



Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo | PLI-SP 2050

**EXAME DE ASPECTOS JURÍDICOS,
INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS – TOMO 1:
GOVERNANÇA E ARCABOUÇO JURÍDICO /
MEIO AMBIENTE.**

Produto D-18



Produto D18: EXAME DE ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS – GOVERNANÇA E ARCABOUÇO JURÍDICO / MEIO AMBIENTE

CÓDIGO DO DOCUMENTO

D-18 – TOMO 1

TÍTULO

Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios / Governança e Arcabouço Jurídico / Meio Ambiente.

ELABORAÇÃO

Consórcio Concremat - Transplan

CONTRATO

Contrato Nº 22.607-5

CONTRATAÇÃO

Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística – SEMIL – Governo do Estado de São Paulo

FINANCIAMENTO

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

OBSERVAÇÕES

Este documento técnico, denominado Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios / Governança e Arcabouço jurídico / Meio Ambiente, corresponde ao Produto D18 (Tomo 1) do “Desenvolvimento e elaboração do Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo (PLI/SP – 2050)” (Contrato Nº 22.607-5).

O produto é um dos entregáveis da Etapa 4 – Proposta de Intervenções Logísticas – Plano de Ação.

VERSÃO	DATA	CONTEÚDO DAS MODIFICAÇÕES
R04	09/02/26	Unificação dos Relatórios D18-1.1 e D18-1.2
R03	27/01/26	Correções ortográficas
R02	23/01/26	Inclusão de tabelas, com resumo por modal, e de organogramas de governança do PIT e do modelo proposto para o PLI-SP
R01	22/12/25	Padronização de termos e inclusão de Sumário Executivo
R00	05/12/25	Versão inicial

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1-1 Abordagem utilizada no Produto D18-1	13
Figura 2-1 Subsecretarias da SEMIL	15
Figura 2-2 Composição da Subsecretaria de Logística e Transportes	16
Figura 2-3 Entidades vinculadas à SEMIL, SPI e STM	19
Figura 2-4 Ferroviário (cargas): esquema de competências estaduais	20
Figura 2-5 Gargalos de governança: Transporte Ferroviário de Cargas	23
Figura 2-6 Ferroviário (passageiros): esquema de competências estaduais	24
Figura 2-7 Gargalos de governança: Transporte Ferroviário de Passageiros	26
Figura 2-8 Metroferroviário: esquema de competências estaduais	27
Figura 2-9 Gargalos de Governança: Transporte Metroferroviário	28
Figura 2-10 Transporte coletivo intermunicipal: esquema de competências	29
Figura 2-11 Gargalos de governança: Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)	30
Figura 2-12 Transporte Rodoviário: esquema de competências estaduais	30
Figura 2-13 Gargalos de governança: Transporte Rodoviário	34
Figura 2-14 Hidrovia: esquema de competências estaduais	35
Figura 2-15 Gargalos de governança: Hidrovias	38
Figura 2-16 Travessias: esquema de competências estaduais	38
Figura 2-17 Gargalos de governança: Travessias	39
Figura 2-19 Dutovias: esquema de competências estaduais	40
Figura 2-20 Portos: esquema de competências estaduais	41
Figura 2-21 Aeroportos: esquema de competências estaduais	42
Figura 2-22 Gargalos de governança: Transporte Aeroportuário	43
Figura 3-1 Organograma elaborado no PAM-TL	53
Figura 3-2 Estrutura inicial do PIT (Portaria 123/2020)	55
Figura 3-3 Visão atual do PIT	57
Figura 3-4 Estrutura de governança do Planejamento Integrado de Transportes (PIT)	58
Figura 4-1 Modelo de governança proposto para o PLI-SP	60

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2-1 Pontos críticos de governança (por modal)	45
Tabela 3-1 Competências do Comitê de Governança e do Comitê Técnico do PIT	59
Tabela 4-1 Aspectos Transversais	62
Tabela 4-2 Aspectos comuns aos modais	63
Tabela 4-3 Aspectos específicos de cada modal	65
Tabela 2-1 Classificação dos serviços de transporte (conforme PNMU)	80
Tabela 2-2 Atribuição dos entes federativos (conforme PNMU)	81
Tabela 2-3 - Relação de Convênios de Delegação (União-Estado)	97
Tabela 3-1 principais programas voltados ao fomento do mercado de combustíveis verdes e à descarbonização da frota	109
Tabela 3-2 Regramentos gerais da CETESB que disciplinam o licenciamento ambiental no Estado	120
Tabela 3-3 Regramentos específicos setoriais da CETESB	120
Tabela 3-4 Pontos pendentes de regulação nas políticas de descarbonização	121

SUMÁRIO

Apresentação	7
Sumário Executivo	9
1. Introdução	12
2. Estrutura administrativa do Estado de São Paulo	14
2.1. Competências por Modal	19
2.1.1. Transporte Ferroviário de Cargas	19
2.1.2. Transporte Ferroviário de Passageiros.....	23
2.1.3. Transporte Metroferroviário	27
2.1.4. Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)	29
2.1.5. Transporte Rodoviário.....	30
2.1.6. Transporte Hidroviário e Travessias	35
2.1.7. Dutovias	39
2.1.8. Portos.....	40
2.1.9. Aeroportos	41
2.2. Destinação de bens reversíveis	44
2.3. Síntese das competências e pontos críticos de governança por modal	45
2.4. Diagnóstico da estrutura administrativa do GESP	49
3. Mecanismos de Governança	51
3.1. Experiência Estadual: PAM-TL	52
3.2. Modelo Federal: Planejamento Integrado de Transportes (PIT).....	54
4. Recomendações para a governança do PLI-SP.....	60
5. Arcabouço jurídico-regulatório dos modais.....	67
5.1. Transporte Ferroviário de Cargas	67
5.2. Transporte Ferroviário de Passageiros.....	74
5.3. Transporte Metroferroviário	76
5.4. Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)	79
5.5. Transporte Rodoviário.....	82
5.6. Transporte Hidroviário	84
5.6.1. Travessias.....	87
5.7. Dutovias	89
5.8. Portos.....	92
5.9. Aeroportos	95
5.10. Terminais Intermodais	99
6. Meio Ambiente	101
6.1. Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)	101
6.1.1. Plano de Ação Climática e Desenvolvimento Sustentável (PAC-SP 2050)	103
6.1.2. Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC-SP).....	104
6.1.3. Plano Estadual de Energia (PEE-SP 2050).....	105

6.1.4.	Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE-SP)	106
6.2.	Políticas nacionais: Combustíveis do Futuro e descarbonização da frota	107
6.2.1.	Política Nacional de Biocombustíveis ("Renovabio")	110
6.2.2.	Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono	111
6.2.3.	Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação - ProbioQAV	113
6.2.4.	Programa Nacional do Diesel Verde	113
6.2.5.	Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano	114
6.2.6.	Renovação da Frota em Transportes Coletivos	115
6.2.7.	Programa Mobilidade Verde	115
6.3.	Sistema Brasileiro de Crédito de Carbono	116
6.3.1.	Incentivos fiscais estaduais à descarbonização do setor de transportes: limites e possibilidades após a Reforma Tributária	117
6.4.	Licenciamento	118
6.5.	Síntese dos Aspectos Ambientais	120
Apêndice A – Levantamento de competências por modal		122
Ferroviário (Cargas)		122
Ferroviário (Passageiros)		124
Metroferroviário		127
Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)		129
Rodoviário		131
Hidroviário		134
Dutoviário		136
Portuário		138
Aeroportuário		140
Apêndice B – Levantamento Normativo		143

Apresentação

O presente Relatório constitui o primeiro tomo do “Produto D18 – Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios”, referente à “Etapa 4 – Proposta de Intervenções Logísticas – Plano de Ação”, sendo identificado como o relatório de Produto D18 – Tomo 1: Governança e Arcabouço Jurídico / Meio Ambiente.

Inicialmente previsto para a Etapa 4, o Produto D18 foi desmembrado e antecipado, a fim de viabilizar a abordagem progressiva dos temas e assegurar a assertividade na tomada de decisões previamente à elaboração do Plano de Ações. O Produto foi então subdividido em cinco Tomos: (i) Tomo 1: “Governança” e “Arcabouço jurídico / Meio Ambiente”; (ii) Tomo 2: “Modelo de negócios e garantias” e “Hidrovias”; (iii) Tomo 3: “Rodovias” e “Ferrovias”; (iv) Tomo 4: “Aeroportos” e “Dutovias”; e (v) Tomo 5: “Portos” e, por fim, a consolidação final do Produto D18.

A primeira parte deste Relatório, correspondente à “Governança”, apresenta uma visão da organização institucional do Estado de São Paulo responsável pelo planejamento, regulação, execução, fiscalização e monitoramento das políticas de mobilidade, logística e infraestrutura de transportes no âmbito estadual. O documento sistematiza o papel das secretarias, autarquias, empresas públicas e agências reguladoras, descrevendo suas competências legais.

A consolidação dessas informações fornece um panorama do arranjo governamental que sustenta a formulação e implementação das políticas setoriais, permitindo compreender como as decisões estratégicas são distribuídas, integradas e operacionalizadas no Estado. Além de caracterizar a estrutura administrativa vigente, o relatório identifica aspectos de atenção, lacunas de atribuições e oportunidades de aperfeiçoamento institucional.

O conteúdo apresentado servirá de base para desenvolvimento do plano, subsidiando a tomada de decisão em relação ao arranjo de governança necessário para assegurar a continuidade na implementação do Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo (“PLI-SP 2050”) no horizonte de planejamento previsto (vinte e cinco anos).

A segunda parte, dedicada ao “Arcabouço Jurídico e Meio Ambiente”, apresenta o marco regulatório e institucional dos modais contemplados no âmbito do PLI-SP. Trata-se de levantamento das normas gerais aplicáveis aos setores, bem como o mapeamento mais detalhado em relação às informações apresentadas previamente no Produto D-3: Caracterização do Sistema de Transporte.

Diferentemente da parte dedicada à Governança, que apresenta questões circunscritas ao Governo do Estado de São Paulo, foram abordadas as relações interfederativas (quando existentes), sendo que eventuais gargalos jurídicos e regulatórios serão especificamente abordados nos relatórios de análises setoriais, a partir do produto D-18.4 até o D-18.9.

Para além do arcabouço jurídico-regulatório setorial, também foi apresentado um panorama dos estudos já elaborados pelo Governo do Estado de São Paulo (“GESp”) em relação à temática ambiental, incluindo a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC, bem como aqueles propostos no âmbito do Decreto Estadual nº 65.881/2021, a saber: (i) o ZEE-SP – Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de São Paulo; (ii) o PAC 2050 – Plano de Ação Climática e Desenvolvimento Sustentável para o Estado de São Paulo; e (iii) o PEE 2050 – Plano Estadual de Energia; bem como as diretrizes estabelecidas no PEARC – Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática.

Também foram abordados os aspectos legais atinentes à Lei dos Combustíveis do Futuro, aos incentivos fiscais estaduais para promoção da descarbonização e aspectos atinentes à regulação do licenciamento ambiental.

O conteúdo apresentado servirá de base para desenvolvimento dos produtos setoriais (D-18.4 ao D-18.9), subsidiando a abordagem dos gargalos identificados ao longo do desenvolvimento do PLI-SP, bem como a indicação das possíveis soluções jurídicas.

Sumário Executivo

A primeira parte deste Relatório apresenta uma análise da governança sob uma abordagem dual, que abrange, de um lado, a organização institucional e administrativa do Estado de São Paulo e, de outro, a avaliação dos mecanismos de governança necessários à continuidade do PLI-SP 2050.

O Capítulo 2 analisa a distribuição de competências relacionadas aos transportes na estrutura administrativa do Estado de São Paulo. Considerando a diversidade de órgãos e entidades envolvidos, a análise foi segregada por modal, incluindo, ainda, um tópico específico sobre a destinação de bens reversíveis.

Constatou-se que a distribuição de competências entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta estadual é caracterizada pela pulverização de atribuições relacionadas a um mesmo setor, gerando, em alguns casos, sobreposições, lacunas ou dificuldades de coordenação institucional.

Nesse contexto, a continuidade e o aprimoramento da implementação do PLI-SP 2050 demandam a construção de um arranjo institucional capaz de articular de forma eficiente as diversas secretarias de governo com atribuições atinentes a um mesmo setor. Assim, foram analisadas no Capítulo 3 duas alternativas de arranjo: (i) a reestruturação das secretarias, com a centralização da função de planejamento e da tomada de decisão relacionadas ao PLI-SP 2050 em um único órgão; ou (ii) a criação de um comitê intersecretarial voltado à coordenação, comunicação e deliberação conjunta, sem alteração da estrutura administrativa paulista.

Com base na experiência estadual, de elaboração do Plano de Ação de Transporte e Logística para a Macrometrópole Paulista ("PAM-TL"), e, no âmbito federal, da estruturação do Planejamento Integrado dos Transportes ("PIT"), foi recomendada, no Capítulo 4, a adoção de um modelo de governança orientado à cooperação entre os órgãos e entidades responsáveis pelos diversos modais de transporte.

A proposta estrutura-se em dois níveis de atuação: um comitê intersecretarial de governança, responsável pelas decisões estratégicas, e um comitê técnico de apoio, encarregado da análise técnica e do suporte permanente às ações do PLI-SP 2050, viabilizando a continuidade da gestão de dados e atualização dos estudos, ambos necessários à tomada de decisões estratégicas.

Sob a perspectiva da repartição de competências constitucionais, verifica-se, a partir da análise contida no tópico 5, que inaugura a análise do arcabouço jurídico, que o setor de transportes no Brasil é marcado por uma repartição entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, orientada pela natureza do modal, pela dominialidade dos ativos e pelo critério da predominância do interesse – se local, regional ou nacional.

No transporte ferroviário de cargas, observa-se a consolidação de um ambiente regulatório em transição, que combina o regime tradicional de concessões com o novo modelo de autorizações introduzido pela Lei nº 14.273/2021. A atuação da União, por meio da ANTT e do Ministério dos Transportes, tem sido orientada pela busca de uma padronização normativa e regulatória, com destaque para os mecanismos de devolução, cisão e reaproveitamento de trechos ociosos.

O transporte ferroviário de passageiros, historicamente residual no plano federal, passa a contar com um arcabouço jurídico mais favorável à sua expansão, especialmente por meio do aproveitamento de trechos ociosos e da figura dos Agentes Transportadores Ferroviários. Ainda que persistam limitações econômicas e financeiras, iniciativas federais e estaduais sinalizam uma agenda voltada à diversificação da mobilidade regional e à integração intermodal.

O transporte metroferroviário é organizado a partir da lógica metropolitana, o que afasta o conceito de interesse local isolado e exige atuação compartilhada entre os entes federativos,

com protagonismo do Estado. A prestação do serviço ocorre tanto de forma direta, pelas estatais METRÔ e CPTM, quanto de forma indireta, por meio de concessões.

No transporte coletivo intermunicipal por ônibus, o regime jurídico fundamenta-se na predominância do interesse estadual e na Política Nacional de Mobilidade Urbana. A transferência das atribuições da EMTU para a ARTESP representa um movimento relevante de consolidação regulatória, com potencial para maior integração metropolitana, padronização de contratos e aprimoramento da governança do sistema.

As competências em relação ao transporte hidroviário variam conforme a dominialidade dos corpos d'água e o interesse envolvido. No Estado de São Paulo, destaca-se a Hidrovia Tietê-Paraná, cuja governança exige coordenação entre políticas de transporte e o gerenciamento dos recursos hídricos, com destaque para as questões relacionadas aos usos múltiplos da água e operacionalização das eclusas. Embora ainda não haja concessões hidroviárias estruturadas, os modelos federais em discussão e o Plano Geral de Outorgas de Hidrovias apontam caminhos para futuras delegações.

As dutovias são marcadas pelo monopólio constitucional da União sobre o transporte de petróleo, derivados e gás natural, e por uma regulação técnica e econômica conduzida pela ANP. O setor possui desafios fundiários, especialmente no que se refere à instituição de servidões de passagem, e de delimitação de competências, sendo o *city gate* o principal marco de delimitação entre transporte (competência da União) e distribuição (alocada ao Estado de São Paulo) em relação ao gás.

No modal portuário, predomina a competência federal, estruturada pela Lei nº 12.815/2013 e pela atuação da ANTAQ. O Estado de São Paulo apresenta uma configuração dual, com o Porto de Santos sob gestão federal e o Porto de São Sebastião delegado ao Estado, evidenciando diferentes arranjos de governança, mas sem conflitos de competência. A cabotagem permanece integralmente sob domínio federal.

O transporte aeroportuário é igualmente de titularidade constitucional da União, sendo a atuação estadual viabilizada por convênios de delegação. No Estado de São Paulo, tais instrumentos permitiram a estruturação de um amplo programa de concessões aeroportuárias regionais, organizadas em blocos e voltadas à sustentabilidade da malha aérea interiorana.

A governança dos recintos alfandegados vinculados a terminais intermodais é centralizada na esfera federal, com destaque para a atuação do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil na autorização, fiscalização e controle dos portos secos e ZPEs, bem como para o papel do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), responsável pela coordenação e deliberação sobre a criação e a operação dessas zonas especiais.

Transversalmente aos modais, o relatório também analisou, no tópico 6, a dimensão ambiental e climática. O Estado de São Paulo dispõe de um arcabouço robusto de políticas ambientais, ancorado na Política Estadual de Mudanças Climáticas e em instrumentos como o PAC-SP 2050, o PEARC-SP, o PEE-SP 2050 e o Zoneamento Ecológico-Econômico. Embora em grande parte as medidas sejam programáticas, essas diretrizes já estão sendo incorporadas em projetos concretos, especialmente no que se refere à gestão de riscos climáticos e à adaptação da infraestrutura.

Com relação às políticas nacionais, foram destacados àqueles voltados à substituição de combustíveis fósseis por alternativas de menor emissão, com destaque para o RenovaBio, a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono, os programas de incentivo ao SAF, ao diesel verde e ao biometano, bem como iniciativas voltadas à renovação da frota e à mobilidade de baixo carbono.

Também foi destacada a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) e o novo marco do licenciamento ambiental, que possuem um potencial de impacto transversal sobre o

setor de transportes e combustíveis, embora ainda careçam de regulamentação plena. Em especial, persistem incertezas quanto à articulação do mercado de carbono com programas já existentes e quanto à aplicação do licenciamento ambiental especial, atualmente em análise pelo Supremo Tribunal Federal.

Em conjunto, o panorama jurídico-regulatório e ambiental apresentado revela um ambiente institucional complexo e, especialmente, particular de cada um dos setores contemplados no âmbito do PLI-SP 2050.

1. Introdução

Por ultrapassarem os limites dos mandatos eletivos, planejamentos de longo prazo em logística de transportes devem ser considerados como políticas de estado, e não de governo, em razão da natureza dos investimentos envolvidos (altos custos, vida útil longa, externalidades, impactos sociais e econômicos) e das alternâncias entre mandatos políticos.

Para sustentar os esforços de planejamento, uma estrutura institucional sólida é tão importante quanto o desenvolvimento do plano em si, sendo essencial que as instituições de planejamento sejam independentes e transparentes (OCDE, 2017)¹, a fim de criar um ambiente estável para investimentos em infraestrutura.

O estudo da governança pública organizacional – neste Relatório referenciada somente como “governança” – permite, por meio da aplicação de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle, o desenvolvimento de um ambiente mais favorável ao planejamento, “com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”².

A liderança “é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização” (TCU, 2020). É essencial ao desenvolvimento da governança porque são os membros das instâncias organizacionais que direcionam as políticas e supervisionam resultados.

Para estabelecer um mecanismo de liderança, é necessária (i) a identificação de instâncias internas e as de apoio à governança; (ii) a garantia de fluxos de informações eficazes entre elas e as partes interessadas; e (iii) a definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização (TCU, 2020).

O mecanismo de estratégia, por sua vez, corresponde à delimitação de objetivos e planos de ação necessários à concretização das políticas públicas, por meio do estabelecimento de estratégia, de processos de gestão de risco e o monitoramento de resultados. O controle, por fim, está relacionado aos mecanismos de prestação de contas aos cidadãos acerca do cumprimento de metas e emprego de recursos públicos, bem como de transparência, disponibilizando dados de forma acessível, facilitando a análise das informações (TCU, 2020).

O setor de transportes paulista é altamente dinâmico e competitivo, envolvendo investimentos privados, inclusive por meio de concessões, operadores públicos, reguladores e diversos órgãos com funções de poder concedente. Nesse cenário, um arranjo de governança estruturado é essencial para tornar o ambiente de negócios mais previsível para tomada de decisão de investimentos públicos e privados.

A atual organização administrativa do Governo do Estado de São Paulo apresenta um desafio da perspectiva de governança para implantação do Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo (PLI-SP 2050): as responsabilidades atinentes a transportes e logística estão distribuídas entre diversos órgãos e entidades, cujas competências abrangem desde o planejamento estratégico e a formulação de políticas públicas até a execução, regulação e fiscalização dos transportes em seus diversos modais. Isto implica a necessidade de que atuem de modo coordenado para garantir sua operação e continuidade.

¹ “The challenge of creating independent, credible planning institutions while fostering political commitment: The participants agreed that a credible institutional architecture to support planning efforts is just as important as the plan itself. The challenge of the governance framework for planning is that both independent and transparent planning institutions are needed as well as political commitment to infrastructure planning decisions. These two elements of a successful planning framework are not mutually exclusive, and both are essential to creating a stable environment for infrastructure investment”. International Transport Forum. *Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice*. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 16. DOI: 10.1787/4142787d-en.

² Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. p. 36.

Diante desse cenário, foi necessária não somente a revisão literária e conceitual atrelada à governança, mas também a compreensão de como as instâncias estaduais se articulam e quais os seus respectivos papéis na gestão da logística e dos transportes, a fim de verificar a capacidade institucional do GESP para sustentar políticas de longo prazo, especialmente em iniciativas de planejamento estratégico como o PLI-SP 2050.

Para tanto, foram analisadas as leis e decretos que delimitam as competências e respectivo escopo de atuação dos órgãos e entidades com funções relacionadas a transportes, considerando os seguintes modos: transporte ferroviário de cargas e de passageiros; metroferroviário; transporte coletivo intermunicipal; rodoviário; hidroviário (incluindo as travessias do GESP); aeroportuário; dutoviário; e portuário (para maiores detalhes, vide Apêndice A – Levantamento de competências por modal)³.

Também foram analisados modelos nacionais de governança de planos de transporte e logística, com destaque ao modelo implementado pelo próprio Estado de São Paulo, quando da elaboração do Plano de Ação de Transportes e Logística para a Macrometrópole Paulista (“PAM-TL”), e pelo Governo Federal, na implementação do Planejamento Integrado de Transportes (“PIT”), que, por sua vez, considera as recomendações do Tribunal de Contas da União, ambos contemplados no item 3. A comparação entre experiências nacionais — como o PAM-TL e o Planejamento Integrado de Transportes (PIT) — mostra que modelos bem estruturados fortalecem a capacidade de execução dos planos e aumentam a credibilidade do governo.

Nesse sentido, o desenvolvimento deste Produto considerou uma abordagem dual:

- (i) a primeira, concentrada na análise da estrutura organizacional do Estado de São Paulo, com enfoque nas competências dos órgãos e entidades públicas da administração estadual;
- (ii) a segunda, no estudo dos mecanismos de governança necessários à continuidade do PLI-SP 2050, considerando a estrutura administrativa analisada.

