

Transporte rodoviário paulista: atualidade e qualidade regulatórias

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 17 de agosto de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2025-ago-17/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias#ep-32679f18

Resumo

O sandbox, a regulação experimental e a análise de impacto não são jargões, mas condições para romper o ciclo de omissão e precariedade

Texto integral

O transporte intermunicipal de passageiros no estado de São Paulo está submetido a um modelo regulatório obsoleto, sustentado por decretos da década de 1980 e por práticas administrativas que violam frontalmente a Constituição. Apesar das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o Estado continua a operar por meio de permissões precárias, adiando indefinidamente a modernização de sua política de mobilidade. Este artigo expõe o cenário de inconstitucionalidades vigentes, a polêmica criação de uma nova agência reguladora e as alternativas viáveis para qualificação da regulação no setor. Decretos estaduais e ADI 7.364: perpetuação de um regime inconstitucional 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. É curioso que, muito embora o decreto preveja a imprescindibilidade de procedimento licitatório para outorga via permissão, a prática adotada no Estado revela-se outra: empiricamente, sabe-se que as empresas rodoviárias que operam no transporte regular estadual o fazem de forma precária. A prática controversa levou à judicialização. Foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7364 contra dispositivos dos decretos, sob argumentos de violação à independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º), ao princípio da legalidade (artigo 5º, II), à competência privativa da União para legislar sobre transporte (artigo 22, XI), à competência privativa do presidente da República para dispor por decreto (artigo 84, IV e VI), aos princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor (artigo 170, IV, V e parágrafo único) e ao modelo constitucional de prestação de serviços públicos (artigo 175). Na petição inicial da ADI 7.364, sustentou-se que os decretos estaduais não podem criar ou restringir direitos e obrigações, nem impor penalidades, por ausência de lei em sentido formal. Alega-se ainda a usurpação de competência da União, visto que regulam diretamente direitos e obrigações no âmbito do transporte

intermunicipal. PL nº 56/2023: mais uma agência ou apenas a duplicação do problema institucional? No âmbito do estado de São Paulo, tem-se o Projeto de Lei Complementar Estadual nº 56/2023, que pretende autorizar a criação da Agência Reguladora de Transporte Coletivo de Passageiros do Estado. Segundo o artigo 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. A proposta nasce, segundo sua justificativa, como resposta à crescente adoção de parcerias público-privadas. Argumenta-se que a nova agência não esvaziaria a competência da Artesp, mas atuaria de forma complementar, aproveitando estruturas existentes. Contudo, críticos apontam sobreposição de atribuições, aumento da máquina pública e riscos de majoração tarifária. Há, ainda, quem defenda uma autoridade metropolitana independente e financeiramente autônoma como solução mais racional.

Reposicionamento da Artesp: sandbox regulatório e regulação responsiva como alternativas

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. Zetzsche et al. 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. [1] 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. [2] 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. 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 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 nº 626, posteriormente revogada pela Resolução nº 29/2021, para regulamentar a constituição e operação do sandbox regulatório para pessoas jurídicas no mercado de valores imobiliários. 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. [3] 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 ambiente regulatório flexível tem promovido inovação e impulsionado o crescimento das fintechs. Guimarães e Ferreira [4] apontam que o sandbox regulatório foi importante para reduzir a incerteza regulatória, permitindo que as fintechs testassem novos produtos e serviços. Contudo, conforme Ferrarezi [5], 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. Transformações nas diversas áreas do Brasil 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. 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 Agência Nacional de Transporte Terrestre 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. 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”. [6] 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” [7], são notórias as iniciativas de qualificação do processo de tomada de decisão regulatória por parte da ANTT. Conclusão O transporte intermunicipal paulista opera hoje sob marcos normativos e institucionais ultrapassados. Os decretos de 1989 subsistem com dispositivos inconstitucionais; o serviço é prestado com base em permissões precárias; e a prometida licitação nunca se concretizou. A solução não está em mais um órgão, mas em um novo modelo de regulação: responsivo, adaptativo e coerente com a Constituição. O sandbox, a regulação experimental e a análise de impacto não são jargões, mas condições para romper o ciclo de omissão e precariedade que hoje marca a mobilidade regional em São Paulo. Precisamos avançar.

[1] ZETZSCHE, Dirk A.; BUCKLEY, Ross P.; ARNER, Douglas W.; BARBERIS, Janos N. Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. *Fordham Journal of Corporate and Financial Law*, v. 23, n. 31, p. 31-103, 2017. [2] BUCKLEY, Ross P.; ARNER, Douglas W.; ZETZSCHE, Dirk A. The Emergence of Regtech 2.0: From Know Your Customer to Know Your Data. *Journal of Financial Transformation*, v. 44, p. 79-86, 2016. [3] PEREIRA, Reginaldo et al. O sandbox regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12, p. 215-234, 2022. [4] GUIMARÃES, Lucas B.; FERREIRA, João V. M. Sandbox Regulatório: Uma análise do setor financeiro no Brasil. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 24, n. 97, p. 11-37, 2021. [5] FERRAREZI, Thiago. Sandbox regulatório: um instrumento estratégico para o desenvolvimento de tecnologias emergentes no Brasil. *Migalhas*, 2023. Disponível aqui . [6] 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. [7] Idem.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. Transporte rodoviário paulista: atualidade e qualidade regulatórias. conjur_import, 17 ago. 2025. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2025-ago-17/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2025, August 17). Transporte rodoviário paulista: atualidade e qualidade regulatórias.

conjur_import.

<https://conjur.com.br/2025-ago-17/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2025. "Transporte rodoviário paulista: atualidade e qualidade regulatórias." *conjur_import*, August 17. <https://conjur.com.br/2025-ago-17/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-transporte-rodovi-rio-paulista-atualidad-2025,  
author = {Soliano, Vitor},  
title = {Transporte rodoviário paulista: atualidade e qualidade regulatórias},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url = {https://conjur.com.br/2025-ago-17/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias},  
urldate = {2025-08-17}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/transporte-rodoviario-paulista-atualidade-e-qualidade-regulatorias>

PDF gerado em 2026-09-30 19:25 UTC