceiro lugar, chegamos a uma conclusão segundo a qual é perfeitamente possível o ajuizamento de pleitos de responsabilidade civil do Estado motivados por omissão regulatória, quando a entidade competente se mantém inerte em relação à sua missão institucional e, por conta disso, acaba-se por transferir a competência para o Poder Judiciário fixar as bases do que seria a regulação setorial.

Com base nessas conclusões, advogamos pela edição de um novo marco regulatório para o setor de transportes rodoviários de passageiros no Estado de São Paulo, que deverá passar necessariamente por uma atuação mais responsiva da ARTESP. Consideramos adequado e recomendável que, nesse processo de solidificação do marco regulatório, seja dada preferência à formalização de instrumentos contratuais via autorização administrativa, após um período de testes a serem efetivados em um ambiente de experimentação regulatória.

Uma vez empreendido o esforço necessário à consolidação do marco regulatório setorial no Estado de São Paulo, e à luz da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, o modelo poderá ser objeto de inspiração para outros entes federados editarem, cada um, o regramento específico de sua própria regulação no setor de transportes rodoviários de passageiros.

## Referências

ALESP, Assembleia Legislativa de São Paulo. **Projeto de Lei nº 56 de 2023**. Processo Número: 6726/2023. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/03/Propositura/1000485446\\_1000622729\\_Propositura.pdf](https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/03/Propositura/1000485446_1000622729_Propositura.pdf). Acesso em 15 jan. 2023.

ANP Trilhos, Redação. Gestão Doria inicia estudos para criação de uma Agência Reguladora de Transportes Públicos e projeto de concessão das linhas 8 e 9 da CPTM avança. Junho de 2019. **ANP Trilhos**. Disponível em: <https://anptrilhos.org.br/gestao->

doria-inicia-estudos-para-criacao-de-uma-agencia-reguladora-de-transportes-publicos-e-projeto-de-concessao-das-linhas-8-e-9-da-cptm-avanca/. Acesso em 18 dez. 2023.

ANTT. Redação JOTA, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/transporte-rodoviario-passageiros/stf-garante-concorrenca-e-novo-marco-do-transporte-rodoviario-so-depender-da-antt-06042023>. Acesso em 18 dez. 2023.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 6.033 de 21 de dezembro de 2023**. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAto=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAto=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em 15 jan. 2023.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 5.999, 3 de novembro de 2022**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5.999-de-3-de-novembro-de-2022-441284496>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 4770, de 25 de Junho de 2015**. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00004770&seqAto=000&valorAto=2015&orgao=DG/ANTT/MT&cod\\_modulo=420&cod\\_menu=7145](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00004770&seqAto=000&valorAto=2015&orgao=DG/ANTT/MT&cod_modulo=420&cod_menu=7145). Acesso em: 28 nov. 2023.

ANTT. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório, Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST)**. 18 de maio de 2022. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+-+AIR+%281%29+%281%29.pdf/d5848237-5758-5dfe-70d4-29a92e7b3e96?t=1659551822043>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ANTT. **Consolidação e aperfeiçoamento do marco regulatório do transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=502>. Acesso em: 5 dez. 2023

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Contratos de adesão celebrados**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/autorizacoes-ferroviarias-1/contratos-de-adesao-celebrados>. Acesso em 18 jul. 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Omissão no exercício do poder normativo das agências e a concorrência desleal. In: ARAGÃO, Alexandre (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O serviço público e as suas crises. **Interesse Público**. v. 9, n. 46, p. 73–92, nov./dez., 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/38248>. Acesso em: 5 dez. 2023

ARTESP, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo. **Guia para contratação de Transporte Intermunicipal de Passageiros sob regime de Fretamento**. Fevereiro, 2013. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/TransporteColetivo/Fretamento/GUIA-FRETAMENTO.pdf>. Acesso em 16 nov. 2023.

ARTESP, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte no Estado de São Paulo. **Manual-regular**. 2013, p. 5. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Manual-regular.pdf>. Acesso em 18 dez. 2023.

ARTESP, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo. **Projeto de Lei Complementar nº 56/2023**. Processo Número: 6726/2023. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/03/Propositura/1000485446\\_1000622729\\_Propositura.pdf](https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/03/Propositura/1000485446_1000622729_Propositura.pdf). Acesso em 20 nov. 2023.