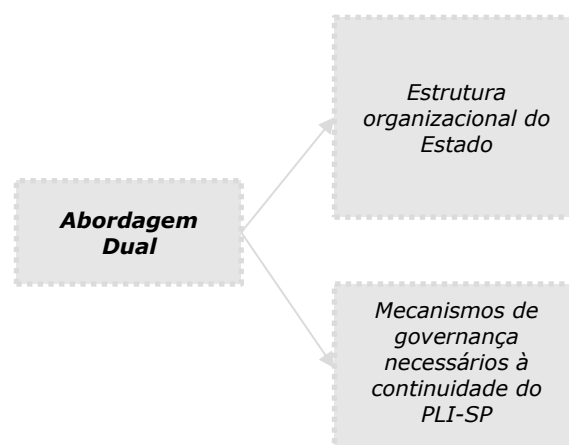


Figura 1-1 Abordagem utilizada no Produto D18-1

Ao final, foram feitas recomendações em relação ao modelo de governança para a implantação e continuidade do PLI-SP 2050, com definição de fluxos decisórios, responsabilidades institucionais, mecanismos de atualização e revisão periódica e extraordinárias, monitoramento de resultados e integração com os instrumentos de planejamento do Estado; e aos arranjos institucionais para solução de conflitos de competência ou resolução de lacunas normativas identificadas na estrutura administrativa⁴.

³ Aspectos atinentes à diálogos interfederativos estarão contemplados nos relatórios específicos dos modos de transporte.

⁴ As atividades relativas a proposições específicas, como elaboração de minutas de alteração legislativa e dos instrumentos jurídicos precedentes à constituição de eventuais novas entidades serão objeto de desenvolvimento ao longo do PLI-SP.

Para além dos apontamentos atinentes à governança, a análise normativa assume papel estratégico no contexto do PLI-SP 2050, na medida em que a viabilidade, a modelagem e a implementação das ações propostas pelo Plano estão diretamente condicionadas à repartição constitucional de competências, aos regimes de outorga, aos modelos regulatórios e às condicionantes legais incidentes sobre cada modal.

O setor de transportes no Brasil é caracterizado por uma arquitetura institucional complexa, resultante da Constituição Federal de 1988, que distribuiu competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios conforme a natureza do serviço, a dominialidade dos ativos e o interesse predominante.

Nesse cenário, a análise do arcabouço jurídico-regulatório não se limita a um exercício descritivo da legislação aplicável, mas constitui ferramenta essencial para identificar margens de atuação do Estado, riscos regulatórios, oportunidades de integração multimodal e caminhos institucionais para a expansão e modernização da infraestrutura logística.

Com base em tais premissas, o relatório contempla a análise regulatória setorial, abordando os principais modais de transporte — ferroviário (cargas e passageiros), metroferroviário, rodoviário, hidroviário, dutoviário, portuário e aeroportuário — sob a ótica das competências federativas, dos modelos de delegação, das instâncias reguladoras e dos arranjos institucionais vigentes no Estado de São Paulo; bem como o conjunto de políticas, planos e instrumentos normativos que conformam a agenda ambiental do Estado de São Paulo, com destaque para a Política Estadual de Mudanças Climáticas e seus desdobramentos, bem como, no plano nacional, as políticas relacionadas à descarbonização dos transportes, à eletrificação, ao uso de combustíveis de baixo carbono e à adaptação da infraestrutura frente aos riscos climáticos.

A análise desses eixos, em conjunto, compõe a base do arcabouço jurídico-regulatório que será considerado para a estruturação do plano de ações ao longo do desenvolvimento do PLI-SP.

2. Estrutura administrativa do Estado de São Paulo

A estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo (GESP) é composta por um conjunto articulado de secretarias e demais unidades da administração direta e indireta vinculadas ao Gabinete do Governador. Atualmente, o GESP é composto por 24 secretarias e uma pasta extraordinária vinculada a outra secretaria, que, em conjunto com autarquias e fundações, operacionaliza políticas setoriais nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, transportes, segurança, fazenda e desenvolvimento econômico, entre outras.

As denominações e algumas transferências de competências entre pastas foram objeto de ajuste normativo pelo Decreto nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023, que reordenou a nomenclatura e remanejou unidades administrativas no âmbito do GESP. Com a reorganização, as competências relacionadas a mobilidade, transporte e logística restaram concentradas em três Secretarias: a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística ("SEMIL"); a Secretaria de Parcerias em Investimentos ("SPI"); e a Secretaria de Transportes Metropolitanos ("STM").

- **Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística ("SEMIL")**

A Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística ("SEMIL") foi instituída pelo Decreto Estadual nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023, com a finalidade de integrar o planejamento e a execução das políticas públicas estaduais voltadas ao meio ambiente, aos recursos hídricos, ao saneamento básico, à produção energética, à mineração sustentável e à qualidade dos serviços logísticos e rodoviários. Para tanto, foram transferidas à SEMIL as competências da antiga

Secretaria dos Transportes⁵ – cuja denominação foi alterada para Secretaria de Logística e Transportes com a edição do Decreto nº 56.635/2011 – bem como, dentre outros, o acervo do Departamento Hidroviário, e a vinculação da Companhia Docas de São Sebastião e do Departamento de Estradas e Rodagem de São Paulo – DER/SP.

Segundo o Decreto Estadual nº 69.376, de 26 de fevereiro de 2025, que aprovou a estrutura organizacional da SEMIL, compete à Secretaria formular, implementar, avaliar e integrar as políticas estaduais de mobilidade, infraestrutura e serviços de transporte rodoviário, aeroviário, hidroviário e ferroviário, ressalvado o transporte de passageiros em regiões metropolitanas (art. 1º). A Secretaria também exerce essas mesmas atribuições nas áreas de recursos hídricos, petróleo, gás natural e biocombustíveis, bem como mineração e transformação mineral, entre outras não relacionadas ao escopo do presente Relatório.

A SEMIL organiza-se em cinco subsecretarias, cada uma dedicada a um eixo específico de atuação: Subsecretaria de Gestão Corporativa; Subsecretaria de Meio Ambiente; Subsecretaria de Recursos Hídricos e Saneamento Básico; Subsecretaria de Energia e Mineração; e Subsecretaria de Logística e Transportes (“SLT”).

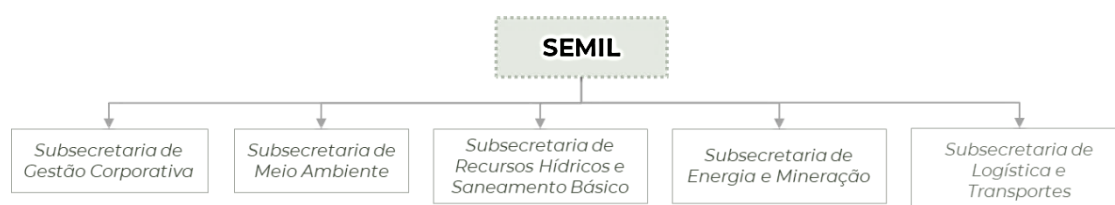


Figura 2-1 Subsecretarias da SEMIL

São vinculadas à SEMIL as seguintes entidades:

- Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS;
- CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo;
- Companhia Docas de São Sebastião;
- Departamento de Estradas e Rodagem – DER/SP;
- Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal;
- Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - FABHAT;
- Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Rio Sorocaba e Médio Tietê - FABH-SMT;
- Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Agência das Bacias PCJ).

Apesar de ser uma Secretaria essencialmente de planejamento, a SEMIL detém funções executivas concentradas na Subsecretaria de Logística e Transportes. Isso porque cabe à SLT propor, coordenar e monitorar programas, planos, projetos e instrumentos normativos relacionados às políticas públicas de transportes e mobilidade inter-regional; promover a implantação, a melhoria, a racionalização e a integração da infraestrutura de transportes de

⁵ Por força do art. 3º, inc. V do Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023, foram transferidas para a SEMIL as competências previstas no artigo 2º do Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, com dispositivo acrescentado pelo Decreto 44.265, de 17 de setembro de 1999, que tratavam do campo funcional da Secretaria dos Transportes.

cargas e de passageiros em âmbito regional, em articulação com os Municípios; além de priorizar e acompanhar os investimentos correspondentes.

Compete-lhe, ainda, estabelecer estratégias institucionais de investimento e gestão, bem como propor a qualificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado, subsidiando o poder concedente na realização de estudos voltados a concessões e parcerias público-privadas em sua esfera de atuação (art. 35 do Decreto Estadual nº 69.376/2025)⁶.

A SLT está organizada em três diretorias: (i) Diretoria de Planejamento de Logística e Transportes; (ii) Diretoria de Infraestrutura de Transportes; e (iii) Diretoria de Gestão de Transportes, atualmente responsável pela coordenação da prestação de serviços relacionados à Hidrovia Tietê-Paraná e às travessias litorâneas e aquelas localizadas em Paraibuna (vide tópico 2.1.6).

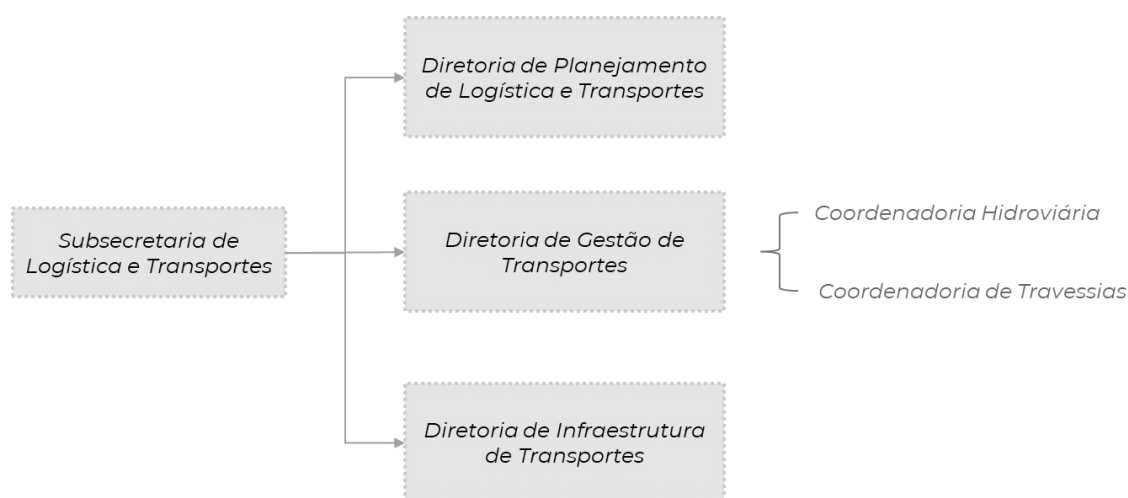


Figura 2-2 Composição da Subsecretaria de Logística e Transportes

Considerando que a função principal da SEMIL está relacionada ao planejamento, seria necessário que as funções executivas exercidas por tais coordenadorias fossem alocadas a outra entidade da Administração Pública estadual, a fim que a Secretaria esteja completamente dedicada à sua função principal (planejamento).

• Secretaria de Parcerias em Investimentos ("SPI")

A Secretaria de Parcerias em Investimentos ("SPI") foi criada em 2023 como uma pasta voltada à elaboração, implementação e gestão de projetos de infraestrutura e à atração de investimentos. Destacam-se as seguintes atribuições da SPI (art. 1º do Decreto nº 69.377, de 26 de fevereiro de 2025):

- (i) Elaborar e gerir projetos, parcerias e negócios de impacto social, orientados ao desenvolvimento do Estado e à melhoria da qualidade de vida da população, incluindo a expansão da infraestrutura pública e a integração dos diferentes modais de

⁶ Decreto Estadual nº 69.376, de 26 de fevereiro de 2025.

Art. 35 - A Subsecretaria de Logística e Transportes tem as seguintes competências:

[...]

VIII - propor a qualificação de projetos no Programa de Parcerias e Investimentos do Estado, quando cabível, e subsidiar o poder concedente em estudos de concessões ou parcerias público-privadas na sua área de atuação; [...]."

transporte de passageiros e bens e seus respectivos sistemas de bilhetagem e arrecadação;

- (ii) Representar o Estado como Poder Concedente nos modais de transporte citados em referido decreto - quais sejam, transporte rodoviário, transporte hidroviário, transporte aeroviário, transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais e transporte metroferroviário -, além de outros serviços cuja competência para a representação do Estado, na condição de Poder Concedente, venham a ser transferidas à SPI;
- (iii) Estruturar, implementar, acompanhar e avaliar concessões, parcerias público-privadas e desestatizações, nos casos em que representa o Estado como Poder Concedente;
- (iv) Integrar esforços entre as diferentes esferas de governo, visando ao melhor atendimento das demandas da sociedade e ao desenvolvimento do Estado;
- (v) Elaborar diretrizes estratégicas orientadas ao desenvolvimento do Estado e à melhoria da qualidade de vida da população;
- (vi) Exercer as funções atreladas ao Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo ("PPI-SP"), ao Programa Estadual de Desestatização ("PED") e ao Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP.

Quando de sua criação, a SPI assumiu o acervo de outros entes, como da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Público-Privadas; da Unidade de Coordenação da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões - UCCMCP; e da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros (art. 4º, VI do Decreto nº 67.435/2023).

Houve, portanto, uma segregação da função de planejamento, agora concentrada na SEMIL, e da função de representação do "Poder Concedente" no âmbito dos serviços delegados, agora atribuída à SPI. Por concentrar essa função em diversos modais, a SPI assumiu também o papel de outorgar concessões, permissões e autorizações dos serviços antes detidas pela Secretaria de Transportes Metropolitanos relativamente aos transportes metropolitanos de passageiros.

Por concentrar as funções de Poder Concedente de diversos modais, a SPI assumiu também o papel de outorgar concessões, permissões e autorizações dos serviços antes detidas pela Secretaria de Transportes Metropolitanos relativamente aos transportes metropolitanos de passageiros.

São vinculadas à SPI as seguintes entidades (art. 2º, XIV do Decreto nº 69.377/2025):

- (i) Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP;
- (ii) Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP; e
- (iii) Companhia Paulista de Parcerias - CPP.

- **Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos - STM**

A Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos – STM foi criada em 1991 pela Lei Estadual nº 7.450/1991 para atuar no planejamento e gestão do transporte metropolitano de passageiros.

Suas atribuições foram alteradas ao longo do tempo, de modo que, recentemente, as competências atreladas à condição de Poder Concedente foram transferidas à SPI e as funções de fiscalização, controle e regulação dos serviços delegados passaram a ser desempenhadas pela ARTESP.

Cabe, atualmente, à STM (art. 2º do Decreto nº 49.752/2005):

- (i) A execução da política estadual de transportes metropolitanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trólebus, e demais modais de interesse metropolitano;
- (ii) A organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo o planejamento do transporte coletivo regional e a elaboração, a execução e a fiscalização dos serviços, de programas e obras para o seu cumprimento e controle; o estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, à implantação, à expansão, à melhoria, à operação, à manutenção e à fiscalização dos serviços;
- (iii) A promoção do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas;
- (iv) O estudo e a participação na formulação das políticas públicas que envolvam o transporte ferroviário de carga nas regiões metropolitanas; e
- (v) O estudo e a formulação das políticas públicas que envolvam o transporte sobre trilhos, de passageiros, de qualquer tecnologia e desempenho, para acesso, passagem ou atendimento nas regiões metropolitanas.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô compõe a administração descentralizada da STM (art. 3º, II, “a” da Lei nº 7.450/1991) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM é vinculada à STM (art. 1º, §1º da Lei nº 7.861/1992).

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. - EMTU-SP, antes responsável pelos transportes de baixa e média capacidade (como ônibus e veículos leves sobre trilhos), integrava a estrutura da STM, porém teve sua extinção autorizada pela Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020 (art. 1º, III) e efetivamente iniciada em abril de 2025, após a publicação do Decreto nº 69.375, de 21 de fevereiro de 2025. As funções da EMTU relativas à fiscalização, ao controle e à regulação dos serviços de transporte coletivo metropolitano foram assumidas pela ARTESP (art. 2º, parágrafo único, “a” do Decreto nº 69.375/2025).

Restou consolidada, portanto, a seguinte estrutura no âmbito do GESP em relação às competências de transportes e logística:

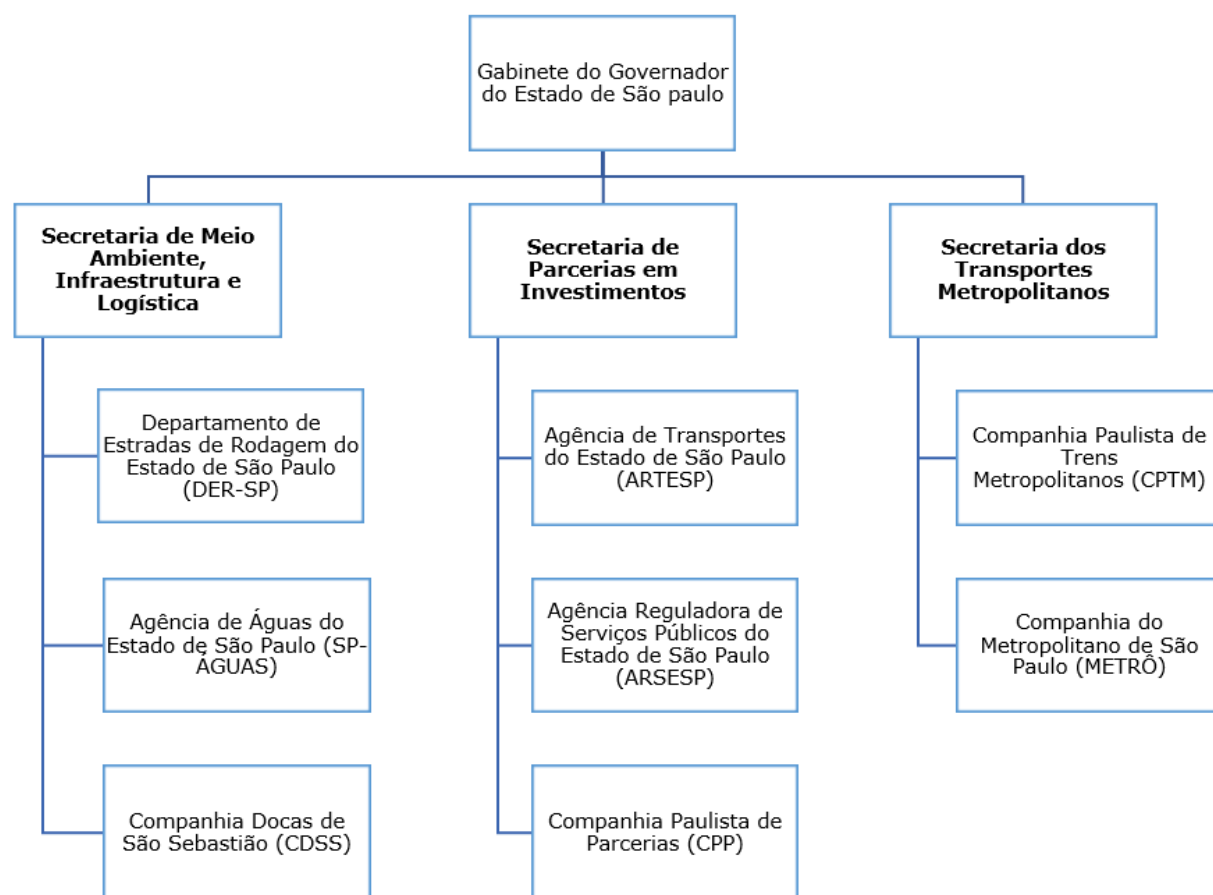


Figura 2-3 Entidades vinculadas à SEMIL, SPI e STM

2.1. Competências por modal

2.1.1. Transporte Ferroviário de Cargas

Diversos entes exercem atribuições relacionadas ao transporte ferroviário de cargas no Estado de São Paulo. O esquema a seguir demonstra a organização entre órgãos e entidades conforme as competências para exercício da função de poder concedente, planejamento, regulação e operação.

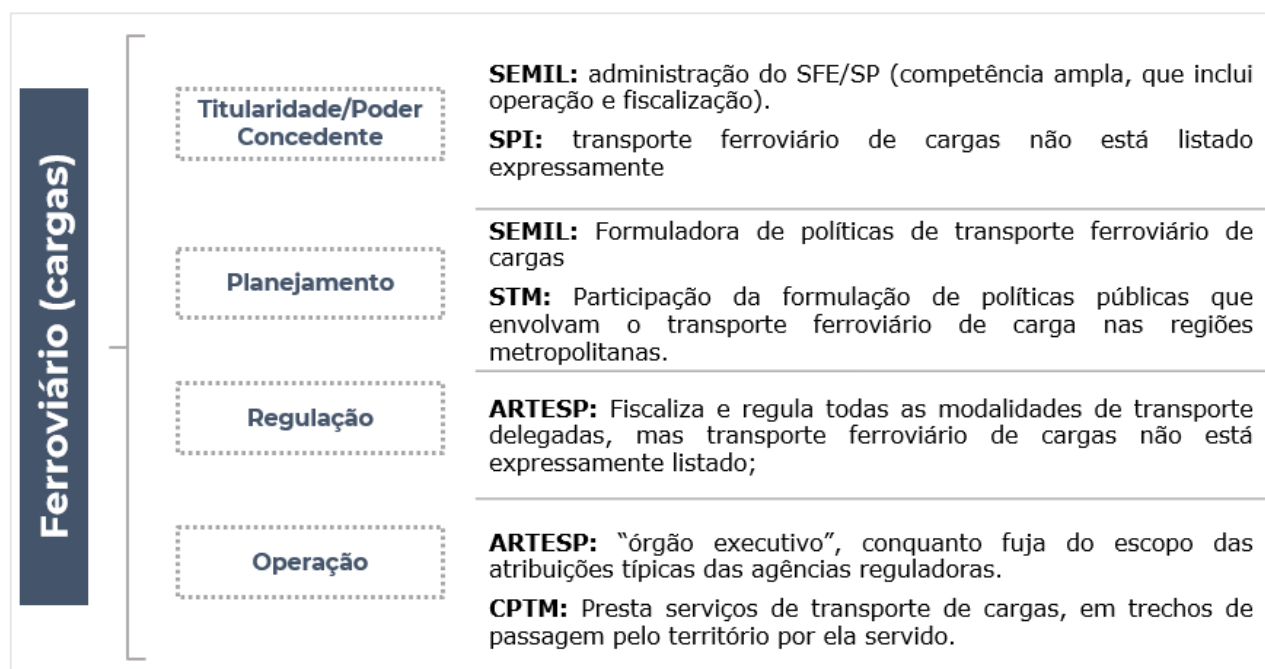


Figura 2-4 Ferroviário (cargas): esquema de competências estaduais

A SEMIL é responsável pela formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de infraestrutura e serviços de transporte ferroviário (art. 3º, V do Decreto nº 67.435/2023), bem como pela administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo – SFE/SP (art. 6º da Lei nº 17.612/2022). Essa administração abrange, inclusive, eventuais trechos delegados por outros entes federados ao Estado de São Paulo, compreendendo atividades de planejamento, construção, manutenção, operação, exploração e fiscalização.

A Lei Estadual nº 17.612/2022, que instituiu o SFE/SP, ainda carece de regulamentação quanto à fiscalização, à definição de atribuições, à aplicação de penalidades e demais aspectos regulatórios. Referida lei prevê a edição de decreto do Poder Executivo para designar os órgãos ou entidades que atuarão como poder concedente e regulador ferroviário, o que não ocorreu até o momento.

No âmbito da SEMIL, compete à SLT exercer, entre outras, as funções de planejamento e implementação de políticas públicas de transporte inter-regional, e de integração da infraestrutura de transporte de cargas com outros modos de transporte, em articulação com os Municípios (art. 35, II e V do Decreto nº 69.376/2025).

Destacam-se, ainda, as possíveis atuações da SPI e da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte de São Paulo – ARTESP nos projetos de transporte ferroviário de cargas, cujas atribuições genéricas podem ser interpretadas de forma a abranger tal modal, ainda que suas normas de regência não o mencionem expressamente.

Em relação à SPI, o Anexo I do Decreto nº 69.377/2025 prevê a atuação da Secretaria como Poder Concedente em relação aos serviços públicos listados no art. 1º, inciso IV⁷, entre os quais

⁷ Decreto nº 69.377/2025.

Artigo 1º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Parcerias em Investimentos, além de outras funções compatíveis com o escopo da Pasta:

não se inclui expressamente o transporte ferroviário de cargas. Ainda assim, entende-se, pela previsão contida na alínea “h” do referido inciso, que não se trata de rol taxativo, portanto, comportaria a Secretaria como representante do Poder Concedente.

Quanto à ARTESP, o art. 63 da Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, atribui a ela a fiscalização, o controle e a regulação de “todas as modalidades de serviços públicos de transporte e de infraestruturas de transporte delegadas, autorizadas, permitidas ou concedidas a entidades de direito privado” e, em seguida, apresenta uma lista exemplificativa de serviços que, novamente, não contempla o transporte ferroviário. A utilização, no citado artigo, da expressão “incluindo” permite interpretar que tal rol não é exaustivo, prevalecendo a previsão de que a ARTESP é responsável por todas as modalidades de serviços públicos de transporte delegados, o que abrangia as ferrovias.

A Lei Complementar nº 1.413/2024 atribui à ARTESP as funções de “órgão executivo” ferroviário, no âmbito dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados. Essa atribuição, além de fugir do escopo típico de uma agência reguladora, revela-se esvaziada de conteúdo por não vir acompanhada da indicação das funções executivas correspondentes.

Importa observar que não há consenso doutrinário ou definição legal genérica acerca do conceito de “órgão executivo ferroviário”, de modo que sua delimitação deve ser feita caso a caso.

Em pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Contas da União – TCU, verifica-se que as referências a “órgãos executivos”, em diferentes setores, são ancoradas em dispositivos legais que não apenas designam tais órgãos, mas também indicam suas atribuições⁸.

Na esfera federal, por exemplo, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT é tomado como órgão executivo rodoviário da União, conforme os arts. 7º, IV, e 21 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei nº 9.503/1997) e o art. 82, caput e §3º, da Lei nº 10.233/2001. Por um paralelo interpretativo, observa-se que o núcleo conceitual associado à noção de órgão executivo rodoviário decorre sobretudo da capacidade de exercer o poder de polícia de trânsito — isto é, de fiscalizar, impor sanções, aplicar restrições e estabelecer

IV - a representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos a este reservados por lei, regulamento ou contrato, em relação aos seguintes serviços públicos e respectivos sistemas de bilhetagem e arrecadação:

- a) transporte rodoviário;
- b) transporte hidroviário;
- c) transporte aeroviário;
- d) transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais;
- e) transporte metroferroviário;
- f) distribuição de gás;
- g) saneamento básico em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- h) aos demais serviços e bens públicos, cuja competência para a representação do Estado, na condição de Poder Concedente, seja transferida, ao Secretário de Parcerias em Investimentos, por meio de resolução conjunta específica firmada entre este e o Secretário de Estado Titular da Secretaria setorial competente;

⁸ Vide, por exemplo, o Acórdão 1329/2017 – Plenário:

“IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). É o **órgão executivo** responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo etc). Também cabe a ele conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência”. A Lei nº 6.938/1981, citada no Acórdão, define “órgãos executores” como “o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências” (art. 6º, IV).

condicionamentos ao exercício de liberdades fundamentais⁹ no âmbito da circulação viária. As competências atribuídas ao DNIT no art. 21 do CTB ilustram esse entendimento, ao detalharem funções diretamente vinculadas ao controle e à disciplina do trânsito em rodovias federais, permitindo extrair, de forma mais geral, que o elemento distintivo desse tipo de órgão reside justamente na sua aptidão institucional para controlar e ordenar o trânsito.

A mera previsão da Lei Complementar nº 1.413/2024, ao conferir à ARTESP a função de órgão executivo ferroviário, mostra-se insuficiente para definir suas competências no transporte ferroviário. Além disso, a adoção de tal expressão parece conferir à Agência uma jurisdição para além das competências que a entidade já detém (regulação e fiscalização), inclusive com margem para fiscalizar não somente os regulados diretos – isto é, que possuem vínculo contratual com o Poder Concedente – mas os usuários de forma geral e indistinta.

Tal previsão pode, ainda, gerar sobreposição com as funções de administrador do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo (atualmente alocada SEMIL), que é responsável pela fiscalização dos serviços e obras públicas referentes ao transporte ferroviário, nos termos da Lei nº 17.612 de 19 de dezembro de 2022.

Por fim, ressalte-se que a STM possui competência para promover estudos e participar da formulação de políticas públicas que envolvam o transporte ferroviário de cargas nas regiões metropolitanas, nos termos do art. 2º, IV do Decreto nº 49.752/2005. A CPTM, entidade vinculada à STM, embora tenha como função principal a exploração dos serviços de transporte metropolitano de passageiros sobre trilhos ou guiados, também possui, em seu objeto social, a possibilidade de prestar serviços de transporte de cargas em trechos sob sua operação (art. 4º, IV da Lei nº 7.861/1992 e art. 20, IV do Estatuto Social da CPTM).

Note-se, assim, que, da perspectiva de governança, o modal ferroviário é marcado pela pulverização de competências entre os órgãos e entidades da Administração estadual. Tanto que, para a instituição do Programa SP nos Trilhos, pelo Decreto nº 68.566/2024, fez-se necessária a cooperação entre a SPI, a STM, a CPTM, a SEMIL e a Secretaria de Turismo de Viagens. O programa tem por objetivo estruturar projetos de transporte ferroviário de cargas no Estado de São Paulo, contemplando:

- (i) implantação de *shortlines*;
- (ii) criação de ramais de acesso a terminais logísticos, portos secos ou instalações industriais;
- (iii) reativação de trechos ociosos ou devolvidos; e
- (iv) desenvolvimento de projetos de trens turísticos e culturais.

A coordenação do Programa cabe à SPI, com apoio das demais entidades mencionadas.

Ainda, em junho de 2024, foi celebrado um Convênio de Cooperação Técnica entre a SEMIL e a CPTM, com vigência de 30 (trinta) meses, visando ao planejamento e ao desenvolvimento do SFE/SP, em conformidade com a Lei Federal nº 14.273/21 ("Lei de Ferrovias") e a Lei Estadual nº 17.612/2022.

⁹ "[...] conceito atual de função administrativa de polícia, pela qual o Estado aplica as restrições e os condicionamentos legalmente impostos, ao exercício das liberdades e direitos fundamentais, tendo em vista assegurar uma convivência social harmônica e produtiva. [...] O exercício da função de polícia se desenvolve em quatro fases – o denominado ciclo de polícia – correspondendo a seus quatro modos de atuação: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia". NETO, Diogo de Figueiredo M. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2014. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. p.437. ISBN 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 27 nov. 2025.

Diante de tal cenário, foram identificadas as seguintes sobreposições/lacunas em relação as competências analisadas – que serão consideradas para proposição do modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

Ferroviário (cargas)

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL**) e de Poder Concedente (**SPI**) com relação ao modo ferroviário de cargas. Ainda, a competência da **STM** para atuar na formulação de políticas públicas relacionadas ao transporte ferroviário de cargas é estranha à sua função central voltada ao transporte de passageiros e gera sobreposição de funções com a **SEMIL**.
- Conflito potencial entre **SEMIL** e **SPI** quanto à função de Poder Concedente. Isso porque a **SEMIL** é responsável pela administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo - SFE/SP (Lei Estadual nº 17.612/2022), enquanto a **SPI** é designada como representante do Estado na qualidade de Poder Concedente em diversos modais de transporte, sem, porém, abarcar expressamente o transporte ferroviário de cargas (Decreto nº 69.377/2025);
- Incerteza sobre a competência da **ARTESP** para atuar como agência reguladora do transporte ferroviário de cargas, uma vez que o modal não é expressamente mencionado na Lei Complementar nº 1.413/2024;
- O papel conferido à **ARTESP** para atuar como órgão executivo ferroviário, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se indefinido, uma vez que inexistente delimitação das funções executivas correspondentes. Há, ainda, uma lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.

Figura 2-5 Gargalos de governança: Transporte Ferroviário de Cargas

2.1.2. Transporte Ferroviário de Passageiros

De modo similar ao ferroviário de cargas, diversos entes exercem atribuições relacionadas ao transporte ferroviário de passageiros no Estado de São Paulo, conforme listado no esquema a seguir.

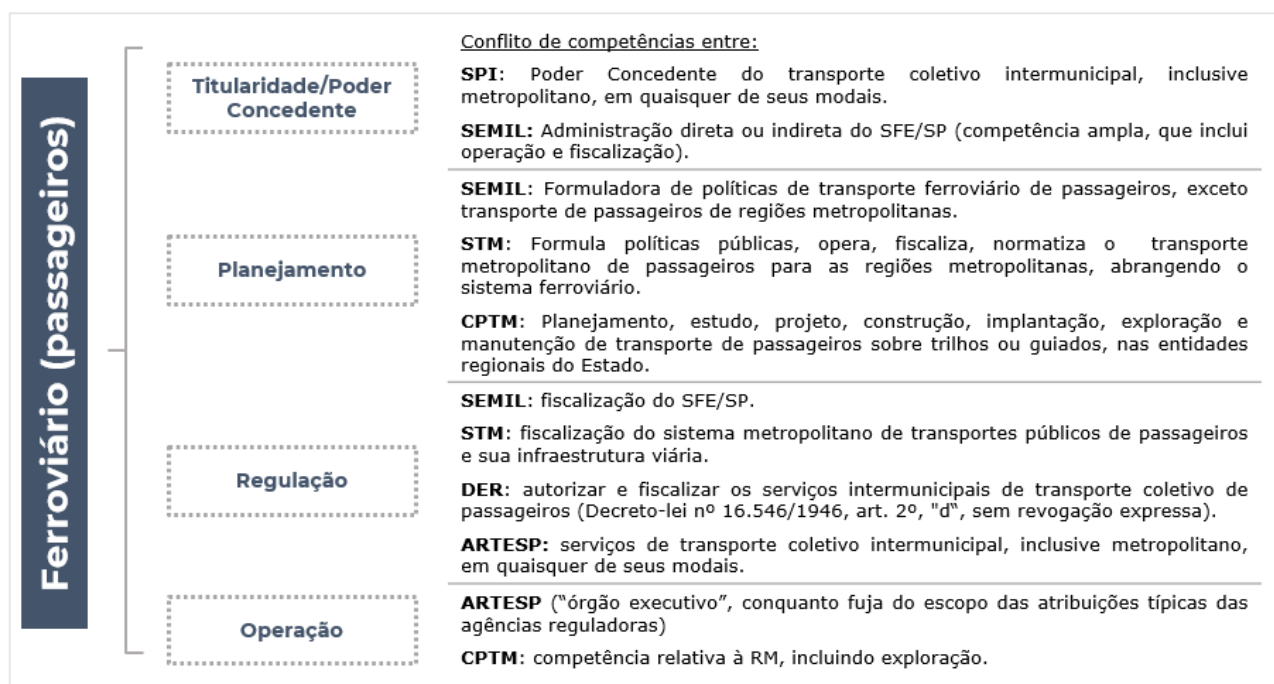


Figura 2-6 Ferrovário (passageiros): esquema de competências estaduais

A SEMIL é responsável pela formulação e implementação das políticas estaduais de transporte ferroviário de passageiros, exceto em regiões metropolitanas (art. 1º, I, "j" do Decreto nº 69.376/2025), bem como pela administração, direta ou indireta, do SFE/SP, que inclui cargas e passageiros, compreendendo o planejamento, a construção, a manutenção, a operação, a exploração e a fiscalização dos serviços e obras públicas correspondentes (art. 6º da Lei nº 17.612/2022).

A SLT, como mencionado, é a subsecretaria responsável pelas atribuições em logística e transportes da SEMIL, a quem cabe, entre outras, formular e implementar as políticas públicas e integrar a infraestrutura de transporte de cargas e passageiros regional com outros modos de transporte (art. 35, II e V do Decreto nº 69.376/2025).

O DER/SP, embora voltado primordialmente à administração do sistema rodoviário estadual, tem respaldo legal para autorizar e fiscalizar os serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros (art. 2º, "d" do Decreto-lei nº 16.546/1946).

A SPI igualmente exerce competências nesse modal, atuando como representante do Estado, na condição de Poder Concedente, em relação aos serviços de transporte coletivo de passageiros, inclusive metropolitano (art. 1º, IV, "d" do Decreto nº 69.377/2025).

A ARTESP, por sua vez, tem a atribuição de fiscalizar, controlar e regular os serviços públicos de transporte delegados, autorizados, permitidos ou concedidos que envolvam o transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, bem como as infraestruturas associadas, como vias, terminais e garagens de propriedade estadual (art. 63, V da LC nº 1.413/2024); além de seu papel como órgão executivo ferroviário, conforme já abordado no tópico 2.1.1 acima.

A STM detém competência para formular e executar políticas públicas relacionadas a transportes de passageiros sobre trilhos, de qualquer tecnologia e desempenho, para acesso, passagem ou atendimento nas regiões metropolitanas; bem como para organizar, coordenar operar e fiscalizar o sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros, compreendendo o planejamento, a execução e a fiscalização dos serviços, programas e obras e a edição de normas e regulamentos (art. 2º do Decreto nº 49.752/2005).

Para cumprir tais finalidades, o Estado pode constituir organismos destinados a operar o transporte público de passageiros sobre trilhos, nas áreas de interesse metropolitano, em articulação com União, Estados e Municípios.

À Secretaria dos Transportes Metropolitanos cabe, por exemplo, criar linhas, aprovar planos e programas de integração multimodal e definir zonas de operação, sempre que necessário à racionalização do transporte.

À CPTM incumbe o planejamento, estudo, construção, implantação, exploração e manutenção de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado; a execução de obras e serviços correlatos necessários à integração do transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades; e a operação de conexões intermodais de transporte de passageiros (art. 4º, I a III da Lei nº 7.861/1992). A Lei nº 7.861/1992 determinou que a CPTM assumisse os sistemas de trens urbanos da Região Metropolitana de São Paulo, até então operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e pela Ferrovia Paulista S/A - FEPASA, de forma a assegurar a continuidade e a melhoria dos serviços. Para tanto, autorizou a celebração de contratos de prestação de serviços, gerenciamento de bens e outras atividades ligadas ao transporte de passageiros na região metropolitana de São Paulo.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, que compõe a estrutura da STM, foi constituída em 1968 (Lei nº 6.988/1966), com responsabilidade pela operação e expansão da rede metroviária, bem como pelo planejamento do transporte metropolitano de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo. Segundo referida lei, cabe ao Metrô contratar estudos e projetos, além de adotar as medidas necessárias para implantação de sistema de transporte rápido de passageiros na cidade de São Paulo, denominado “metropolitano”. Também lhe compete construir e operar, direta ou indiretamente, terminais de passageiros de qualquer espécie de transporte coletivo.

De acordo com seu Estatuto Social, o Metrô tem competência para planejar, projetar, construir, implantar, operar e manter o sistema de transporte público ferroviário na região metropolitana, além de executar obras e serviços complementares necessários à integração do sistema de transporte de passageiros ao complexo urbanístico da cidade (art. 2º, I a III do Estatuto Social).

Como exemplo concreto de transporte ferroviário de passageiros, destaca-se o projeto Trens Intercidades (TIC) - Eixo Norte, cujo contrato foi celebrado em 29/05/2024 entre a SPI e a concessionária TIC Trens S.A., com a CPTM como interveniente anuente, e a CPP como interveniente garantidora. A ARTESP é a responsável pela fiscalização e regulação dos serviços.

Assim como no caso do ferroviário de cargas, o modal ferroviário de passageiros também é marcado pela pulverização de competências entre os órgãos e entidades da Administração estadual. Em análise às competências supramencionadas, foram extraídas as observações destacadas a seguir – que serão consideradas para proposição do modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

Ferroviário (passageiros)

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL**, **STM** e **CPTM**), com lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
- Conflito potencial entre **SEMIL** e **SPI** quanto à função de Poder Concedente. Isso porque a **SEMIL** é responsável pela administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo - SFE/SP (Lei Estadual nº 17.612/2022), enquanto a **SPI** é designada como representante do Estado na qualidade de Poder Concedente do transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais. (Decreto nº 69.377/2025);
- Segregação das competências de regulação e fiscalização entre **SEMIL**, **STM**, **DER/SP** e **ARTESP**, sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo;
- O papel conferido à **ARTESP** para atuar como órgão executivo ferroviário, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se indefinido, uma vez que inexistente delimitação das funções executivas correspondentes. Há, ainda, uma lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.
- Conflito ou inconsistência na competência do **DER/SP** para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.

Figura 2-7 Gargalos de governança: Transporte Ferroviário de Passageiros

2.1.3. Transporte Metroferroviário

De modo similar ao modal ferroviário, diversos entes exercem atribuições relacionadas ao transporte ferroviário de passageiros no Estado de São Paulo, conforme listado no esquema a seguir.

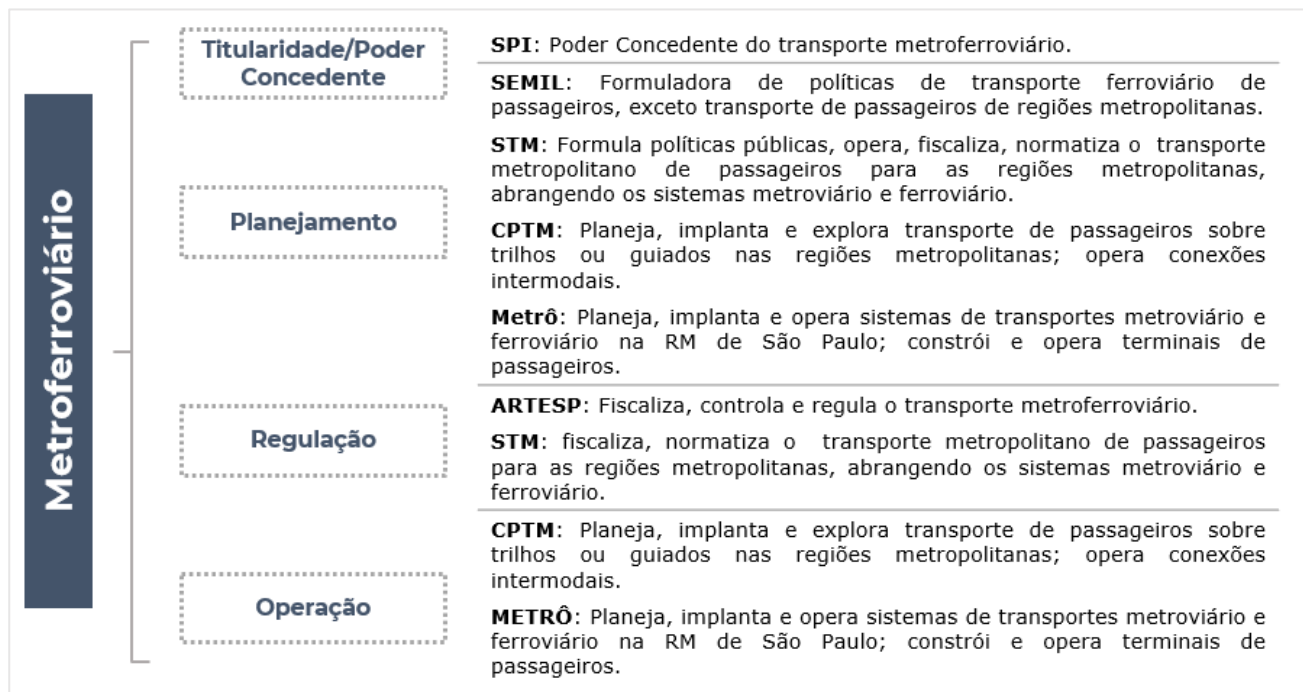


Figura 2-8 Metroferroviário: esquema de competências estaduais

A SEMIL é responsável pela formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de mobilidade, exceto com relação ao transporte de passageiros em regiões metropolitanas (art. 1º, I, "j" do Decreto nº 69.376/2025).

À SPI cabe atuar na representação do Estado, como Poder Concedente, em relação aos serviços de transporte metroferroviário (art. 1º, I a IV, "e" do Decreto nº 69.377/2025).

A ARTESP exerce as competências de fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados, autorizados, permitidos ou concedidos de infraestruturas e serviços de transporte metroferroviário (art. 63, IV da LC nº 1.413/2024 e art. 3º, IV do Regimento Interno).

À STM incumbe a formulação e a execução de políticas públicas de transporte de passageiros sobre trilhos, de qualquer tecnologia e desempenho, para acesso, passagem ou atendimento nas regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário e ferroviário (art. 2º, I, II, III e V do Decreto nº 49.752/2005). Suas competências incluem o planejamento, o estabelecimento de normas e regulamento, a operação, a manutenção e a fiscalização dos serviços, entre outras.

A CPTM detém, entre outras, competências para (i) o planejamento, implantação, exploração e manutenção de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado; (ii) a execução de obras e serviços correlatos necessários à integração do transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades; e (iii) a operação de conexões intermodais de transporte de passageiros (art. 4º, I a III da Lei nº 7.861/1992).

Por fim, o Metrô igualmente possui atribuições que decorrem tanto de sua lei de criação quanto de seu Estatuto Social. Nos termos da Lei nº 6.988/1966, competem à Companhia: a coordenação dos estudos, projetos e medidas necessárias à implantação do sistema metroviário; (ii) a execução e fiscalização das obras de implantação; (iii) a promoção ou contratação da

operação do sistema; (iv) a execução de obras e serviços complementares de integração urbanística; e (v) a construção e operação de terminais de passageiros (art. 4º, “a” a “e”, da Lei nº 6.988/1966).

Nos termos do Estatuto Social, são de responsabilidade do Metrô: (i) o planejamento, implantação, operação e manutenção de sistemas de transporte metroviário, ferroviário e sobre pneus; (ii) a execução de obras e serviços complementares; (iii) a construção e operação de terminais e estacionamentos; e (iv) atividades acessórias, como comercialização de tecnologia, exploração de marcas e prestação de serviços técnicos (art. 2º, I a VII, do Estatuto Social do Metrô).

A disciplina das competências sobre o transporte metroferroviário no Estado de São Paulo revela os pontos críticos, da perspectiva de governança, indicados a seguir.

Transporte metroferroviário

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL**, **STM**, **CPTM** e **Metrô**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- Segregação das competências de planejamento entre a **SEMIL**, **STM**, **CPTM** e **Metrô**, com lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
- Sobreposição das competências de regulação e fiscalização entre **STM** e **ARTESP**, sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo;
- Pulverização de competências executórias entre **CPTM** e **Metrô**, sendo que a ausência de definição legal do termo “metroferroviário” dificulta a delimitação precisa do âmbito de atuação de cada ente.

Figura 2-9 Gargalos de Governança: Transporte Metroferroviário

2.1.4. Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)

Diversos entes exercem atribuições relacionadas ao transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado de São Paulo, conforme listado no esquema a seguir.