BACEN. Comunicado Conjunto Ministério da Economia, Banco Central, CVM e Susep: divulga ação coordenada para implantação de regime de sandbox regulatório nos mercados financeiro, securitário e de capitais brasileiros. **Bacen**, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16776/nota>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL, Ministério da Economia. **Tomada de Subsídios ANTT no 004/2020, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/advocacia-da-concorrenca/2020-2021/agencia-nacional-de-transportes-terrestres-antt/parecer-12410.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. **Lei 14.298/2022**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/35416653#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.233,passageiros%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 05 dez. 2023

BRASIL. **RESOLUÇÃO CVM nº 29, de 11 de maio de 2021**. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em 18 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Conheça o Projeto Regulação Responsiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Exemplos Responsivos já adotados**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/exemplos-responsivos-ja-adotados>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL, ANTT. **Parecer SEI Nº 12410 de 2020/ME**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/advocacia-da-concorrenca/2019-2020-2021/agencia-nacional-de-transportes-terrestres-antt>. 15 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 2021 (Marco Legal da Startups)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. **RESOLUÇÃO CVM Nº 29, DE 11 DE MAIO DE 2021**. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade 5.549**, Relator Ministro Luís Fux. Distrito Federal. Brasília, DF, 29 de março de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768157260>. Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade 6.270**, Relator Ministro Luís Fux. Distrito Federal. Brasília, DF, 29 de março de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358470447&ext=.pdf>. Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade 6.482**, Relator Ministro Gilmar Mendes. Distrito Federal. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5953989>. Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 7364**. Petição Inicial. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6598072>. Acesso em 18 dez. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 841.526/RS**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, 30 mar. 2016.



BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1668**. MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/1998, DJ 16/04/2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347202>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 81**. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 23/10/2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 4679**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14595772>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 230/2023**, Plenário, Relator Antônio Anastasia. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A230%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A230%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 27, de 1998**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/27%252F1998/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252CNUMATOINT%2520desc/0/%2520?uid=f2bd25a0-a9ad-11ea-8198-fb552395197b>. Acesso em 18 nov. 2023.

BRASIL, Ministério da Infraestrutura. **Conheça o Projeto Regulação Responsiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva> Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL, Ministério da Infraestrutura. **Exemplos Responsivos já Adotados**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/exemplos-responsivos-ja-adotados>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.996/2014. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 1268–1285, 2017. DOI: 10.12957/rdc. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/29544/21084>.

BUSER, Brasil. Pesquisa Sobre Perfil de Usuários Buser - 2ª Edição. **Medium**, 05 mai. 2022. Disponível em: <https://medium.com/transporte-colaborativo/pesquisa-sobre-perfil-de-usuarios-buser-2a-edicao-49fed6368689>. Acesso em: 28 nov. 2023.

CARNAES, M. Breve reflexão sobre a regulação responsiva. **Revista Consultor Jurídico, Conjur** (Coluna Público & Pragmático). 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-20/artx-publico-pragmatico-breve-reflexao-regulacao-responsiva/> . Acesso em: 15 dez. 2023.

COUTO E SILVA, Almiro. Privatização No Brasil E O Novo Exercício De Funções Públicas Por Particulares. Serviço Público "À Brasileira"? In. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, 230, out./dez., 2002.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERRAREZI, T. Sandbox regulatório: um instrumento estratégico. **Migalhas**. 2023. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/386501/sandbox-regulatorio-um-instrumento-estrategico> . Acesso em: 15 dez. 2023.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 208.

GONÇALVES, S. F. Beabá do sandbox regulatório no Brasil. **Revista Consultor Jurídico, Conjur**. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-29/samella-goncalves-beaba-sandbox-regulatorio-brasil2/> . Acesso em: 15 dez. 2023.



GUAÍRA, Redação. Juiz condena Artesp por atraso em licitação e acusa agência de favorecimento ao monopólio das empresas de ônibus. **Guaíra**. Fevereiro de 2022. Disponível em: <https://oguaira.com.br/juiz-condena-artesp-por-atraso-em-licitacao-e-acusa-agencia-de-favorecimento-ao-monopolio-das-empresas-de-onibus/>. Acesso em: 18 dez. 2023

GUMIERO, Thiago Antonelli. **A AIR como Instrumento de Motivação do Ato Regulatório**: avaliando a qualidade das análises de impacto regulatório conduzidas pela ANTT. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2023.

JÚNIOR, Edilson Pereira. A autorização de serviço público e a Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 75, p. 185, jul./dez. 2019.

JOTA, Redação. STF garante concorrência e novo marco do transporte rodoviário só depende da ANTT. **JOTA**. 06 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/transporte-rodoviario-passageiros/stf-garante-concorrenca-e-novo-marco-do-transporte-rodoviario-so-depende-da-antt-06042023?non-beta=1> Acesso em 18 nov. 2023.