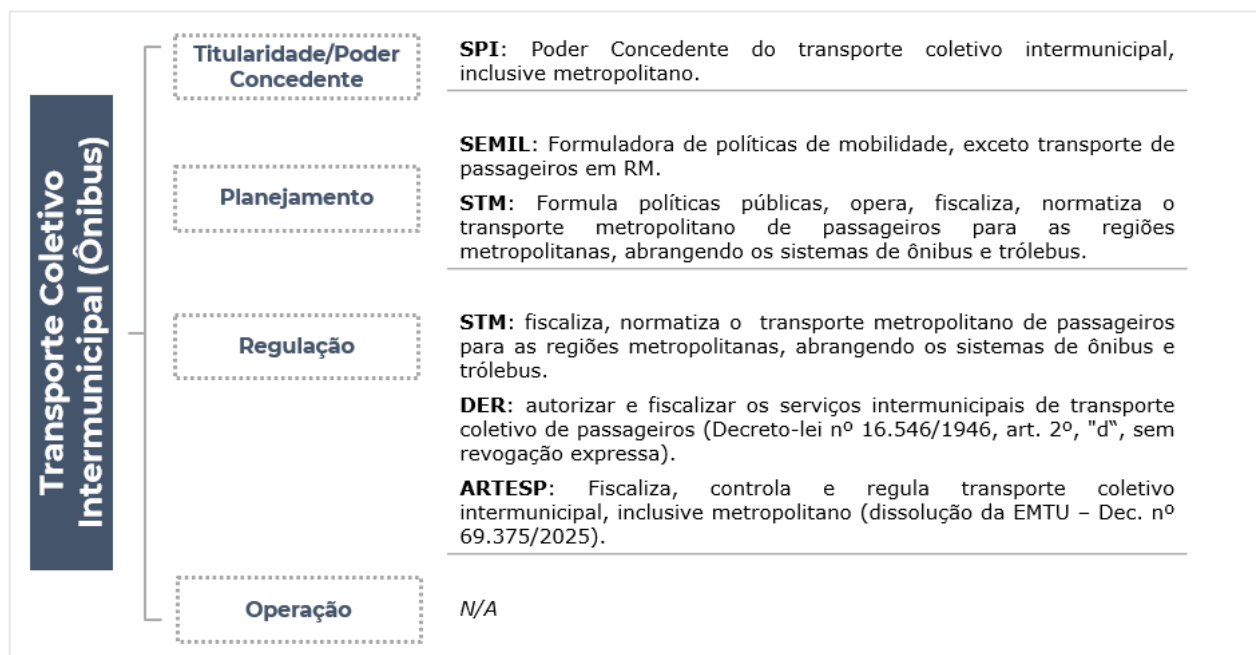


Figura 2-10 Transporte coletivo intermunicipal: esquema de competências

Compete à SEMIL a formulação, implementação, avaliação e integração de políticas públicas estaduais de mobilidade, exceto no que se refere ao transporte de passageiros em regiões metropolitanas (art. 1º, I, "j" do Decreto nº 69.376/2025).

O DER/SP, apesar de ter como função primordial a administração das rodovias estaduais, tem em seu rol de competências a autorização e a fiscalização dos serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros (art. 2º, "d" do Decreto-lei nº 16.546/1946).

À SPI cabe atuar como representante do Estado, na condição de Poder Concedente, relativamente aos serviços de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano (art. 1º, IV, "d" do Decreto nº 69.377/2025).

A ARTESP é responsável pela fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados, autorizados, permitidos ou concedidos de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais (art. 5º e art. 63, V da LC nº 1.413/2024) em virtude da liquidação e extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A – EMTU (Decreto 69.375, de 21 de fevereiro).

A STM igualmente detém competências sobre o modal, já que é responsável pela formulação e execução de políticas públicas relativas aos transportes de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas de ônibus e trólebus, compreendendo a organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária (art. 2º do Decreto nº 49.752/2005).

Diante de tal cenário, foram identificadas as seguintes sobreposições/lacunas em relação as competências analisadas – que serão consideradas para proposição do modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

Transporte coletivo intermunicipal de passageiros

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL** e **STM**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- Segregação das competências de planejamento entre a **SEMIL** e **STM**, com lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano. Os serviços de transporte coletivo intermunicipal não delegados e fora de Regiões Metropolitanas permanecem, em tese, sob a alçada da SEMIL, reforçando a pulverização;
- Segregação das competências de regulação e fiscalização entre **STM** e **ARTESP**, sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo;
- Conflito ou inconsistência na competência do **DER/SP** para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.

Figura 2-11 Gargalos de governança: Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)

2.1.5. Transporte Rodoviário

Com relação ao modal rodoviário, a governança – já consolidada ao longo dos anos em função do desenvolvimento do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo – não possui como principal característica a sobreposição de competências. Neste caso, o ponto crítico identificado está relacionado ao desempenho das funções de “órgão executivo rodoviário”.



Figura 2-12 Transporte Rodoviário: esquema de competências estaduais

Cabe à SEMIL a formulação, implementação, avaliação e a integração de políticas estaduais de serviços de transporte rodoviário (art. 1º, I, "j" do Anexo I do Decreto nº 69.376/2025).

À SPI, por sua vez, compete atuar como representante do Estado, na condição de Poder Concedente, em contratos relativos a serviços de transporte rodoviário (art. 1º, IV, "a" do Decreto nº 69.377/2025).

O DER/SP, vinculado à SEMIL, é o "órgão executivo rodoviário" do Estado de São Paulo (art. 5º da Portaria PR/DER-001/2025, que aprovou seu Regimento Interno, e art. 1º do Anexo I do Decreto nº 69.322/2025, que aprovou a estrutura organizacional):

Artigo 1º - Constituem o campo funcional do DER, além de outras funções compatíveis com o escopo da Autarquia:

Parágrafo único - O DER é o órgão executivo rodoviário do Estado de São Paulo, integrante do Sistema Nacional de Trânsito, previsto no inciso IV do artigo 7º da Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), com as atribuições previstas no artigo 21 do CTB.

Como tal, o DER/SP exerce um conjunto amplo de competências, entre as quais se destacam (art. 2º do Decreto-Lei nº 15.546/1946):

- (i) *Executar e fiscalizar todos os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, especificações, orçamentos, locação, construção, reconstrução e melhoramento das estradas de rodagem estaduais, inclusive pontes e demais obras complementares, bem como realizar as intervenções necessárias à implantação e à manutenção de empreendimentos de interesse público;*
- (ii) *Conservar as rodovias estaduais;*
- (iii) *Exercer a polícia do tráfego nas estradas estaduais;*
- (iv) *Prestar assistência técnica aos municípios no desenvolvimento dos seus sistemas rodoviários;*
- (v) *Exercer, em estradas de rodagem federais situadas no território do Estado, as atribuições delegadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;*
- (vi) *Administrar a rede rodoviária estadual, diretamente ou com auxílio de terceiros, mediante guarda, sinalização, imposição de pedágio, taxas de utilização, contribuição de melhoria, servidões, limitações de uso e de acesso a propriedades lindeiras, além do exercício do poder de polícia administrativa, de trânsito e de tráfego; e*
- (vii) *Autorizar a instalação e regulamentar o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área "non aedificandi" da malha viária, definindo padrões operacionais e preços pela utilização dos bens públicos.*

A ARTESP, vinculada à SPI, exerce as funções de regulamentação, fiscalização e controle da infraestrutura e serviços de transporte rodoviário que tenham sido objeto de delegação, competindo-lhe autorizar e regulamentar, no âmbito da malha viária delegada, **(i)** a instalação e o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área "non aedificandi", definindo os padrões operacionais e os preços pela utilização dos bens públicos; e **(ii)** o acesso aos terrenos lindeiros e às suas faixas de domínio onde se instalem estabelecimentos comerciais (arts. 63, I e 64, II e III da LC nº 1.413/2024).

Cabe também à ARTESP exercer a função de "órgão executivo rodoviário" no âmbito dos serviços delegados, nos termos do art. 64, III da LC nº 1.413/2024).

A organização do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), instituído com a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e fundamentado na competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI da CRFB/88), define o conjunto de órgãos responsáveis pelas atividades de planejamento, administração, normatização, fiscalização, operação e penalização no trânsito (art. 5º da Lei nº 9.503/1997).

Nos termos do art. 7º do CTB, o SNT é composto, entre outros, pelos órgãos executivos de trânsito e executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

cabendo aos entes federativos organizar suas estruturas (art. 8º do CTB) e estabelecer as respectivas circunscrições de atuação.

As competências atribuídas aos órgãos executivos rodoviários constam do art. 21 do CTB e englobam funções que vão desde planejamento e operação do trânsito até fiscalização, aplicação de penalidades, controle ambiental e implementação de políticas de trânsito. Trata-se de um rol extenso, que pode ser distribuído entre diferentes entidades estaduais, como permite o art. 8º do CTB.

No âmbito federal, houve repartição de competências previstas no art. 21 do CTB entre o DNIT e a ANTT (Lei nº 10.233/2001)¹⁰: o DNIT é indicado como sendo aquele que exerce as competências de órgão executivo rodoviário, observando, no entanto, a competência da ANTT para, nas rodovias por ela administradas:

- executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar (Art. 21, inc. VI) em relação à infração por evasão prevista no art. 209-A; e
- fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar (art. 21, inc. VIII).

Nota-se, portanto, que a delimitação da circunscrição do DNIT e da ANTT na esfera federal considerou não somente as rodovias cujo instrumento de delegação é regulado pela ANTT, mas também o recorte funcional das atribuições efetivamente desempenhadas pela Agência.

No Estado de São Paulo, contudo, a distinção estabelecida entre DER/SP e ARTESP limita-se à circunscrição aos serviços delegados, sem diferenciação explícita entre as competências listadas no CTB¹¹. Ainda que a LC nº 1.413/2024 qualifique a ARTESP como "órgão executivo rodoviário"

¹⁰ Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

XVII – exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas nos incisos VI, quanto à infração prevista no art. 209-A, e VIII do caput do art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), nas rodovias federais por ela administradas; (Redação dada pela Lei nº 14.157, de 2021):

Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuar-lo na forma estabelecida: (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

Infração – grave;

Penalidade – multa.

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

*VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a **infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;***

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

[...]

§ 3º É, ainda, atribuição do DNIT, em sua esfera de atuação, exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 da Lei nº 9.503, de 1997, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.561, de 13.11.2002)

¹¹ Cabe destacar que apenas o DER foi formalmente indicado como integrante do Sistema Nacional de Trânsito, conforme art. 1º, parágrafo único, do Anexo I do Decreto Estadual nº 69.322/2025.

no âmbito dos serviços concedidos, verifica-se que a Agência não exerce integralmente o rol de funções previsto no art. 21.

Há previsões no art. 21 do CTB, como “*aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de forma específica para a infração cometida, e comunicar a aplicação da penalidade ao órgão máximo executivo de trânsito da União*” (inc. XV), ou mesmo “*planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas*” (inc. II) que fogem ao escopo de atuação da Agência.

Por possuir competência para fiscalizar, a ARTESP poderia realizar autuações de infrações de trânsito, mas trata-se de competência que a Agência não consegue exercer plenamente. Como exemplo, na concessão do Lote Paranapanema, mais recentemente licitado pela ARTESP, o DER/SP permaneceu responsável pelo “exame dos registros e a identificação do veículo infrator, seguido de eventuais emissões de autos de infração”¹² considerando o cenário de implementação do Sistema Automático Livre.

Ainda, foi editada a Portaria Conjunta ARTESP e DER-SP nº 01, de 07 de Agosto de 2025¹³, com o objetivo de disciplinar “*o fluxo de informações dos registros de infrações de trânsito do Sistema de Livre Passagem das rodovias concedidas do Estado de São Paulo feito pelas CONCESSIONÁRIAS, a fim de possibilitar a emissão de autos de infração pelo DER-SP e a apuração do valor devido de compensação por inadimplência pela ARTESP*”, considerando que “*o DER-SP é responsável pela emissão de toda documentação e atos para aplicação e arrecadação das multas de trânsito no sistema rodoviário, nos termos do art. 21, VI, do CTB e do art. 4º, XII, do Regulamento Básico do DER-SP*”.

Essa configuração suscita questionamento quanto à extensão material do termo “órgão executivo rodoviário” aplicado à ARTESP, especialmente considerando que tal qualificação pode sugerir amplitude maior do que a competência atualmente exercida pela Agência e alcançar fiscalização de trânsito dos usuários que trafegam nas rodovias concedidas.

A fim de esclarecer a viabilidade legal de seus fiscais exercerem atividades de fiscalização de trânsito, a ARTESP submeteu consulta ao CETRAN-SP. A dúvida teve por fundamento a interpretação do já mencionado art. 64, inciso III da LC 1.413/24, no que se refere à atribuição da Agência para fiscalizar os serviços de transporte e a possibilidade de seus fiscais autuarem condutores de veículos de transporte coletivo por infrações de trânsito cometidas nas rodovias sob sua respectiva circunscrição.

No Parecer 04/2025¹⁴ emitido em 02/09/2025¹⁵, o CETRAN-SP reconheceu que o legislador conferiu à ARTESP competências de “órgão”¹⁶ rodoviário (incluindo aí a fiscalização de infrações), no âmbito de circunscrição do objeto da delegação:

¹² Concorrência Internacional nº 004/2025 – Concessão do Lote Paranapanema.

Anexo 20 – Adoção do Sistema Automático Livre

[...]

¹³ 2.13. O exame dos registros e a identificação do veículo infrator, seguido de eventuais emissões de autos de infração, será da responsabilidade do DER/SP, nos termos do presente ANEXO.”

¹⁴ Disponível em: <https://www.artesp.sp.gov.br/dx/api/dam/v1/collections/c45c6e89-8827-4dbe-a3cf-1a4db46049b7/items/b422105e-ed16-462c-b799-6255662749a7/renditions/d611a0c9-74ae-481d-935c-a7d8c283ca94?binary=true>. Acesso em: 24 de novembro de 2025.

¹⁵ De acordo com o art. 24 do Regimento Interno do CETRAN-SP (Deliberação CETRAN-SP nº 01/2025), “[o]s pareceres emitidos pelo CETRAN-SP terão caráter normativo, orientador ou consultivo, conforme a natureza da matéria tratada e a legislação aplicável”.

¹⁶ Disponível em: <https://www.cetran.sp.gov.br/CetranWeb/faces/resources/pdf/P_04_2025.pdf>.

¹⁷ Ressalva-se que, por possuir personalidade jurídica distinta, a ARTESP é considerada uma entidade da Administração Pública Estadual indireta.

"Veja-se que, diferentemente do modelo federal, em que a ANTT possui competências de fiscalização de algumas infrações de trânsito nas rodovias sob concessão, o legislador estadual paulista estabeleceu um escopo de fiscalização diferente à ARTESP: não se trata de fiscalizar infrações cometidas em rodovias sob concessão, mas exercer as competências de "órgão" rodoviário (incluindo aí a fiscalização de infrações), no âmbito de circunscrição do objeto da delegação – ou seja, é de se entender que a Lei Complementar conferiu à ARTESP a possibilidade de executar a fiscalização de infrações de trânsito quando estas forem praticadas por condutores de veículos vinculados ao serviço delegado, como o transporte coletivo intermunicipal regulado pela própria agência."

[...]

"Portanto, a ARTESP é uma entidade executiva rodoviária estadual, com funções de fiscalização reconhecidas formalmente pelo Poder Legislativo estadual, em Lei Complementar sancionada pelo Executivo, e exercidas no âmbito dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados, não sendo possível ignorar esta prerrogativa, diante do que cabe a este Colegiado, tão somente, oferecer a interpretação que considera mais adequada diante do texto legal existente".

Para lavratura direta de autos pela ARTESP seria necessária a criação de cargo/emprego específico de agente de trânsito ou a formalização de convênio com a Polícia Militar, nos termos do art. 280, §4º do CTB.

O Conselho também afirmou que a integração ao SNT não exige resolução específica, bastando decisão administrativa do Executivo com cadastro do órgão atuador junto à SENATRAN e integração no RENAINF (como tal procedimento é de natureza administrativa, caberia à Agência formalizá-lo). Como consequência da imposição de multas, seria necessária a criação de Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI (art. 16 do CTB e Resolução do Conselho Nacional de Trânsito nº 357/10).

Alternativamente, ao invés de possuir o código atuador, a ARTESP poderia optar por convênio com o DER/SP para que seus fiscais atuem em seu nome, hipótese em que as autuações e o julgamento de recursos continuariam sob competência do DER/SP.

Ainda que o posicionamento do CETRAN tenha promovido esclarecimentos quanto à capacidade de autuação da ARTESP, a melhor técnica legislativa seria, assim como adotado no âmbito federal, de indicação expressa de quais atribuições listadas no art. 21 do CTB são efetivamente exercidas pela Agência – uma vez que, conforme abordado, esta não exerce amplamente todas as atribuições lá listadas no âmbito dos serviços delegados. Tal proposição foi considerada para proposição do modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

A análise da distribuição de competências sobre o transporte rodoviário no Estado de São Paulo está sintetizada a seguir.

Transporte Rodoviário

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- A Agência Reguladora (**ARTESP**) não está vinculada à Secretaria finalística (SEMIL) e regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo;
- Lacuna quanto às funções da **ARTESP** como "órgão" executivo rodoviário: a Agência não exerce amplamente todas as funções listadas nos art. 21 do CTB no âmbito dos serviços delegados.

Figura 2-13 Gargalos de governança: Transporte Rodoviário

2.1.6. Transporte Hidroviário e Travessias

Como nos demais modais apresentados, diversos entes possuem atribuições relacionadas ao transporte hidroviário no Estado de São Paulo. O esquema a seguir demonstra a organização entre órgãos e entidades conforme as competências para exercício da função de poder concedente, planejamento, regulação e operação.



Figura 2-14 Hidrovia: esquema de competências estaduais

Cabe à SEMIL a formulação, implementação, avaliação e integração de políticas estaduais de infraestrutura e serviços de transporte hidroviário, exceto transporte de passageiros em regiões metropolitanas (art. 1º, I, "j" do Decreto nº 69.376/2025).

Por força do art. 3º, inc. V do Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023, foram transferidas para a SEMIL as competências previstas no artigo 2º do Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, com dispositivo acrescentado pelo Decreto 44.265, de 17 de setembro de 1999, que tratavam do campo funcional da Secretaria dos Transportes:

*Artigo 2.º - Constitui o campo funcional da Secretaria dos Transportes:
I - coordenar todos os meios de transportes de responsabilidade direta ou indireta do Estado;*

*II - estudar e promover a organização, as operações e o reaparelhamento de órgãos ou sistemas de transportes de propriedade e administração direta ou indireta do Estado;
III - estudar, propor e fiscalizar as alterações tarifárias dos vários meios de transportes;
IV - estudar, aprovar, controlar e fazer executar planos técnico-econômicos, financeiros e administrativos, correspondentes aos diversos sistemas de transportes.*

V - administrar a Hidrovia Tietê-Paraná, no trecho sob domínio do Estado e nos que forem objeto de delegação da União." (Redação dada pelo Decreto nº 44.265/1999).

Em razão da previsão do art. 4º, inc. VIII do Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023, foi transferido para a SEMIL, "com seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo", o Departamento Hidroviário, ao qual o Decreto 44.265, de 17 de setembro de 1999, em seu art. 2º, atribuía:

"I - em relação ao controle e à fiscalização:
a) controlar e fiscalizar as atividades relacionadas à área de operação, manutenção e arrecadação dos serviços de travessias, nas linhas de interligação para o transporte de veículos, passageiros e cargas do litoral e interior;
b) regular, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas à operação e à manutenção de eclusas;
c) fiscalizar a execução ou executar os serviços e as obras de reforma, ampliação, melhoramento e conservação das vias navegáveis, incluídos o balizamento e a sinalização, e de eclusas, nestas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso;
d) supervisionar e coordenar a realização dos serviços de operação das linhas executados por terceiros;
II - em relação à manutenção:
a) verificar as condições de utilização das embarcações, edificações, equipamentos conjuntos, áreas de acesso aos sistemas de atracação e estação de passageiros e eclusas;
b) verificar a aplicação das normas para a execução das manutenções rotineiras, preventivas e corretivas, e as de melhoria, visando a adequada operacionalização dos sistemas de travessias e de navegação".

A Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, vinculada à SEMIL, foi criada por força da Lei Complementar nº 1.413/2024 e assumiu atribuições até então a cargo do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE. Compete-lhe, de modo geral, a fiscalização, o controle e a regulação da gestão e do uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, além da realização de ações relativas à Política Nacional de Segurança de Barragens.

Em que pese o campo funcional da SP-ÁGUAS não envolver o transporte sobre águas, sua atuação no controle do uso dos recursos hídricos pode impactar as hidrovias. Nesse sentido, destaque-se sua competência para estabelecer regras e fiscalizar as condições de operação dos reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos (art. 68, V da LC nº 1.413/2024).

À SPI, como nos demais modais, cabe representar o Estado, na condição de Poder Concedente, em relação aos serviços de transporte hidroviário (art. 1º, IV, "a" do Decreto nº 69.377/2025) – considerando eventual cenário de delegação.

A ARTESP é responsável pela fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados, autorizados, permitidos ou concedidos de infraestrutura e serviços de transporte hidroviário, além de exercer as funções de órgão executivo hidroviário na circunscrição dos serviços concedidos (art. 63, III e art. 64, III da LC nº 1.413/2024).

Essa atribuição, além de fugir do escopo típico de uma agência reguladora, revela-se esvaziada de conteúdo por não vir acompanhada da indicação das funções executivas correspondentes.

Importa observar que não há consenso doutrinário ou definição legal genérica acerca do conceito de "órgão executivo hidroviário", de modo que sua delimitação deve ser feita caso a caso.

Em pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Contas da União – TCU, verifica-se que as referências a "órgãos executivos", em diferentes setores, são ancoradas em dispositivos legais que não apenas designam tais órgãos, mas também indicam suas atribuições¹⁷.

¹⁷ Vide, por exemplo, o Acórdão 1329/2017 – Plenário:

"IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). É o **órgão executivo** responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo etc). Também cabe a ele conceder licenças

Na esfera federal, por exemplo, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT é tomado como órgão executivo rodoviário da União, conforme os arts. 7º, IV, e 21 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei nº 9.503/1997) e o art. 82, caput e §3º, da Lei nº 10.233/2001. Por um paralelo interpretativo, observa-se que o núcleo conceitual associado à noção de órgão executivo rodoviário decorre sobretudo da capacidade de exercer o poder de polícia de trânsito — isto é, de fiscalizar, impor sanções, aplicar restrições e estabelecer condicionamentos ao exercício de liberdades fundamentais¹⁸ no âmbito da circulação viária. As competências atribuídas ao DNIT no art. 21 do CTB ilustram esse entendimento, ao detalharem funções diretamente vinculadas ao controle e à disciplina do trânsito em rodovias federais, permitindo extrair, de forma mais geral, que o elemento distintivo desse tipo de órgão reside justamente na sua aptidão institucional para controlar e ordenar o trânsito.

No entanto, a mera previsão da Lei Complementar nº 1.413/2024, ao conferir à ARTESP a função de órgão executivo hidroviário, mostra-se insuficiente para definir suas competências neste modal. Além disso, a adoção de tal expressão parece conferir à Agência uma jurisdição para além das competências que a entidade já detém (regulação e fiscalização), inclusive com margem para fiscalizar não somente os regulados diretos – isto é, que possuem vínculo contratual com o Poder Concedente – mas os usuários de forma geral e indistinta.

Destaca-se, nesse sentido, a possível sobreposição com as funções do Órgão Gestor da Hidrovia Tietê-Paraná (SEMIL) que, conforme 4º, inc. VIII do Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023, é responsável por **(i)** administrar a Hidrovia Tietê-Paraná, no trecho sob domínio do Estado e nos que forem objeto de delegação da União; e **(ii)** regular, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas à operação e à manutenção de eclusas. No mesmo sentido, verificou-se a possibilidade de sobreposição com competências fiscalizatórias da Marinha em relação ao modal hidroviário, em especial, embarcações (Lei nº 9.537/1997).

Não foram identificadas competências de outras entidades da administração pública estadual para executar, manter e operar diretamente a infraestrutura hídrica de competência estadual, existindo, nesse sentido, uma lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo hidroviário em relação aos serviços não delegados.

Note-se, assim, que a governança do modal hidroviário é marcado pela pulverização de competências entre os órgãos e entidades da Administração estadual, mas também por lacunas. Diante de tal cenário, foram indicadas a seguir as sobreposições/lacunas em relação as competências analisadas – que serão consideradas para as proposições atinentes ao modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

ambientais para empreendimentos de sua competência". A Lei nº 6.938/1981, citada no Acórdão, define "órgãos executores" como "o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências" (art. 6º, IV).

¹⁸ "[...] conceito atual de função administrativa de polícia, pela qual o Estado aplica as restrições e os condicionamentos legalmente impostos, ao exercício das liberdades e direitos fundamentais, tendo em vista assegurar uma convivência social harmônica e produtiva. [...] O exercício da função de polícia se desenvolve em quatro fases – o denominado ciclo de polícia – correspondendo a seus quatro modos de atuação: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia". NETO, Diogo de Figueiredo M. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2014. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. p.437. ISBN 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 27 nov. 2025.

Hidrovias

- Há segregação das funções de planejamento (**SEMIL**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- O papel conferido à **ARTESP** como órgão executivo hidroviário no âmbito dos serviços delegados, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se indefinido, por não delimitar as funções executivas correspondentes;
- Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo hidroviário em relação aos serviços não delegados.

Figura 2-15 Gargalos de governança: Hidrovias

• Travessias

Em relação às travessias do GESP, para além das competências da SEMIL, já mencionadas neste Relatório (item 2), e da ARTESP, mencionadas acima, o DER/SP tem por competência executar, conservar e fiscalizar os serviços de travessias de rios em balsa, canoas e outros meios, quando mantidos diretamente ou contratados pelo DER, além de propor tarifas dos *ferry boats* subordinados ao DER/SP (art. 2º, “e” e art. 6º, “p” do Decreto-lei nº 16.546/1946) – função que se mostra estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.

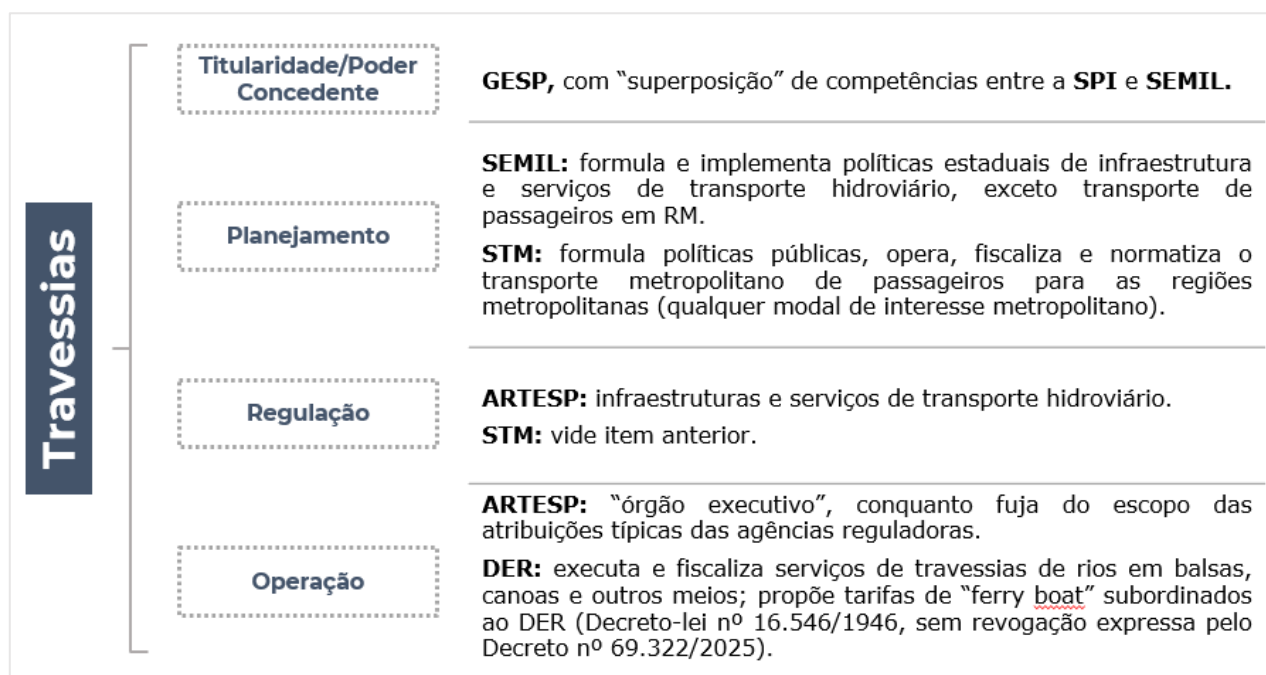


Figura 2-16 Travessias: esquema de competências estaduais

Para além da SEMIL, a STM também detém competências em relação às travessias, já que seu campo de atuação envolve todos os modais de transportes de passageiros em regiões metropolitanas. Suas atribuições compreendem a organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, incluindo o planejamento, a elaboração, a execução e a fiscalização dos serviços, obras e programas, e o estabelecimento de normas e regulamentos (art. 2º do Decreto nº 49.752/2005) – competências estas que se sobrepõem com as atribuições da ARTESP.

Foram indicadas a seguir as sobreposições/lacunas em relação as competências analisadas – que serão consideradas para as proposições atinentes ao modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

Travessias

- Segregação das funções de planejamento (**SEMIL** e **STM**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- Segregação das competências de planejamento entre a **SEMIL** e a **STM**, com lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
- Sobreposição das competências de regulação e fiscalização entre a **STM** e a **ARTESP**, sendo que a competência desta última se restringe aos instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo;
- Conflito ou inconsistência decorrente da atribuição conferida ao **DER/SP** para executar e fiscalizar serviços de travessias de rios, função que se mostra estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.

Figura 2-17 Gargalos de governança: Travessias

2.1.7. Dutovias

O transporte de petróleo e derivados e de gás natural por dutovias é de competência da União, em razão do disposto no art. 177, IV da Constituição Federal, no sentido de que constitui monopólio da União “o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem”.

O Estado de São Paulo apenas detém competência sobre os serviços de distribuição de gás, que não se confundem com o transporte de gás sob responsabilidade da União. A malha de distribuição de gás, portanto, é distinta da linha dutoviária de transporte de gás.

Potenciais conflitos envolvendo a competência sobre o transporte dutoviário podem surgir entre a União e o Estado de São Paulo, caso haja dúvidas sobre determinado duto ser uma malha de distribuição (que poderá ser de competência estadual, como, por exemplo, da distribuidora de gás estadual) ou uma linha de transporte dutoviário (competência federal). No entanto, da perspectiva de governança, não foram identificados problemas de lacunas ou de sobreposição no âmbito da estrutura administrativa interna do Estado de São Paulo.

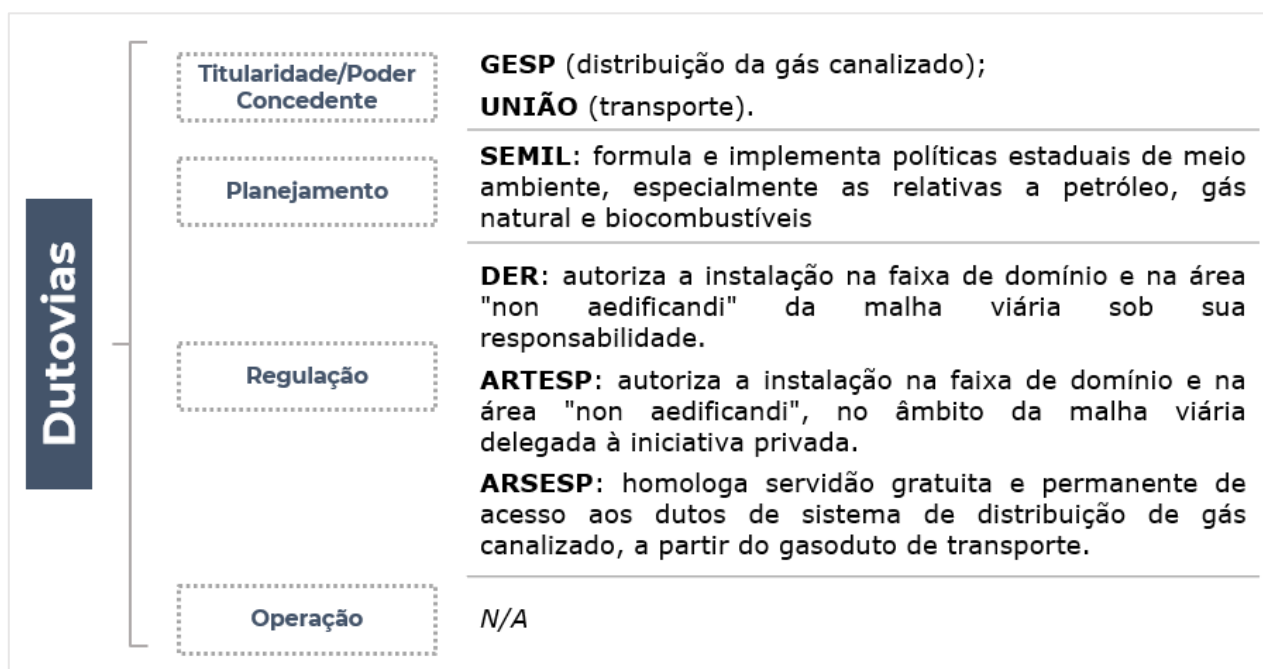


Figura 2-18 Dutovias: esquema de competências estaduais

As competências dos entes do Estado de São Paulo são somente indiretas. ARTESP e DER/SP desempenham as funções relacionadas à autorização da instalação e à regulamentação do funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área *non aedificandi* das malhas viárias sob sua responsabilidade (isto é, a malha não delegada, no caso do DER/SP, e a malha delegada, no caso da ARTESP), conforme art. 5º, VI da Portaria PR/DER-001/2025 e art. 64, II, "a" da LC nº 1.413/2024.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP tem a função de homologar a servidão gratuita e permanente de acesso, a partir do gasoduto de transporte, aos dutos de sistema de distribuição de gás canalizado, instituída pelo concessionário em favor de outros distribuidores (art. 62, I, "d" da LC nº 1.413/2024).

À SEMIL, foram atribuídas competências apenas em relação à formulação e implementação de políticas estaduais de meio ambiente (competência concorrente entre os entes federativos) no que diz respeito a petróleo, gás natural e biocombustíveis.

2.1.8. Portos

Com relação ao modal portuário, compete à União a exploração mediante autorização, concessão ou permissão, de portos marítimos, fluviais e lacustres, conforme art. 21, XII, 'f' da Constituição Federal. Assim, o Estado de São Paulo somente assumirá competências no modal portuário em caso de delegação da União, não havendo, nesse sentido, questões atinentes à governança da perspectiva da Administração estadual.

CDSS

Exerce funções de autoridade portuária no Porto Organizado de São Sebastião e as atribuições constantes do Convênio celebrado em 2007 entre a União e o Estado de São Paulo.

Por se tratar de modal sob responsabilidade da União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência.

Figura 2-19 Portos: esquema de competências estaduais

A Companhia Docas de São Sebastião (CDSS), empresa pública vinculada à SEMIL, foi constituída pelo Decreto-Lei nº 63, de 15 de maio de 1969, e é a atual administradora e autoridade portuária do Porto de São Sebastião, por força da delegação outorgada pela União por meio de convênio celebrado em 15 de junho 2007, com vigência até 2057.

Compete à CDSS, entre outras funções, (i) executar o Plano Estratégico de Administração e Exploração do Porto de São Sebastião; (ii) desenvolver e explorar a infraestrutura do Porto de São Sebastião; (iii) dar prosseguimento à política de privatização da operação portuária e de arrendamento de áreas e instalações do Porto de São Sebastião; (iv) promover a modernização do Porto de São Sebastião, implementando as obras destinadas a garantir a manutenção do serviço adequado, aumentar a sua segurança e a modicidade das tarifas; (v) promover a reestruturação administrativa e organizacional do Porto de São Sebastião, de forma a ajustar seu quadro de pessoal à função precípua de Autoridade Portuária; (vi) pré-qualificar os operadores portuários privados, observados os critérios e procedimentos para qualificação previstos no inciso IV do artigo 16 da Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013, sem prejuízo das demais normas aplicáveis, para que os serviços de movimentação de cargas no Porto de São Sebastião sejam prestados em regime de livre competição; e (vii) encaminhar ao Poder Executivo estadual a política tarifária da empresa, após aprovação pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 63/1969, art. 4º do Decreto nº 52.102/2007, e art. 2º do Estatuto Social da CDSS, consolidado na Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 25/04/2025).

Por se tratar de modal sob responsabilidade da União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência.

2.1.9. Aeroportos

Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária, bem como legislar sobre o direito aeronáutico (art. 21, XII, “c” da Constituição Federal). Os Estados e Municípios atuam, portanto, somente mediante convênios de delegação (art. 36, III do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565/1986). Assim como no caso do modal rodoviário, o aeroportuário não possui sobreposições de competências semelhantes entre mais de um ente da Administração estadual.



Figura 2-20 Aeroportos: esquema de competências estaduais

A SEMIL tem por competência formular, implementar, avaliar e integrar as políticas estaduais de mobilidade, infraestrutura e serviços de transporte aeroviário (art. 1º, I, "j" do Decreto nº 69.376/2025).

À SPI cabe representar o Estado, na condição de Poder Concedente, em relação aos serviços de transporte aeroviário (art. 1º, IV, "c" do Decreto nº 69.377/2025).

A ARTESP, por sua vez, tem a atribuição de regular, fiscalizar e controlar os serviços e infraestrutura aeroportuária cuja competência tenha sido delegada pela União, além de exercer as funções de órgão executivo aeroportuário na circunscrição dos serviços concedidos (art. 63, II e art. 64, III da LC nº 1.413/2024 e art. 3º, II do Regimento Interno da ARTESP).

Importa observar que não há consenso doutrinário ou definição legal genérica acerca do conceito de "órgão executivo aeroportuário", de modo que sua delimitação deve ser feita caso a caso.

Na esfera federal, por exemplo, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT é considerado o órgão executivo rodoviário da União, nos termos dos arts. 7º, IV e 21 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997) e do art. 82, *caput* e §3º da Lei nº 10.233/2001, sendo que as competências de órgão executivo estão claramente especificadas no art. 21 do CTB – diretamente relacionadas ao exercício do poder de polícia, especialmente em relação à fiscalização e a sanção, contemplando restrições e condicionamentos aos cidadãos em relação ao exercício das liberdades fundamentais¹⁹.

¹⁹ "[...] conceito atual de função administrativa de polícia, pela qual o Estado aplica as restrições e os condicionamentos legalmente impostos, ao exercício das liberdades e direitos fundamentais, tendo em vista assegurar uma convivência social harmônica e produtiva. [...] O exercício da função de polícia se desenvolve em quatro fases – o denominado ciclo de polícia – correspondendo a seus quatro modos de atuação: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia". NETO, Diogo de Figueiredo M. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2014. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. p.437. ISBN 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 27 nov. 2025.

Em pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Contas da União – TCU, verifica-se que as referências a “*órgãos executivos*”, em diferentes setores, são ancoradas em dispositivos legais que não apenas designam tais órgãos, mas também indicam suas atribuições²⁰.

A mera previsão da Lei Complementar nº 1.413/2024, ao conferir à ARTESP a função de órgão executivo aeroportuário, mostra-se insuficiente para definir suas competências no transporte aeroportuário. Além disso, a adoção de tal expressão parece conferir à Agência uma jurisdição para além das competências que a entidade já detém (regulação e fiscalização), inclusive com margem para fiscalizar não somente os regulados diretos – isto é, que possuem vínculo contratual com o Poder Concedente – mas os usuários de forma geral e indistinta.

Embora o transporte aeroviário seja de competência da União, há previsão normativa acerca das atribuições dos entes integrantes da Administração Pública estadual, para os casos em que a União delegar a exploração da atividade aeroportuária ao Estado de São Paulo.

Em análise às competências supramencionadas, foram extraídas as observações destacadas a seguir – que serão consideradas para proposição do modelo de governança do PLI-SP, detalhado no Capítulo 4.

Aeroportos

- Segregação das funções de planejamento (**SEMIL**) e de Poder Concedente (**SPI**);
- A Agência Reguladora (**ARTESP**) não está vinculada à Secretaria finalística (**SEMIL**) e regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo;
- O papel conferido à **ARTESP** como órgão executivo aeroportuário no âmbito dos serviços delegados, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se esvaziado, por não delimitar as funções executivas correspondentes;
- Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo aeroportuário em relação aos serviços não delegados.

Figura 2-21 Gargalos de governança: Transporte Aeroportuário

²⁰ Vide, por exemplo, o Acórdão 1329/2017 – Plenário:

“IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). É o **órgão executivo** responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo etc.). Também cabe a ele conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência”. A Lei nº 6.938/1981, citada no Acórdão, define “órgãos executores” como “o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências” (art. 6º, IV).

2.2. Destinação de bens reversíveis

Ao longo da análise da estrutura administrativa do GESP, foram também analisados aspectos patrimoniais, a fim de identificar eventuais sobreposições ou lacunas em relação aos órgãos ou entidades responsáveis pelos bens revertidos ao final das concessões nos diferentes modais.

O Decreto nº 61.163/2015, que institui o Sistema de Gestão Patrimonial Imobiliária ("SGPI"), dispõe que o SGPI tem por finalidade "elaborar, propor e executar a política de patrimônio imobiliário, relativamente aos imóveis pertencentes ou utilizados pela administração direta e pelas autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, bem como pelas demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas".

Compete ao Conselho do Patrimônio Imobiliário, integrante do SGPI, formular e orientar a execução da política patrimonial imobiliária relativa aos imóveis pertencentes ou de interesse da Fazenda do Estado de São Paulo e suas autarquias, referente às aquisições, manutenções, transferências entre órgãos e entidades do governo, cessões, permissões, autorizações, concessões de uso e alienações em geral, onerosas ou gratuitas, excluídos os recebimentos de doações e de outorgas de uso privativo por prazo indeterminado, quando sem encargos, bem como as desapropriações, que têm regulamentação própria" (art. 9º do Decreto nº 61.163/2015).

Quanto à Secretaria da Fazenda e Planejamento ("SFP"), o Decreto nº 69.182, de 18/12/2024 e a Resolução SFP nº 3, de 30/01/2025 disciplinam competências gerais relacionadas à defesa do patrimônio, competências relacionadas à administração de material e patrimônio, bem como para autorização da transferência de bens móveis entre as unidades subordinadas; recebimento de doações, entre outros.

Em que pese tanto o Conselho do Patrimônio Imobiliário, quanto a SFP possuam competências abrangentes no que diz respeito aos aspectos patrimoniais, não foram identificadas disposições que abordassem expressamente o tratamento a ser dispensado a bens revertidos.

Para todas as secretarias com competências relacionadas a transportes que foram analisadas neste Relatório (SEMIL, SPI, STM), foram identificadas apenas disposições que tratam da organização de pessoal e bens próprios das respectivas secretarias.

Com relação às entidades da administração pública estadual, o cenário que se verificou não foi diferente. À ARTESP foram atribuídos genericamente "os bens e direitos dos quais são proprietárias, bem como os que lhes forem conferidos ou que venham a adquirir ou incorporar, a qualquer título, incluindo os saldos dos exercícios financeiros transferidos para as suas contas patrimoniais" (art. 15 da LC nº 1.413/2025). Também foi atribuído a esta zelar pelas condições de manutenção dos bens inerentes à prestação dos serviços regulados, "tendo em vista seu adequado estado de conservação à época da reversão desses bens ao titular do serviço" – sem indicar, contudo, qual seria o ente responsável.

Cabe à ARTESP, ainda, autorizar e regulamentar, no âmbito da malha viária delegada, **(i)** a instalação e o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área "*non aedificandi*", definindo os padrões operacionais e os preços pela utilização dos bens públicos; e **(ii)** o acesso aos terrenos lindeiros e às suas faixas de domínio onde se instalem estabelecimentos comerciais (arts. 63, I e 64, II e III da LC nº 1.413/2024).

O Decreto 69.322/2025, que reestrutura o DER/SP, dispõem sobre competências do Departamento para "aprovar laudos gerais de avaliação, elaborados pelos órgãos competentes da Autarquia, relativos a terrenos e benfeitorias a serem expropriados para construção de rodovias ou destinados à construção de edifícios e instalações para fins rodoviários", e, dentre outras, "autorizar o cumprimento da desapropriação de bens patrimoniais necessários a serviços

e obras rodoviárias e instalações de órgãos da Autarquia” (incs. XII e XIV). Apesar de possuir diversas competências relacionadas ao modal rodoviário, não há disposição que indique expressamente o DER/SP como ente para o qual os bens devem ser revertidos ao final das concessões (em que pese tal movimento seja apropriado por ser o DER/SP responsável por administrar a rede rodoviária estadual não delegada).

O Metrô e a CPTM possuem a gestão de seu patrimônio (estações, pátios, sistemas, material rodante e imóveis próprios) por se tratarem de empresas públicas. Entretanto, não existe norma estadual que lhes atribua a reversão de bens vinculados a concessões.

Como paralelo, no âmbito federal, o DNIT possui competência para “*exercer o controle patrimonial e contábil dos bens operacionais na atividade ferroviária, sobre os quais será exercida a fiscalização pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, conforme disposto no inciso IV do art. 25 desta Lei, bem como dos bens não-operacionais que lhe forem transferidos*” (art. 82, inc. XVII da Lei 10233/2001).

Tal competência não possui correspondente no âmbito estadual. A previsão mais próxima de uma atribuição expressa quanto à reversão de bens está na Lei do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo – SFE-SP, que estabelece no art. 22, §3º que, ressalvada a alienação de trechos desativados a novo investidor, o bem público integrante do segmento ou trecho ferroviário desativado será automaticamente revertido ao Estado (sem atribuição específica a uma entidade).

Para as travessias do GESP a discussão é igualmente relevante, uma vez que, com a concessão do Sistema de Travessias e consequente aquisição das novas embarcações²¹, será necessário definir à qual ente da administração estadual tais bens ficarão vinculados.

Note-se, portanto, que há uma lacuna normativa quanto ao tema, uma vez que não há órgão expressamente indicado como responsável por exercer o controle patrimonial dos bens revertidos ao final das concessões estaduais de transportes. Essa lacuna pode gerar incertezas operacionais (como o caso das travessias) e divergências interpretativas (a exemplo da previsão disposta na lei do SFE).

2.3. Síntese das competências e pontos críticos de governança por modal

Tabela 2-1 Pontos críticos de governança (por modal)

Modal	Principais órgãos envolvidos	Principais Competências Identificadas	Pontos Críticos de Governança
Ferrovário (Cargas)	SEMIL, ARTESP, CPTM, SPI, STM	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SEMIL (administração do SFE/SP) e SPI . <i>Planejamento:</i> SEMIL e STM . <i>Regulação:</i> ARTESP .	Segregação das funções de planejamento (SEMIL) e de Poder Concedente (SPI); Conflito potencial SEMIL x SPI na função de poder concedente; Inconsistência na competência da STM, por ser estranha à sua função

²¹ Concorrência Internacional nº SPI-005/2025.