JOTA, Redação. TRF1 julga constitucionalidade do regime de autorização no transporte rodoviário interestadual. **JOTA**. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/transporte-rodoviario-passageiros/trf1-julga-constitucionalidade-do-regime-de-autorizacao-no-transporte-rodoviario-interestadual-12122022>. Acesso em 18 nov. 2023.

KORENBLUM, Sabrina Funchal Carneiro. Controle Judicial das omissões das agências reguladoras. **Migalhas**. 2012. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/161698/controle-judicial-das-omissoes-das-agencias-reguladoras>. Acesso em 15 dez. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 228, abr./jun. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. A nova lei dos portos e os regimes de exploração dos portos brasileiros. In: RIBEIRO, Leonardo Coelho (coord.); FEIGELSON, Bruno (coord.); FREITAS, Rafael Vêras (coord.). **A nova regulação da infraestrutura e da mineração: portos-aeroportos-ferrovias-rodovias**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, pp. 121-136.

MONDUZZI, Luciana Figueiredo. O que autoriza a superação de precedente judicial? **Revista Consultor Jurídico, Conjur**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-16/monduzzi-autoriza-superacao-precedente-judicial/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MPF, Canal. **Julgamento conjunto da ADI 5549 e ADI 6270**. YouTube, 15/03/23. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=YvkuQl7VLgc&ab\\_channel=CanalMPF](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=YvkuQl7VLgc&ab_channel=CanalMPF). Acesso em 16 nov. 2023.

NEVES, José Roberto de Castro. Responsabilidade por omissão das agências reguladoras. **Migalhas**, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/391424/responsabilidade-por-omissao-das-agencias-reguladoras>. Acesso em 15 dez. 2023.

NEVES, Rodrigo Santos. Responsabilidade civil das agências reguladoras. **Revista dos Tribunais**, ano 91, vol. 803, p. 741, set./2002).

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CUNHA FERRAZ, Pedro da. Dilemas regulatórios na prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros: a autorização de serviço público na Lei n.º 10.233/01 ante as inovações tecnológicas que impactam o setor de transportes. In: TOJAL, Sebastião Botto de Barros (Coord.). **Direito e infraestrutura: rodovias e ferrovias, 20 anos da Lei n.º 10.233/2001**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, v.2., p. 104-105. PDL 494/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265679>. Acesso em: 28 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Responsabilidade Civil do Estado**: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. Edital FD- n. 39/2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4260766/mod\\_resource/content/0/RESPONSABILIDADE%20CIVIL%20DO%20ESTADO.%20Reflex%C3%B5es%20a%20partir%20do%20direito%20fundamental%20%C3%A0%20boa%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.%20OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino..pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4260766/mod_resource/content/0/RESPONSABILIDADE%20CIVIL%20DO%20ESTADO.%20Reflex%C3%B5es%20a%20partir%20do%20direito%20fundamental%20%C3%A0%20boa%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.%20OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino..pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Transporte por fretamento colaborativo: assimetrias e abusos regulatórios. **JOTA**, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transporte-por-fretamento-colaborativo-assimetrias-e-abusos-regulatorios-20042022>. Acesso em: 15 dez. 2023.

RODAS, Sérgio. STF valida dispensa de licitação para transporte coletivo de passageiros. **Revista Consultor Jurídico, Conjur**. 29 de março de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-29/stf-valida-dispensa-licitacao-transporte-passageiros/#:~:text=Com%20esse%20entendimento%2C%20o%20Plen%C3%A1rio,sem%20pr%C3%A9via%20licita%C3%A7%C3%A3o%2C%20mediante%20simples>. Acesso em 18 nov. 2023.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SCHILLER, Alexandre Ortigão Sampaio Buarque. Revisão Judicial da Omissão das Agências Reguladoras no Dever de Decidir: uma Pesquisa Empírica. **RDU**, Porto Alegre, Volume 15, n. 83, 2018, 72-101, set-out 2018. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3169/pdf>. Acesso em 15 dez. 2023.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As concessões de serviços públicos em evolução. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte: Fórum, ano 15, nº 180, dez. 2016.

SILVA, Thaigo. Projeto de Lei propõe criação de Agência Reguladora de Transporte Coletivo... Será que precisamos dela? **PLAMURB**, Novembro de 2021. Disponível em: <https://plamurblog.wordpress.com/2021/11/26/projeto-de-lei-propoe-criacao-de-agencia-reguladora-de-transporte-coletivo-sera-que-precisamos-dela/>. Acesso em 18 dez. 2023.

TCU, Tribunal De Contas da União. **Sandbox Regulatório**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/86/75/3F/4B/669A38102DFE0FF7F18818A8/SandBox%20Regulatorio.pdf>. Acesso em 18 dez. 2023.