		Operação: CPTM e ARTESP (órgão executivo).	central voltada ao transporte de passageiros; Incerteza quanto à competência regulatória da ARTESP; Lacuna quanto às funções da ARTESP como órgão executivo ferroviário (no âmbito dos serviços delegados), além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora. Ausência de órgão executivo ferroviário para serviços não delegados.
Ferrovário (passageiros)	SPI, SEMIL, STM, CPTM, ARTESP, DER	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SEMIL e SPI. <i>Planejamento:</i> SEMIL, STM e CPTM. <i>Regulação:</i> SEMIL, STM, DER e ARTESP. <i>Operação:</i> CPTM e ARTESP (órgão executivo).	Segregação das funções de planejamento (SEMIL, STM e CPTM) e de Poder Concedente (SPI e SEMIL); Conflito potencial SEMIL x SPI na função de poder concedente; Segregação das competências de planejamento entre SEMIL e STM, com lacuna quanto ao transporte intermetropolitano; Segregação das competências de regulação e fiscalização entre SEMIL, STM, DER/SP e ARTESP; Lacuna quanto às funções da ARTESP como órgão executivo ferroviário (no âmbito dos serviços delegados), além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora; Ausência de órgão executivo ferroviário para serviços não delegados; Conflito ou inconsistência na competência do DER/SP para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.
Metroferroviário	SPI, SEMIL, STM, CPTM, METRÔ	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SPI. <i>Planejamento:</i> SEMIL, STM, CPTM e Metrô. <i>Regulação:</i> ARTESP e STM. <i>Operação:</i> CPTM e Metrô.	Segregação das funções de planejamento (SEMIL, STM, CPTM e Metrô) e de Poder Concedente (SPI); Segregação das funções de planejamento entre SEMIL, STM, CPTM e Metrô, com lacuna referente ao transporte intermetropolitano; Sobreposição das competências de regulação e fiscalização entre STM e

			ARTESP, sendo que esta última regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo; Pulverização de competências executórias entre CPTM e Metrô, sendo que a ausência de clareza sobre definição do termo metroferroviário, dificultando a delimitação precisa do âmbito de atuação de cada ente.
Transporte Coletivo Intermunicipal (ônibus)	SPI, SEMIL, STM, ARTESP e DER.	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SPI. <i>Planejamento:</i> SEMIL e STM. <i>Regulação:</i> STM, DER e ARTESP. <i>Operação:</i> N/A.	Segregação das funções de planejamento (SEMIL e STM) e de Poder Concedente (SPI); Segregação das competências de planejamento entre SEMIL e STM, com lacuna referente ao transporte intermetropolitano; Segregação das competências de regulação e fiscalização entre STM e ARTESP, sendo que esta última regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo; Conflito ou inconsistência na competência do DER para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.
Transporte rodoviário	SPI, SEMIL, ARTESP e DER.	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SPI. <i>Planejamento:</i> SEMIL. <i>Regulação:</i> ARTESP. <i>Operação:</i> ARTESP e DER.	Segregação das funções de planejamento (SEMIL) e de Poder Concedente (SPI); Agência Reguladora (ARTESP) não está vinculada à Secretaria finalística (SEMIL) e regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo; Lacuna quanto às funções da ARTESP como órgão executivo rodoviário (no âmbito dos serviços delegados), além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora.
Hidroviás	SPI, SEMIL, ARTESP e SP-ÁGUAS.	<i>Titularidade/Poder Concedente:</i> SPI e SEMIL. <i>Planejamento:</i> SEMIL. <i>Regulação:</i> ARTESP e SP-ÁGUAS.	Segregação das funções de planejamento (SEMIL) e de Poder Concedente (SPI); O papel conferido à ARTESP como órgão executivo hidroviário no âmbito dos serviços delegados, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se

		<i>Operação: ARTESP.</i>	indefinido, por não delimitar as funções executivas correspondentes; Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo hidroviário em relação aos serviços não delegados.
Travessias	SPI, SEMIL, STM, ARTESP e DER.	• <i>Titularidade/Poder Concedente: SPI e SEMIL.</i> • <i>Planejamento: SEMIL e STM.</i> • <i>Regulação: ARTESP e STM.</i> • <i>Operação: ARTESP e DER.</i>	Segregação das funções de planejamento (SEMIL e STM) e de Poder Concedente (SPI); Segregação das competências de planejamento entre a SEMIL e a STM, com lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano; Sobreposição das competências de regulação e fiscalização entre a STM e a ARTESP, sendo que a competência desta última se restringe aos instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo; Conflito ou inconsistência na competência do DER para executar e fiscalizar serviços de travessias de rios, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.
Dutovias	SEMIL, DER, ARTESP e ARSESP.	<i>Titularidade/Poder Concedente: GESP (distribuição); União (transporte).</i> <i>Planejamento: SEMIL.</i> <i>Regulação: DER e ARTESP (faixa de domínio da malha viária); e ARSESP (homologa servidão).</i> <i>Operação: N/A.</i>	Os conflitos que podem surgir são entre União e Estado, caso haja dúvidas sobre determinado duto ser uma malha de distribuição (que poderá ser de competência estadual, como, por exemplo, da distribuidora de gás estadual) ou uma linha de transporte dutoviário (competência federal).
Portos	CDSS	Modal cuja competência constitucional é atribuída à União.	Por se tratar de modal sob responsabilidade da União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência.
Aeroportos	SPI, SEMIL, ARTESP.	• <i>Titularidade/Poder Concedente: SPI.</i> • <i>Planejamento: SEMIL.</i> • <i>Regulação: ARTESP.</i> • <i>Operação: ARTESP.</i>	Segregação das funções de planejamento (SEMIL) e de Poder Concedente (SPI); A Agência Reguladora (ARTESP) não está vinculada à Secretaria finalística (SEMIL) e regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo;

			Lacuna quanto às funções da ARTESP como órgão executivo aeroportuário (no âmbito dos serviços delegados), além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora. Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo aeroportuário em relação aos serviços não delegados.
--	--	--	--

2.4. Diagnóstico da estrutura administrativa do GESP

Ao longo da análise das competências relacionadas aos diversos modos de transporte contemplados pelo PLI-SP 2050 – ferroviário (cargas e passageiros), metroferroviário, transporte coletivo intermunicipal, rodoviário, hidroviário, dutoviário, portuário e aeroportuário – foram identificados aspectos transversais, comuns e específicos para cada setor, indicados a seguir.

➤ Aspectos transversais

Os aspectos transversais são aqueles cujo impacto perpassa por todos os modais de transporte e influenciam, de maneira sistêmica, a governança setorial. São eles:

- Segregação da função de planejamento (SEMIL e STM) e Poder Concedente (SPI);
- Apesar de ser uma Secretaria essencialmente voltada ao planejamento, a SEMIL concentra funções executivas na Subsecretaria de Logística e Transporte.

➤ Aspectos comuns aos modais

Além dos elementos transversais, há aspectos comuns que se repetem em diferentes modais.

- Lacuna com relação à reversibilidade de bens oriundos das concessões;
- Ausência de delimitação das funções de órgão executivo atribuídas à ARTESP;
- Há um conflito potencial entre SEMIL e SPI quanto à função de Poder Concedente em relação ao transporte ferroviário (cargas e passageiros. Isso porque a SEMIL é responsável pela administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo - SFE/SP (Lei Estadual nº 17.612/2022), enquanto a SPI é designada como representante do Estado na qualidade de Poder Concedente em diversos modais de transporte, sem, porém, abarcar expressamente o transporte ferroviário de cargas (Decreto nº 69.377/2025).
- Em relação ao transporte ferroviário de cargas, a competência da STM para atuar na formulação de políticas públicas relacionadas ao transporte ferroviário de cargas é estranha à sua função central voltada ao transporte de passageiros e gera sobreposição de funções com a SEMIL
- Com relação ao transporte metroferroviário, a segregação das funções de planejamento se dá entre SEMIL, STM, CPTM e Metrô. No transporte ferroviário de passageiros, a segregação ocorre entre SEMIL, STM e CPTM.

- Lacuna em relação à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano em relação ao transporte ferroviário (passageiros), de travessias e transporte coletivo de ônibus (serviços de transporte coletivo intermunicipal não delegados e fora de Regiões Metropolitanas).

➤ Aspectos específicos de cada modal

Por fim, cada modal apresenta aspectos específicos de governança, que se manifestam de forma distinta conforme a natureza operacional e regulatória do setor.

- *Ferrovário (cargas)*
 - Incerteza sobre a competência da ARTESP para atuar como agência reguladora do transporte ferroviário de cargas, uma vez que o modal não é expressamente mencionado na Lei Complementar nº 1.413/2024;
 - Lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.
- *Ferrovário (passageiros)*
 - Conflito ou inconsistência na competência do DER/SP para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário;
 - Lacuna em relação à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
 - Competências de regulação e fiscalização segregadas entre SEMIL, STM, DER/SP e ARTESP;
 - Há, ainda, uma lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.
- *Metroferrovário*
 - Pulverização de competências executórias entre CPTM e Metrô, sendo que a ausência de definição legal do termo "metroferrovário" dificulta a delimitação precisa do âmbito de atuação de cada ente.
 - Segregação das competências de regulação e fiscalização entre STM e ARTESP, sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.
- *Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)*
 - Lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano. Os serviços de transporte coletivo intermunicipal não delegados e fora de Regiões Metropolitanas permanecem, em tese, sob a alçada da SEMIL, reforçando a pulverização.

- Segregação das competências de regulação e fiscalização entre STM e ARTESP, sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.
 - Conflito ou inconsistência na competência do DER/SP para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.
- *Transporte rodoviário*
 - A função da ARTESP como “órgão” executivo rodoviário extrapola as funções de agência reguladora, considerando o rol de atribuições previsto no art. 21 do CTB.
- *Transporte hidroviário e travessias*
 - Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo hidroviário em relação aos serviços não delegados;
 - *Travessias*: lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
 - *Travessias*: lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano;
 - *Travessias*: Segregação das competências de regulação e fiscalização entre a STM e a ARTESP, sendo que a competência desta última se restringe aos instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.
 - *Travessias*: Conflito ou inconsistência decorrente da atribuição conferida ao DER/SP para executar e fiscalizar serviços de travessias de rios, função que se mostra estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.
- *Dutovias*
 - Não foram identificados problemas de governança ou de sobreposição no âmbito da estrutura administrativa interna do Estado de São Paulo.
- *Portos*
 - Por se tratar de modal sob responsabilidade da União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência. Há convênio de delegação entre União e GESP em relação ao Porto de São Sebastião, cuja autoridade portuária é atualmente exercida pela CDSS, companhia estadual.
- *Aeroportuário*
 - Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo aeroportuário em relação aos serviços não delegados.

3. Mecanismos de governança

Conforme descrito no item 2 deste Relatório, foi identificada, ao longo da análise da estrutura administrativa do GESP, a pulverização de competências relacionadas ao planejamento de transportes, de modo que mais de uma secretaria de governo possui competências que estão atreladas à formulação de políticas públicas setoriais.

Ainda que a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (“SEMIL”) tenha como finalidade essencial o planejamento, na conjuntura atual, esta Secretaria não poderia formular políticas setoriais isoladamente.

Nesse cenário, pensar a continuidade do PLI-SP 2050 implica a construção de um arranjo institucional que consiga articular todas as secretarias de governo que possuam competências relacionadas ao setor de transportes e logística. Para tanto, vislumbram-se duas alternativas: **(i)** a reestruturação das secretarias, com a centralização da função de planejamento em apenas uma delas, centralizando também a tomada de decisão relacionada ao PLI-SP 2050; ou **(ii)** a criação de um comitê intersecretarial capaz de facilitar a comunicação e viabilizar as deliberações, envolvendo todas as secretarias, sem alterar a estrutura administrativa do GESP.

No primeiro caso, o GESP possui um importante precedente a ser considerado, isto é, o Plano de Ação de Transporte e Logística para a Macrometrópole Paulista (“PAM-TL”). Isso porque, em termos de governança, uma nova estrutura foi sugerida, além da reorganização de outras entidades. Já no segundo, o benchmarking selecionado foi o Planejamento Integrado de Transportes (PIT) no âmbito do governo federal, cujo modelo de governança estruturado conta com a participação de todos os ministérios de transportes, divididos em um comitê gestor e um comitê técnico. As particularidades de cada um dos modelos serão exploradas a seguir.

3.1. Experiência estadual: PAM-TL

Publicado em 2021, o Plano de Ação de Transporte e Logística para a Macrometrópole Paulista (“PAM-TL”) foi desenvolvido em razão da necessidade de uma solução multidisciplinar para os pontos críticos relacionados ao transporte de carga e de passageiros na Macrometrópole Paulista (Região Metropolitana de São Paulo, Capinas, Sorocaba, Baixada Santista e São José dos Campos).

Na análise da estrutura administrativa do GESP à época, foi feito, no âmbito do PAM-TL o diagnóstico de que um dos principais gargalos para prestação eficiente dos serviços seria a forma *“com que o Estado de São Paulo reparte e organiza internamente as suas competências, que estão compartilhadas entre vários órgãos e entidades estaduais, não havendo clareza, em muitos casos, sobre de quem é a competência para tanto.”*. Como exemplo, foi identificada uma zona cinzenta em relação à competência para executar políticas setoriais entre as regiões metropolitanas, ponto também mapeado neste Relatório.

Adotando pressupostos de governança do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) e, como parâmetro, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a “política de governança da administração pública federal direta, autárquica e federal”, foi proposta uma “Nova Estrutura” no âmbito do PAM-TL, com a proposta de acomodar o monitoramento das implantações dos projetos, com a finalidade de evitar que interferências políticas na gestão pública comprometam a eficácia e a qualidade técnica das ações, conforme figura a seguir.

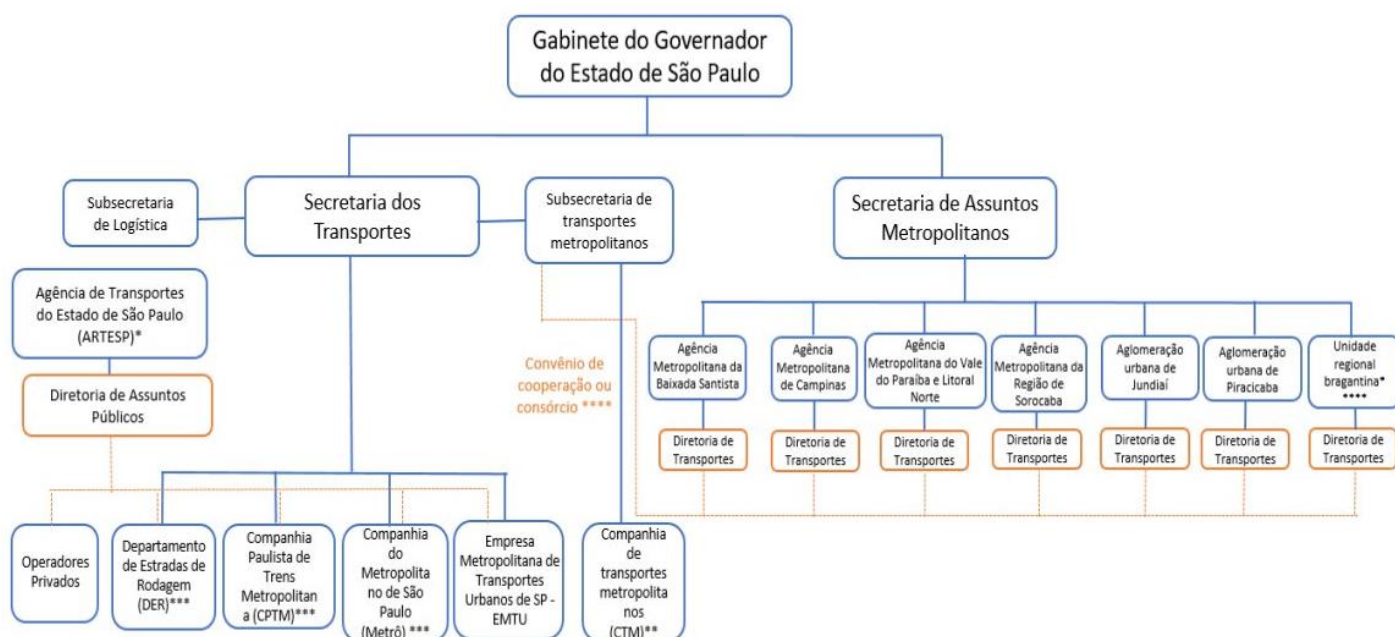


Figura 3-1 Organograma elaborado no PAM-TL

Foi sugerido, nesse sentido, que a então Secretaria de Logística e Transportes ("SLT") e a Secretaria de Transportes Metropolitanos ("STM") fossem fundidas em uma única secretaria (Secretaria de Transportes), com a finalidade de criar um centro único de planejamento de políticas públicas. Ademais, também foi sugerida a reformulação do campo funcional da ARTESP, que passaria a regulamentar e fiscalizar "todas as modalidades de serviços públicos de transportes prestados direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo, independentemente de a execução deste serviço se dar em área metropolitana ou não".

Foi também proposta a fusão de entidades da administração pública indireta, como o DER/SP, a EMTU, a CPTM e o Metrô, que estaria vinculada à Secretaria de Transportes e que permitiria o planejamento, a coordenação e a execução integrada dos serviços de transportes a cargo do Estado de São Paulo.

Na interlocução entre GESP e agências metropolitanas, foi sugerida a manutenção do vínculo das agências por meio da Secretaria de Assuntos Metropolitanos. Cogitou-se a celebração de convênios com essas agências metropolitanas especificamente para o setor de transporte. Por fim, foi destacada também a possibilidade de consórcios públicos, caso a caso, entre o GESP e os municípios integrantes das regiões metropolitanas que compõem a Macrometrópole Paulista (MMP).

Em que pese as recomendações feitas no âmbito do PAM-TL tenham almejado a centralização de competências a fim de facilitar o planejamento e a tomada de decisão para continuidade do respectivo plano, é necessário avaliar a efetividade das soluções propostas. Há que se considerar que:

- (i) Apesar da mudança de governo ocorrida desde a elaboração do PAM-TL, a Secretaria de Transportes Metropolitanos continua sendo uma secretaria de governo distinta da então Secretaria de Logística e Transportes, atualmente alocada como uma Subsecretaria na estrutura da SEMIL. Permanece, portanto, a segregação das funções de planejamento;

- (ii) Com a promulgação da nova lei estadual das agências (Lei nº 1.413/2024), as funções da EMTU (extinta) foram, em parte, atribuídas à ARTESP; no mais, a Agência continua responsável apenas pelos serviços de transportes delegados de São Paulo, sem responsabilidades atinentes à prestação direta dos serviços, como sugerido no PAM-TL; e
- (iii) A Secretaria de Assuntos Metropolitanos foi realocada para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, incluindo as agências metropolitanas (art. 4, Inciso IX, alínea "b" e art. 5º, inciso X, alíneas "a", "b", "c" e "d" do Decreto nº 67.435/23).

Note-se, portanto, que desde a publicação do PAM-TL, a organização interna do GESP já passou por alterações que indicaram um caminho diverso daquele traçado no PAM-TL. A estrutura administrativa passou por recentes alterações, a começar pelo Decreto Estadual nº 67.435/2023, até os mais recentemente editados: Decretos 69.322/2025 (estrutura DER/SP); 69.376/2025 (estrutura a SEMIL); e 69.377/2025 (estrutura a SPI).

Neste cenário, considerando **(i)** o capital político envolvido na estruturação das secretarias, bem como cargos públicos em geral; e **(ii)** as recentes estruturas já realizadas pelo GESP, compreende-se que a proposição de novas estruturas, assim como sugerido no PAM-TL, não necessariamente assegurará a continuidade do PLI-SP 2050. Pelo contrário, a dependência de tais medidas – que, frise-se, são medidas de governo alteráveis a cada mandato político – pode surtir o efeito contrário, impedindo o desenvolvimento do Plano.

Importante considerar, por fim, que o PAM-TL não teve um modelo de governança fundamentado em iniciativas legislativas. Houve a criação de Grupo de Trabalho por meio da Resolução SLT nº 9, de 13/11/2017 (reestruturado pelas Resoluções nº 9, de 19/09/2019 e nº 14, de 11/08/2020), de caráter meramente consultivo e sem a participação dos responsáveis pela tomada de decisão (Secretários).

Foi identificado apenas o Decreto Estadual nº 66.491/2022, que menciona a atribuição do Conselho Estadual de Transportes, Logística e Urbanismo para acompanhar o desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes, Plano Diretor de Logística e Transportes - PDLT e do Plano de Ação de Transporte e Logística para a Macrometrópole Paulista - PAM-TL, bem como demais programas de investimentos destinados à implantação, expansão e desenvolvimento dos sistemas de transportes do Estado de São Paulo. O Conselho Estadual de Transportes, Logística e Urbanismo integrava a pasta da SEMIL, mas foi extinto com a edição do Decreto 69.376/2025, que reestruturou a Secretaria.

Com efeito, entende-se que a continuidade do PLI-SP 2050 envolve a adoção de modelo de governança distinto, similar ao modelo adotado no âmbito federal, explorado a seguir.

3.2. Modelo Federal: Planejamento Integrado de Transportes (PIT)

O Planejamento Integrado de Transportes ("PIT")²², instituído no âmbito do governo federal, teve início a partir da publicação da Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020, tendo como instrumento referencial a Política Nacional de Transportes (Portaria nº 235, de 28 de março de 2018)²³.

²² Note-se que já existiam outras iniciativas em prol do planejamento de transportes no âmbito do governo federal, como os Planos Nacionais de Logística de Transportes (versões de 2007, 2009 e 2011); tentativas de elaboração do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI 2016); Plano Nacional de Logística de 2018 (PNL 2025).

²³ Portaria nº 235, de 28 de março de 2018. Institui a Política Nacional de Transportes e estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para o setor de transportes.

Nos termos da Portaria nº 123/2020, o PIT teria um horizonte de 30 anos, sendo atualizado a cada ciclo de 4 anos por meio de um sistema encadeado de planos, conforme sistematizado a seguir.

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA (PNL)

Publicado até o final do primeiro ano de execução do Plano Plurianual. É o referencial de planejamento para a identificação de necessidades e oportunidades presentes e futuras de oferta de capacidade.

PLANOS SETORIAIS

Publicados até o final do terceiro ano de execução do Plano Plurianual. É dividido em: Plano Setorial Terrestre, Plano Setorial Portuário, Plano Setorial Hidroviário e Plano Aeroviário Nacional.

PLANO GERAL DE PARCERIAS

Publicados até um ano após a publicação dos Planos Setoriais. Subsidiará o PPI, instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Figura 3-2 Estrutura inicial do PIT (Portaria 123/2020)

Com relação à estrutura de governança, cabia ao Comitê Estratégico de Governança – CEG, instituído pela Portaria nº 2873, de 28 de junho de 2019 (trata das instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura), a aprovação dos planos supramencionados. À época, a Empresa de Planejamento e Logística S.A – EPL subsidiava técnica e operacionalmente o Ministério da Infraestrutura no desenvolvimento do PIT.

Em outubro de 2021, o então Ministério da Infraestrutura e a EPL concluíram o PNL 2035, com um diagnóstico de toda a rede de infraestrutura e prognósticos pela comparação da oferta e demanda atuais e futuras e indicativos das necessidades e oportunidades de melhorias.

Por meio do TC 013771/2021-3, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) realizou auditoria operacional destinada a examinar o PNL 2035. Em relação à governança, a unidade técnica da Corte destacou a correlação entre os aspectos de governança e a eficiência e a efetividade do PNL, o que decorreria das características dos planejamentos de longo prazo que, por ultrapassarem os limites dos mandatos eletivos, devem ser considerados como políticas de estado, e não de governo.

Dentre os achados da auditoria, foram identificadas fragilidades de governança no planejamento de transporte do Governo Federal (Acórdão nº 1472/2022). Nesse prisma, a avaliação da dimensão “governança” do PNL 2035 foi realizada com enfoque em cinco aspectos, baseados no **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU²⁴**:

Art. 1º: “Fica instituída a Política Nacional de Transportes, com vistas a induzir o desenvolvimento socioeconômico sustentável, ampliar e melhorar a infraestrutura nacional de transportes e promover a integração nacional e internacional, de modo a propiciar o aumento da competitividade e a redução das desigualdades do país.”.

²⁴ Embora o aludido referencial preveja outras dimensões de avaliação, a equipe de auditoria assinalou que os demais pontos não foram analisados, por dependerem de “fatos supervenientes, como as etapas seguintes do ciclo de planejamento, dos resultados e do início da implementação do planejamento.”

(i) Institucionalização: auditoria ressaltou, como ponto positivo, a edição da Portaria MINFRA/2020, que regulamentou o PIT; também indicou que ***"a publicação dos Decretos do Governo Federal e da Portaria contribuem para a continuidade do desenvolvimento dos planos e de suas metodologias"***. Foi recomendado o detalhamento dos produtos esperados a fim de orientar a elaboração do PNL e dos Planos Setoriais;

(ii) Planos e objetivos: amplos e vagos; ausência de vinculação entre o sistema de indicadores com os objetivos e metas;

(iii) Capacidade organizacional e recursos: problema em relação à EPL (utilizava servidores cedidos); discussão na época sobre fusão com a Valec e possível perda de pessoal; foi considerada como mitigação desse risco a mesma já indicada no item institucionalização: *"os cadernos metodológicos, guias e manuais sejam elaborados e publicados, com a clareza necessária para permitir a replicação do método a despeito de mudanças organizacionais, reestruturações do Governo e movimentação de pessoal"*.

(iv) Coordenação e coerência: problema de defasagem de dados de notas fiscais (2013); déficit na interrelação dos órgãos federais com os entes subnacionais (não houve um processo sistemático de participação dos Estados); recomendação ao MInfra para firmar os acordos de cooperação ou instrumentos congêneres a fim de possibilitar o compartilhamento de informações;

(v) Gestão de riscos e controles internos: riscos associados à interface entre o PNL e os planos setoriais; multiplicidade de planos sem a devida harmonização; déficit nas definições de gargalos e oportunidades de melhorias; não foram esclarecidos os processos, procedimentos e ações a serem utilizados no planejamento integrado [...].

Após as recomendações proferidas pelo TCU, foram feitos ajustes e melhorias, como enfoque no desenvolvimento do ciclo seguinte do PNL (2050). A título exemplificativo, foi elaborado o Caderno Metodológico do PIT, atividade que já estava prevista e foi desenvolvida de acordo com o previsto no "Guia de Orientações para o Planejamento Tático Federal de Transportes", dado pela Portaria nº 792, de 1º de julho de 2021. Foi estudado o processo de avaliação, classificação e seleção de carteiras de investimentos de diferentes países, o que culminou no desenvolvimento do "Manual de análise de impacto socioeconômico e custo-benefício para apoio ao planejamento de sistemas e infraestruturas de transporte" (EPL, 2022).

Em 2024, o PIT foi formalmente instituído com ato normativo do Poder Executivo por meio da edição do Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024, sendo definido como o *"planejamento da rede de transporte de pessoas e de bens a partir de uma visão territorial integrada e dinâmica, com o objetivo de contribuir para a competitividade nacional, o desenvolvimento regional e a integração nacional"*. O PIT foi então estruturado da seguinte forma:

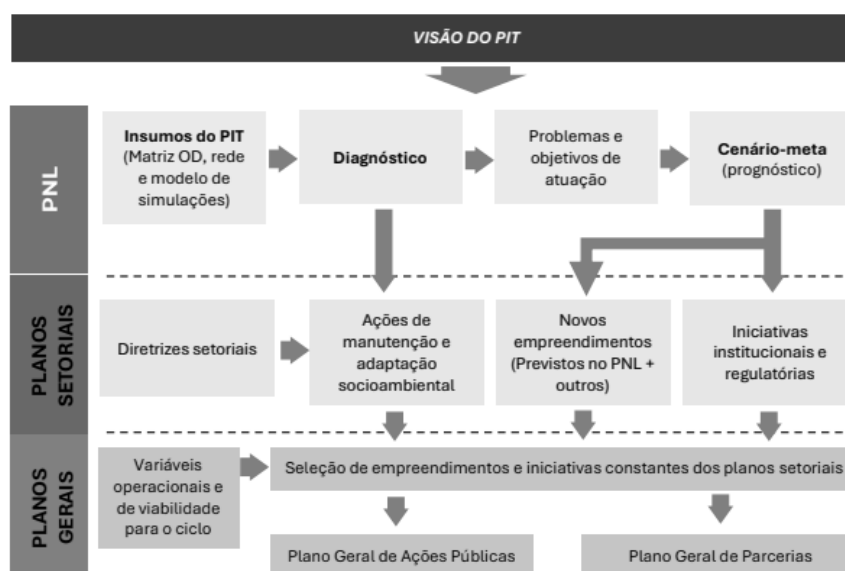


Figura 3-3 Visão atual do PIT

A estrutura de governança do PIT²⁵ restou organizada em:

- (i) **mecanismos de liderança**, com duas instâncias: Comitê de Governança do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT – Secretários Executivos dos diversos modais e Casa Civil); e Comitê Técnico do Planejamento Integrado de Transportes - CTPIT (representantes das secretarias acima mencionadas);
- (ii) **mecanismos de estratégia**, com o estabelecimento da estratégia, por meio da elaboração do Plano Estratégico do PIT, referente a cada novo ciclo de planejamento de 4 anos; o estabelecimento de processo de gestão de risco, sendo a Secretaria-Executiva do CGPIT responsável por elaborar o registro de riscos que podem interferir no atingimento dos objetivos definidos e propor tratamento; e monitoramento de resultados; e
- (iii) **mecanismos de controle**, consideração oficial das contribuições feitas por órgãos de controle a ciclos e instrumentos de planejamento anteriores; estabelecimento de um Plano de Transparência e Participação Social, contemplando a definição de partes interessadas, os mecanismos de participação social (webinars, Portal Oficial do PIT, encontros regionais, grupos focais, consulta e audiência pública), a plataforma de dados abertos e o monitoramento das ações de comunicação e participação social.

A estrutura de governança do PIT foi desenhada da seguinte forma:

²⁵ Base: Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020); Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024 (institui o Planejamento Integrado de Transportes e suas instâncias de governança); Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional); e Resolução nº 3, de 11 de setembro de 2024 (aprova o Modelo de Governança do PIT).

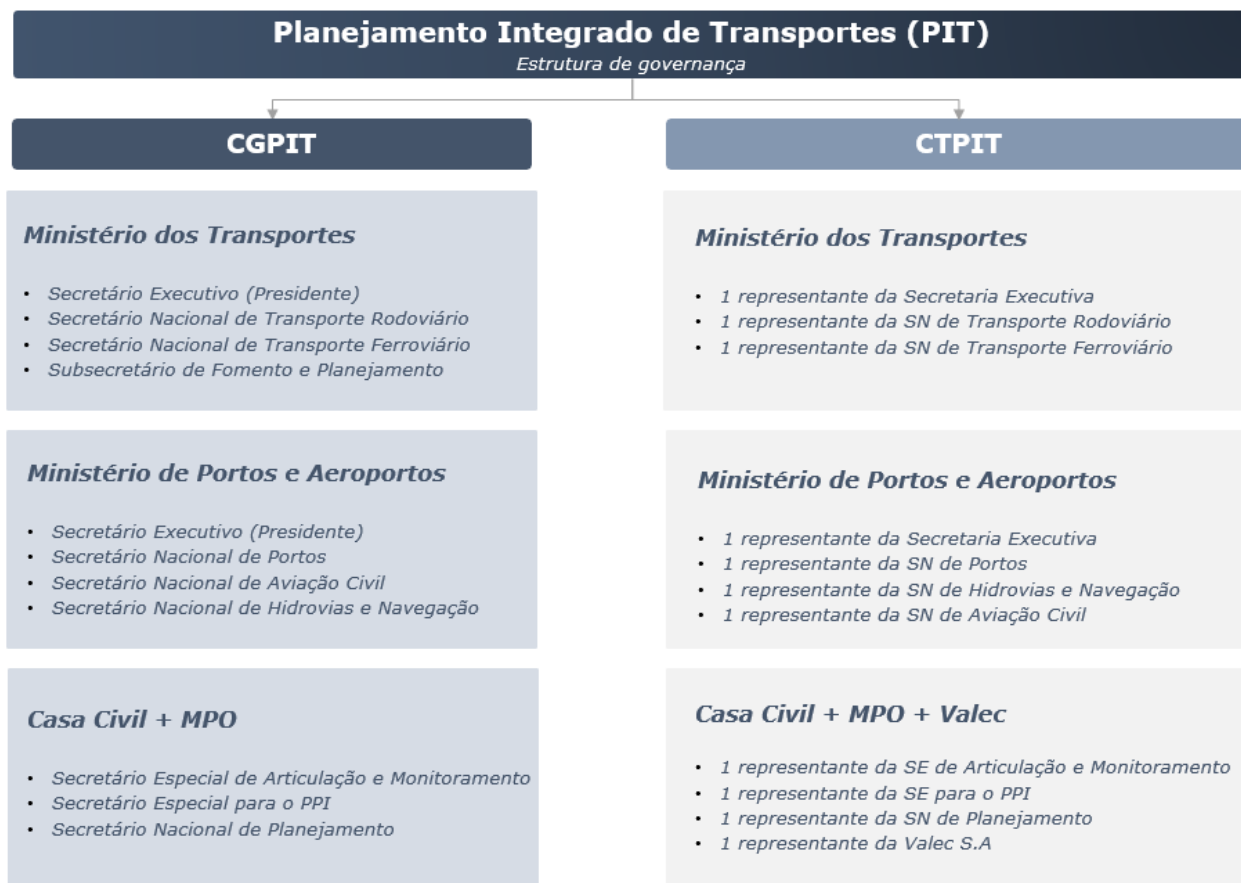


Figura 3-4 Estrutura de governança do Planejamento Integrado de Transportes (PIT)

Com relação às atribuições do Comitê de Governança do Planejamento Integrado de Transportes e do Comitê Técnico do Planejamento Integrado de Transportes, as competências foram distribuídas conforme tabela a seguir.

Tabela 3-1 Competências do Comitê de Governança e do Comitê Técnico do PIT

Aspecto	CGPIT — Comitê de Governança	Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024	CTPIT — Comitê Técnico	Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024
Natureza	Instância interministerial de governança do PIT, permanente e deliberativa.	Art. 17	Instância interministerial de assessoramento técnico do CGPIT, permanente.	Art. 21
Objetivo Geral	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão do PIT e aprovar planos estratégicos.	Art. 18, I e V	Assessorar tecnicamente o CGPIT, realizar estudos e fornecer pareceres.	Art. 22, I e II
Principais Competências	Instituir mecanismos, aprovar planos, definir diretrizes, estabelecer metodologias, emitir recomendações e instituir grupos de trabalho.	Art. 18, I-XII	Elaborar estudos, integrar informações, subsidiar decisões, avaliar metodologias, identificar necessidades orçamentárias e emitir parecer prévio.	Art. 22, I-X
Poder de Deliberação	Deliberativo — aprova planos e define diretrizes.	Art. 17 e 18	Apenas subsidia e fornece pareceres.	Art. 21 e 22
Composição	11 membros titulares (Secretários); presidido pelo Secretário-Executivo do MT.	Art. 19, I-XI	11 representantes dos órgãos executivos/entidades, incluindo a Valec S.A. (atual INFRA S/A); presidido por representante da Secretaria-Executiva do MT.	Art. 23, I-XI
Suplentes	Dois suplentes por membro, indicados por ofício.	Art. 19, §1º	Um suplente por membro, indicado pela autoridade máxima do órgão/entidade e designados em ato do presidente do CGPIT.	Art. 23, §1º e §2º
Participação de Especialistas	Pode convidar especialistas e representantes, sem direito a voto.	Art. 19, §3º	Pode convidar especialistas e representantes, sem direito a voto.	Art. 25
Periodicidade das reuniões	Ordinárias: semestrais; Extraordinárias: convocadas pelo presidente ou maioria.	Art. 20	Ordinárias: trimestrais; Extraordinárias: convocadas pelo presidente ou maioria.	Art. 24
Forma de Reunião	Presencial ou por videoconferência.	Art. 20, §1º	Presencial ou por videoconferência.	Art. 24, §1º
Quórum de Reunião	Maioria absoluta.	Art. 20, §2º	Maioria absoluta.	Art. 24, §2º
Quórum de Aprovação	Maioria simples.	Art. 20, §2º	Maioria simples.	Art. 24, §2º
Voto de Qualidade	Presidente tem voto de qualidade em caso de empate.	Art. 20, §3º	Não há previsão.	—

Foi expressamente previsto nos arts. 12 e 23, inc. “XI” do Decreto nº 12.022/2024 a possibilidade da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A subsidiar o Ministério dos Transportes e o Ministério de Portos e Aeroportos técnica e operacionalmente na elaboração dos Planos integrantes do PIT.

No âmbito estadual, a criação de um comitê de governança intersecretarial, assim como implementado no governo federal, possibilitaria a integração dos órgãos e entidades da administração pública sem a necessidade de alteração da estrutura administrativa, recentemente organizada pelo GESP. É a alternativa que envolve, para o Estado de São Paulo, menor custo político, uma vez que permite a adequação das estruturas já existentes em um mesmo fórum de deliberação (comitê).

Por outro lado, ainda haveria o desafio de delimitação da atuação dos órgãos e entidades com atuação nos mesmos modais no âmbito de um comitê. A pulverização de responsabilidades dentro do GESP pode dificultar o andamento de processos e dificultar as relações com terceiros ao longo dos 25 anos.

É necessário, portanto, que a governança do PLI-SP 2050 seja estruturada com mecanismos de decisão (com o estabelecimento de voto de qualidade, por exemplo) e dispositivos de coordenação (fluxo de compartilhamento obrigatório de informações e estabelecimento de reuniões fixas, por exemplo) a fim de assegurar a implementação das ações previstas no plano.

4. Recomendações para a governança do PLI-SP

A distribuição de competências entre órgãos e entidades da administração pública direta e indireta estadual é marcada pela pulverização de atribuições relacionadas a um mesmo setor. Para assegurar a continuidade do PLI-SP 2050, são necessários mecanismos de liderança, estratégia e controle, a fim de promover a coordenação e integração institucional para assegurar eficiência administrativa, coerência regulatória e efetividade no planejamento e na prestação dos serviços de transporte à população paulista.

Esses mecanismos devem ser incorporados de forma integrada, de modo que os processos decisórios, os fluxos de informação, a articulação intersetorial e a prestação de contas sustentem o horizonte de planejamento de vinte e cinco anos estabelecido para o Plano.

Nesse sentido, foi proposta a criação de um modelo de governança que viabilize a cooperação entre as instituições responsáveis pelo setor de transportes, em seus diversos modais. A solução proposta contempla dois níveis de atuação: um comitê de governança intersecretarial, responsável pelas decisões estratégicas, e um comitê técnico de apoio, encarregado da análise técnica e do suporte permanente às ações do PLI-SP 2050, conforme demonstrado a seguir.

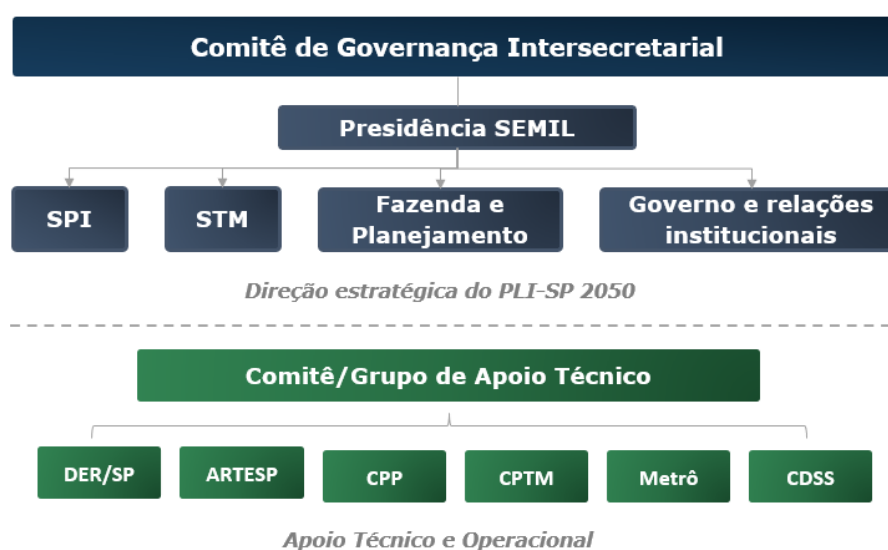


Figura 4-1 Modelo de governança proposto para o PLI-SP

Propõe-se que a criação desses comitês seja formalizada, para que tenham maior institucionalidade e fiquem claras suas regras de funcionamento.

- **Liderança**

Recomenda-se o estabelecimento de um Comitê de Governança Intersecretarial, de caráter permanente e deliberativo, e de um Comitê/Grupo de Trabalho de Apoio Técnico, com caráter opinativo, por meio da edição de Decreto e/ou Resolução Conjunta (ou resolução do Comitê de Governança).

O Comitê de Governança seria composto pelos secretários, com possibilidade de inclusão de subsecretários, da SEMIL (responsável pela presidência), da SPI, STM, Secretaria da Fazenda e Planejamento e da Secretaria de Governo e Relações Institucionais. A função central deste Comitê seria direcionar a política pública representada pelo PLI-SP 2050, definir prioridades, deliberar sobre revisões programadas ou extraordinárias, supervisionar resultados e assegurar que o Plano permaneça alinhado às estratégias estaduais de desenvolvimento.

A delimitação das competências, do quórum decisório e do voto de qualidade (atribuído à presidência do comitê) deve constar expressamente do ato normativo que instituir essas instâncias.

Já o Comitê/Grupo de Trabalho de Apoio Técnico seria composto pelo DER/SP, ARTESP, ARSESP, CPP, CPTM, Metrô e CDSS. Esse Comitê exerceria funções de apoio especializado, preparação técnica das deliberações, execução dos estudos necessários às revisões do Plano e integração operacional entre os agentes responsáveis pela prestação de serviços públicos, operação de sistemas de transporte e execução de obras.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de previsão expressa quanto à possibilidade de contratação de terceiros para auxiliar nas revisões do PLI-SP 2050.

- **Estratégia**

O mecanismo de estratégia deve ser materializado por meio da definição clara dos processos de trabalho dos comitês. Recomenda-se que o Decreto ou Resolução estabeleça procedimentos para reuniões ordinárias e extraordinárias, ciclos trimestrais e semestrais de acompanhamento, formação de grupos de trabalho temáticos e previsão de compartilhamento obrigatório de dados entre órgãos e entidades, observados os requisitos da Lei Geral de Proteção de Dados.

- **Controle**

Recomenda-se a adoção de instrumentos permanentes de transparência e prestação de contas, por meio da realização de audiências e consultas públicas nos marcos de revisão, a manutenção de canais contínuos de comunicação por meio do site do PLI-SP 2050, a publicação de relatórios-síntese parciais e a disponibilização de materiais sintéticos — mapas, infográficos e painéis — que facilitem a compreensão pública das ações e das justificativas técnicas associadas a elas.

Ademais, a adoção de uma base de conhecimento robusta, com plataforma livre para repositório e interoperabilidade de dados e processos de atualização contínua; ferramentas de análise capazes de subsidiar diagnósticos territoriais, projeções, monitoramento de indicadores e avaliação de impactos; capacitação contínua das equipes técnicas da SEMIL e dos demais órgãos envolvidos, garantirá a autonomia dos agentes públicos para operar ferramentas, atualizar dados e interpretar resultados, mecanismos estes que podem auxiliar na autonomia e agilidade para as revisões futuras.

Compreende-se que a adoção de tal arranjo possui vantagens significativas. Isso porque a criação de um Comitê Intersecretarial permite que haja a articulação entre órgãos da administração direta e indireta e estabelece uma estrutura permanente capaz de conduzir as revisões, ainda que a estrutura administrativa do GESP seja alterada ao longo dos governos.

Ressalta-se que as sugestões e recomendações apresentadas neste Relatório serão consolidadas na versão final do Produto D18, a partir das orientações do GESP e conforme andamento do PLI-SP 2050.

As atividades relativas a proposições específicas, como elaboração de minutas de alteração legislativa e dos instrumentos jurídicos precedentes à constituição da estrutura de governança serão objeto de fases posteriores, após deliberação do GESP.

Por fim, foram consolidadas, a seguir, as recomendações especificamente relacionadas aos aspectos indicados no tópico 2.4, que trata do diagnóstico da estrutura administrativa. Em alguns casos, a solução foi diretamente atrelada a formação dos comitês técnico deliberativo/técnico; em outros, foram formuladas recomendações específicas, como a realocação de competência a outra entidade ou mesmo a revogação de determinada atribuição ao respectivo órgão/entidade analisada.

As recomendações estão segregadas em **(i)** aspectos transversais, cujo impacto perpassa por todos os modais de transporte e influenciam, de maneira sistêmica, a governança setorial; **(ii)** aspectos comuns, que se repetem em diferentes modais; e **(iii)** aspectos específicos, que se manifestam de forma distinta conforme a natureza operacional e regulatória do setor.

Tabela 4-1 Aspectos Transversais

ASPECTOS TRANSVERSAIS		
	Diagnóstico	Recomendações
1.	Segregação da função de planejamento (SEMIL e STM) e Poder Concedente (SPI).	Considerando que o GESP passou por recente reestruturação administrativa, recomenda-se que a SEMIL, SPI e STM façam parte do comitê deliberativo no âmbito da estrutura de governança do PLI-SP 2050 , mantendo a estrutura administrativa atual.
2.	Apesar de ser uma Secretaria essencialmente voltada ao planejamento, a SEMIL concentra funções executivas na Subsecretaria de Logística e Transportes.	Funções executivas devem ser alocadas a outra entidade da Administração Pública (como o DER/SP) a fim que a SEMIL esteja completamente dedicada à sua função principal (planejamento).

Tabela 4-2 Aspectos comuns aos modais

ASPECTOS COMUNS AOS MODAIS		
	Diagnóstico	Recomendações
3.	Lacuna com relação à reversibilidade de bens oriundos das concessões	Quanto à reversibilidade de bens, sugere-se a indicação expressa do procedimento a ser adotado e para qual ente da administração pública estadual – preferencialmente, com personalidade jurídica – o patrimônio revertido será destinado, considerando os modais caso a caso.
4.	A Agência Reguladora (ARTESP) não está vinculada à Secretaria finalística (SEMIL) e regula os instrumentos de delegação e não o setor como um todo.	Por não interferir na continuidade do PLI-SP 2050, não foram feitas recomendações de reestruturação.
5.	Competências de “órgão” executivo atribuídas à ARTESP. O papel conferido à ARTESP como órgão executivo rodoviário, hidrovial, ferroviário e aeroportuário no âmbito dos serviços delegados, além de destoar das funções típicas de uma agência reguladora, mostra-se indefinido, por não delimitar as funções executivas correspondentes.	Sugere-se a delimitação dessa competência , considerando que (i) só há delimitação quanto à abrangência (na circunscrição dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados), sem a descrição das atribuições associadas a tal competência, o que acaba por esvaziar seu conteúdo; (ii) que apenas o modal rodoviário conta com a definição legal do conteúdo dessa competência e que não há também jurisprudência que a delimite, embora se possa associar seu conteúdo, por inferência, à capacidade de aplicação de multas (cf. art. 21 do CTB); e (iii) a depender da amplitude conferida a essa competência, podem ser geradas algumas sobreposições, como por exemplo, a competência de fiscalização de trânsito/tráfego dos usuários das ferrovias, aeroportos e hidrovias.
6.	Conflito potencial entre SEMIL e SPI quanto à função de Poder Concedente (ferroviário de cargas e passageiros). O modal ferroviário não está previsto expressamente no rol de competências da SPI.	Ainda que não esteja diretamente listado no rol de competências da SPI, entende-se que não se trata de rol taxativo, portanto, comportaria a Secretaria como representante do Poder Concedente.
7.	Em relação ao transporte ferroviário de cargas, a competência da STM para atuar na formulação de políticas públicas relacionadas ao transporte ferroviário de cargas é estranha à sua função central voltada ao transporte de passageiros e gera sobreposição de funções com a SEMIL.	Considerando que a SEMIL é responsável pela administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo - SFE/SP, sugere-se a centralização das competências para formulação de políticas públicas nesta Secretaria.

8.	Com relação ao transporte metroferroviário, a segregação das funções de planejamento se dá entre SEMIL , STM , CPTM e Metrô . No transporte ferroviário de passageiros, a segregação ocorre entre SEMIL , STM e CPTM .	Considerando que o planejamento atribuído à CPTM está inserido na lógica de estudo, construção, implantação, exploração e manutenção de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, compreende-se que a Companhia deve fazer parte apenas do comitê técnico, já que a secretaria à qual está vinculada (STM) já estará no comitê deliberativo. O mesmo vale para o Metrô , igualmente vinculado à (STM).
9.	Lacuna em relação à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano em relação ao transporte ferroviário (passageiros), de travessias e transporte coletivo de ônibus (serviços de transporte coletivo intermunicipal não delegados e fora de Regiões Metropolitanas).	Sugere-se que tal competência seja alocada à SEMIL , considerando que (i) não poderia ser atribuída à STM; e (ii) a SEMIL já é competente para formular, implementar, coordenar e monitorar políticas públicas de transporte inter-regional.

Tabela 4-3 Aspectos específicos de cada modal

ASPECTOS ESPECÍFICOS DE CADA MODAL		
Ferroviário (cargas)		
10.	Incerteza sobre a competência da ARTESP para atuar como agência reguladora do transporte ferroviário de cargas, uma vez que o modal não é expressamente mencionado na Lei Complementar nº 1.413/2024.	Não se trata de aspecto que impacte imediatamente o PLI-SP 2050, uma vez que inexistem malhas estaduais. Ademais, ainda que não esteja diretamente listado no rol do art. 63 da Lei 1.413/2024, não se trata de rol taxativo, portanto, comportaria atribuição da regulação à Agência.
11.	Lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.	Funções executivas devem ser alocadas a outra entidade da Administração Pública (como o DER/SP).
Ferroviário (passageiros)		
12.	Conflito ou inconsistência na competência do DER/SP para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.	Sugere-se a revogação de tal competência (art. 2º, "d" do Decreto-lei nº 16.546/1946), considerando que as atribuições da EMTU atinentes à transporte coletivo de passageiros foi delegada à ARTESP.
13.	Competências de regulação e fiscalização segregadas entre SEMIL, STM, DER/SP e ARTESP .	Considerando que a secretaria à qual está vinculada a ARTESP (SPI) e o DER/SP (SEMIL) já estarão no comitê deliberativo, sugere-se que as autarquias façam parte do comitê técnico.
14.	Há, ainda, uma lacuna quanto ao ente que exerceria funções de órgão executivo ferroviário em relação aos serviços não delegados.	Funções executivas devem ser alocadas a outra entidade da Administração Pública (como o DER/SP).
Metroferroviário		
15.	Pulverização de competências executórias entre CPTM e Metrô , sendo que a ausência de definição legal do termo "metroferroviário" dificulta a delimitação precisa do âmbito de atuação de cada ente.	Em que pese a indefinição, não se trata de aspecto que impacte imediatamente a continuidade do PLI-SP 2050.
16.	Segregação das competências de regulação e fiscalização entre STM e ARTESP , sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.	Considerando que a STM e SPI (secretaria à qual está vinculada a ARTESP) estarão no comitê deliberativo , sugere-se que a autarquia faça parte apenas do comitê técnico.
Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)		
17.	Segregação das competências de regulação e fiscalização entre STM e ARTESP , sendo que esta última se limita a regular os instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.	Considerando que a STM e SPI (secretaria à qual está vinculada a ARTESP) estarão no comitê deliberativo , sugere-se que a autarquia faça parte apenas do comitê técnico.

18.	Conflito ou inconsistência na competência do DER/SP para autorizar e fiscalizar serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, por ser função estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.	Sugere-se a revogação de tal competência (art. 2º, "d" do Decreto-lei nº 16.546/1946), considerando que as atribuições da EMTU atinentes à transporte coletivo de passageiros foi delegada à ARTESP.
Transporte Rodoviário		
19.	A função da ARTESP como "órgão" executivo rodoviário extrapola as funções de agência reguladora, considerando o rol de atribuições previsto no art. 21 do CTB.	Com relação à competência de "órgão" executivo rodoviário, sugere-se a adoção de modelo similar ao federal (DNIT e ANTT), com repartição das competências previstas no art. 21 do CTB, embora a inexistência de cadastro do órgão autuador junto à SENATRAN, integração no RENAINF e a criação da JARI específica dificultem o exercício dessa atribuição diretamente pela ARTESP.
Transporte Hidroviário e Travessias		
20.	Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo hidroviário em relação aos serviços não delegados.	Funções executivas devem ser alocadas a outra entidade da Administração Pública (como o DER/SP).
21.	Travessias: lacuna quanto à responsabilidade pelo transporte intermetropolitano.	Sugere-se que tal competência seja alocada à SEMIL , considerando que (i) não poderia ser atribuída à STM; e (ii) a SEMIL já é competente para formular, implementar, coordenar e monitorar políticas públicas de transporte inter-regional.
22.	Travessias: Segregação das competências de regulação e fiscalização entre a STM e a ARTESP , sendo que a competência desta última se restringe aos instrumentos de delegação, não alcançando o setor como um todo.	Considerando que a STM e SPI (secretaria à qual está vinculada a ARTESP) estarão no comitê deliberativo , sugere-se que a autarquia faça parte apenas do comitê técnico.
23.	Travessias: Conflito ou inconsistência decorrente da atribuição conferida ao DER/SP para executar e fiscalizar serviços de travessias de rios, função que se mostra estranha à sua natureza de órgão executivo rodoviário.	Considerando a atual concessão do Sistema de Travessias Hídricas, as funções executivas devem ser atribuídas a um órgão ou entidade do GESP. Para manutenção desta competência no DER/SP , seria necessária a ampliação do escopo de setores atualmente previsto.
Dutovias		
24.	Não foram identificados problemas de governança ou de sobreposição no âmbito da estrutura administrativa interna do Estado de São Paulo.	
Portos		
25.	Por se tratar de modal sob responsabilidade da União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência. Há convênio de delegação entre União e GESP em relação ao Porto de São Sebastião, cuja autoridade portuária é atualmente exercida pela CDSS, companhia estadual.	

Aeroportuário		
26.	Lacuna quanto ao ente que exerce as funções de órgão executivo aeroportuário em relação aos serviços não delegados.	Funções executivas (como a responsabilidade pela construção e operação direta) devem ser alocadas a entidade da Administração Pública (como o DER/SP).
27.		

5. Arcabouço jurídico-regulatório dos modais

Apresenta-se, a seguir, o arcabouço jurídico-regulatório dos setores contemplados no âmbito do PLI-SP.

5.1. Transporte Ferroviário de Cargas

A transição da malha ferroviária do setor público para o setor privado demandou a criação de um novo arcabouço jurídico, institucional e regulatório.

Antes da Constituição Federal de 1988 ("CRFB/88"), a malha ferroviária de propriedade da União era explorada pelo Governo Federal por meio da sociedade de economia mista denominada Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima ("RFFSA"), que exerceu suas atividades durante 40 (quarenta) anos.

Com a promulgação da CRFB/88, restou estabelecida a distribuição das competências entre os entes federativos relativamente ao setor ferroviário, de modo que compete exclusivamente à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte ferroviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham limites de Estado ou Território (art. 21, XII, "d", CRFB/88), além de estabelecer os princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação ("SNV") (art. 21, XXI, CRFB/88).

Cabe, ainda, privativamente à União, legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI), sendo que lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas a essas matérias (art. 22, parágrafo único, CRFB/88). Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo os de transporte coletivo (30, I e V, da CRFB/88). Aos Estados restou atribuída a competência residual, ou seja, atuação nas funções que não estão expressamente alocadas à União e aos Municípios.

Pouco tempo após a publicação da CRFB/88, em 1992, foi instituído pela Lei nº 8.031/1990 o Programa Nacional de Desestatização ("PND"). Direcionado ao setor ferroviário a partir do Decreto nº 473/1992, o PND viabilizou a transferência da operação das malhas das extintas estatais Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA e Ferrovia Paulista S/A - FEPASA (no caso de São Paulo) para a iniciativa privada, entre 1996 e 1998. Essas normas orientaram o modelo de concessões celebradas na década de 1990, pelo prazo de 30 (trinta) anos - que perduram, portanto, até hoje -, concedendo à gestão privada a responsabilidade pela operação e manutenção das principais ferrovias do país, incluindo as que atravessam o Estado de São Paulo (Malhas Paulista, Sudeste, Centro-Leste, Sul, Oeste e Norte-Sul), sob fiscalização da União (posteriormente via ANTT).

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, inauguraram o regime jurídico aplicável à concessão de serviços públicos, e o Decreto Presidencial nº 1.832,

de 4 de março de 1996, aprovou o Regulamento dos Transportes Ferroviários. Com isso, estava formada a base jurídica necessária para a desestatização do transporte ferroviário.

A rede ferroviária foi, então, dividida em 6 (seis) regionais geográficas (Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina, Sul e Nordeste), concedidas à iniciativa privada entre os anos de 1996 e 1997. Os contratos de concessão foram celebrados à época pela União, por intermédio do Ministério dos Transportes.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres ("ANTT"), responsável pela regulação e fiscalização do setor, foi criada apenas em 2001, por meio da Lei nº 10.233. Publicada em 5 de junho de 2001, a lei estabeleceu o regime da Agência como sendo de uma autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes, tendo como esfera de atuação: (i) o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do SNV; (ii) a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; (iii) o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; (iv) o transporte rodoviário de cargas; (v) a exploração da infraestrutura rodoviária federal; (vi) o transporte multimodal; e (vii) o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias (art. 22, Lei nº 10.233/2001).

A criação da ANTT representou um passo fundamental na estruturação, pelo Governo Federal, da regulação pós-desestatização, criando uma entidade dedicada à implementação das políticas setoriais, à gestão dos contratos de concessão federais, à edição de normas técnicas e operacionais, à fiscalização do cumprimento das obrigações e à aplicação de sanções às operadoras. O papel da ANTT é central na supervisão e gestão das concessões ferroviárias federais que atravessam o Estado de São Paulo.

Em 17 de setembro de 2008, a Lei nº 11.772 autorizou a criação da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública cujo objetivo inicial era construir e explorar infraestruturas ferroviárias estratégicas, como a Ferrovia Norte-Sul. Em 2022, a VALEC absorveu a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), transformando-se na atual Infra S.A., que hoje concentra as funções de planejamento estratégico (incluindo o PNL), estruturação de projetos e, em alguns casos, execução de obras ferroviárias de interesse federal, sendo um ator chave em novos projetos que podem impactar a malha ferroviária do Estado de São Paulo.

Ademais, em 6 de janeiro de 2011, a Lei nº 12.379 instituiu o Sistema Nacional de Viação ("SNV"), composto pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, nos regimes público e privado. O SNV é subdividido em sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, sendo que à União compete administrar o Sistema Federal de Viação ("SFV"), incluindo o planejamento, a construção, a manutenção e a exploração de suas vias.

O SFV é composto por 4 (quatro) subsistemas, sendo um deles o Subsistema Ferroviário Federal ("SFF") (art. 3º, II, Lei nº 12.379/2011). O SFF pode ser administrado diretamente pela União, ou mediante (i) concessão, autorização ou arrendamento a uma empresa pública ou privada; (ii) parceria público-privada; ou (iii) delegação aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 6º, II e III e §2º, Lei nº 12.379/2011).

De forma análoga, em âmbito estadual, no caso de São Paulo por exemplo, existe o Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo ("SFE/SP"), cf. a Lei nº 17.612, de 19 de dezembro de 2022, constituído "(...) pela infraestrutura de transporte ferroviário, existente ou planejada, incluindo os respectivos pátios, terminais, oficinas de manutenção e demais instalações" sob a competência do Estado (art. 7º).

A competência para administração, direta ou indireta, do SFE/SP, que compreende o planejamento, a construção, a manutenção, a operação, a exploração e a fiscalização dos serviços e obras públicas referentes ao transporte ferroviário (art. 6º), atualmente, é da SEMIL,

que incorporou a até então Secretaria de Logística e Transportes mencionada na Lei estadual supracitada.

Atualmente, contudo, não existem malhas ferroviárias estaduais no Estado de São Paulo, apenas malhas federais, que atravessam o Estado, conforme antes mencionado.

- **Lei de Ferrovias (2021): Marco regulatório**

O marco regulatório do setor foi instituído por meio da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 ("Lei de Ferrovias"), a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 11.245/2022, publicado em 21 de outubro de 2022.

Dentre as diversas inovações trazidas pela Lei de Ferrovias, destaca-se a instituição do regime de autorização – já possível nos setores portuário e aeroportuário –, um modelo de outorga, em regime de direito privado, que permite à iniciativa privada construir e operar novas ferrovias ou reativar trechos ociosos ou em processo de devolução, por sua conta e risco, mediante um contrato de adesão celebrado com a ANTT. A autorização pode ser concedida por meio de requerimento do interessado, ou após a abertura de um chamamento público. A criação desse novo regime de exploração pretende reduzir a burocracia, estimular a competição e acelerar a expansão da malha ferroviária nacional.

O Decreto nº 11.245/2022 regulamentou o regime de autorização previsto na Lei de Ferrovias, definindo procedimentos para requerimentos e chamamentos públicos e instituindo o Programa de Desenvolvimento Ferroviário (PDF). A Resolução ANTT nº 5.987/2022 detalhou o processo administrativo na ANTT, e a Deliberação nº 257/2022 aprovou a minuta do contrato de adesão.

Esse conjunto normativo²⁶ formou a base necessária respaldar inúmeros projetos de autorização que surgiram em todo o país, incluindo terminais e ramais em São Paulo. A regulamentação foi posteriormente atualizada pela Resolução ANTT nº 6.050/2024, para incorporar alterações decorrentes da derrubada de vetos presidenciais.

Adicionalmente, a Lei de Ferrovias disciplinou:

- a) As regras sobre a desativação ou a devolução de trechos ferroviários antieconômicos ou ociosos;
- b) O uso de recursos auferidos pela União junto às operadoras ferroviárias - valores não tributários, multas, outorgas e indenizações -, prevendo seu reinvestimento no setor;
- c) A vedação à recusa injustificada de transporte de cargas pelas operadoras, estabelecendo as situações que caracterizam justificativas plausíveis;
- d) Os mecanismos de resolução de conflitos;
- e) Regras sobre o compartilhamento de infraestrutura;
- f) A atuação do Agente Transportador Ferroviário – ATF, operador de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura, prevendo que sua atividade depende tão somente de inscrição válida em registro, não sendo mais necessária a autorização antes exigida do Operador Ferroviário Independente (OFI);
- g) A possibilidade de autorregulação, que poderá ser promovida por pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada pela associação voluntária de operadoras ferroviárias, e submetida à supervisão da ANTT.

²⁶ O tema também é tratado na Instrução Normativa DNIT nº 1/2025, na Portaria nº 532/2024 do Ministério dos Transportes e na Resolução ANTT nº 6.058/2024.

• Novo Marco Regulatório (2025)

Conforme recentemente noticiado²⁷, a ANTT vem trabalhando para desenvolver uma reforma *histórica* do setor ferroviário, mediante a edição de nova proposta de marco regulatório, com a finalidade de modernizar, simplificar e alinhar a regulação do modal às necessidades atuais.²⁸

Por meio da Reunião Participativa nº 09/2025²⁹, a ANTT colocou em consulta pública uma minuta de normativo que estabelece as regras gerais das outorgas ferroviárias – denominada “Norma 1A”. O objetivo é padronizar e uniformizar as regras aplicáveis às concessões ferroviárias, hoje reguladas por contratos firmados em diferentes momentos e sob modelos distintos.

O processo regulatório, que será desenvolvido em blocos temáticos, também contemplará temas como direitos dos usuários, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, fiscalização e penalidades, encerramento contratual, segurança operacional e interoperabilidade³⁰. Com a edição desse normativo, a Agência visa alinhar o marco regulatório do setor ferroviário com a Lei de Ferrovias e padronizar os contratos, tendo em vista que a diversidade de modelos contratuais vigentes no setor ferroviário acarreta um custo regulatório muito alto.³¹

Além dessa, a ANTT também abriu a Reunião Participativa nº 10/2025, que, dando continuidade ao processo de reforma regulatória ferroviária, teve por objetivo discutir a minuta do Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária – RSF 1, cujo escopo abrange os direitos e garantias dos usuários e a definição de serviço adequado. Conforme exposto por Fernando Feitosa³² com mais detalhes, na sessão ocorrida em 10/10/2025, a reforma regulatória visa revisar e racionalizar o conjunto de 56 regulamentos atualmente em vigor, dos quais 37 são resoluções. O intento é “*reduzir esse universo a cerca de 10 resoluções estruturadas em dois sistemas regulatórios: o Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF) e o Regulamento de Serviços e Segurança (RSF)*”, conferindo coerência sistêmica, simplificação e aderência à Lei das Ferrovias.

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-inicia-reforma-historica-do-setor-ferroviario-com-nova-proposta-de-marco-regulatorio>. Acesso em 05/01/2026.

²⁸ Dentre os objetivos da ANTT com a edição do novo marco regulatório, destacam-se:

Consolidação e simplificação das normas hoje fragmentadas;

Estímulo à entrada de novos operadores;

Clareza e previsibilidade nas regras para concessões e autorizações;

Fortalecimento da atuação do Agente Transportador Ferroviário (ATF);

Integração entre os regimes público e privado com foco no usuário;

Ambiente mais atrativo para inovação e modernização do setor.

²⁹ A sessão da Reunião Participativa nº 09/2025 ocorreu em 24/07/2025. A ANTT A Agência apresentou a minuta do Marco Regulatório, composta por 180 artigos divididos em 8 capítulos:

Capítulo I – Objeto, âmbito de aplicação da norma e definições, com foco nas outorgas por concessão e autorização

Capítulo II – Regras gerais de outorgas ferroviárias

Capítulo III – Ferrovias exploradas em regime público (concessionárias)

Capítulo IV – Regimes explorados em regime privado (autorizações ferroviárias)

Capítulo V – Regras comuns ao regime público e privado

Capítulo VI – Agente Transportador Ferroviário

Capítulo VII – Regularizar a figura de autorregularão ferroviária

Capítulo VIII – Disposições Finais e Transitórias

³⁰ <https://agenciainfra.com/blog/antt-avanca-em-marco-regulatorio-das-ferrovias/>

³¹ Como próximos passos, a Agência elaborará uma Nota Técnica analisando as contribuições recebidas e a indicando eventuais ajustes à minuta, e, após, apresentará uma nova versão consolidada da minuta para apreciação em Audiência Pública.

³² Segundo ele, a reforma regulatória setorial compreende quatro eixos principais:

ROF 1 - Regras gerais de contratos de outorga e de autorizações;

ROF 2 - Bens, obras e operações ferroviárias sob a perspectiva da infraestrutura;

RSF 1 - Direitos e garantias dos usuários e serviço adequado (objeto da Reunião Participativa nº 10/2025); e

RSF 2 - Direitos e garantias dos passageiros.

Além do movimento da ANTT, o Ministério dos Transportes estudava a edição de uma Portaria para tratar da Política Nacional de Outorgas Ferroviárias³³, visando à modernização, padronização e otimização dos contratos de concessão de ferrovias federais (*caput*, art. 1º, minuta da Portaria³⁴). Assim, em 26/11/2025, foi efetivamente publicada a Portaria nº 870, de 26 de novembro de 2025, instituindo a “Política Nacional de Outorgas Ferroviárias no âmbito do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas.”

Como ponto de extrema relevância para o setor, destaca-se a inserção do mecanismo de contas vinculadas³⁵ na referida Portaria – já existente no setor rodoviário –, que permitirá, dentre outros, a transferência de recursos externos (sejam recursos públicos ou privados) às concessões ferroviárias que apresentam inviabilidade financeira na fase de estudos. Inclusive, sobre a entrada de recursos externos – advindos da (i) Lei nº 13.448/2017 (“Lei de Relicitação”), que estabelece as regras gerais para a prorrogação contratual (antecipada ou ao término do prazo) e para o processo de relicitação (devolução amigável) nos setores de infraestrutura concedida, como o ferroviário, e da (ii) Lei de Ferrovias, por meio do orçamento público –, a Portaria menciona expressamente a sua possibilidade para garantir a viabilidade dos projetos³⁶.

A Portaria também se preocupa com a atualidade do inventário de bens das concessões, determinando que os contratos deverão prever regras para a realização de inventário no início e ao final de cada contrato, com o objetivo de assegurar o devido registro contábil, regulatório e patrimonial dos bens da concessão (art. 12).

Menciona, ainda, a atuação de entidade de inspeção acreditada de projetos e verificador independente (art. 13) e a adoção de incentivos ao desenvolvimento de uma infraestrutura resiliente, ambiental e economicamente sustentável (VIII, art. 5º), e traz alguns objetivos e diretrizes acerca da Política Nacional de Transporte Ferroviário de Passageiros, tema que ainda é pouco explorado na Lei de Ferrovias, e na regulamentação atualmente vigente na ANTT.

Essas iniciativas se assemelham à consolidação normativa empreendida no setor rodoviário, por meio dos Regulamentos das Concessões Rodoviárias (“RCRs”). Assim como ocorreu nas rodovias, a expectativa é que a consolidação normativa no setor ferroviário traga maior previsibilidade regulatória, redução de custos de transação e segurança jurídica, beneficiando tanto o poder concedente quanto as concessionárias e usuários.

• Devolução de trechos ferroviários

Com relação à devolução e desativação de trechos ferroviários, cumpre-nos destacar que tal possibilidade já era prevista no Decreto nº 1.832/1996 (art. 3º) e foi reafirmada no contexto das normas sobre relicitação e prorrogação antecipada estabelecidas pela Lei de Relicitação.

Além de criar mecanismos formais para estender a vigência das concessões existentes em troca de novos investimentos, a Lei de Relicitação também possibilitou o encerramento, mediante

³³ Processo nº 50000.030068/2024-77.

³⁴ “Art. 1º Esta Portaria institui, no âmbito do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas, a Política Nacional de Outorgas Ferroviárias, que busca a modernização, padronização e otimização dos contratos de concessão de ferrovias federais.”

³⁵ “Art. 5º (...) XIII - o uso de contas bancárias vinculadas como instrumento de controle, execução e fiscalização contratual; (...) Art. 7º (...) § 4º O contrato poderá prever mecanismo de contas vinculadas para originação e destinação de recursos contratuais, conforme disposto em contrato, sob fiscalização e controle da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT”

³⁶ “Art. 7º Fica estabelecido o critério prioritário de maior oferta para a definição do vencedor dos certames licitatórios de concessões ferroviárias, nos termos do art. 15, II, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. § 1º O contrato poderá prever a aplicação de recursos resultantes do art. 25, § 1º, da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, do art. 15, § 2º, II, da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, e outros que sejam admitidos. (...) Art. 8º O contrato poderá prever a aplicação de recursos orçamentários como mecanismo para mitigação e gestão de riscos contratuais e para assegurar a viabilidade dos projetos”

regras próprias, dos chamados “ativos estressados” – ou seja, que enfrentam graves dificuldades econômico-financeiras –, visando atrair novos operadores e/ou reconfigurar a exploração das malhas. Introduziu também a possibilidade de as concessionárias assumirem obrigações de investimentos em outras malhas – os chamados investimentos cruzados –, conforme previsto em seu art. 25, §1º.

Especificamente sobre a devolução de trechos, importa mencionar que em 2022, o TCU proferiu o Acórdão nº 1667/2022³⁷, resultado de auditoria operacional sobre o processo de devolução de trechos ferroviários concedidos, com enfoque na qualidade regulatória, na identificação de eventuais falhas e na proposição de melhorias. A auditoria constatou que o modal ferroviário no Brasil é subutilizado, com recorrência de ociosidade e inoperância de trechos concedidos à iniciativa privada. Nesse cenário, a possibilidade de devolução de trechos se mostra instrumento relevante para garantir a sustentabilidade dos contratos e preservação do interesse e patrimônios públicos, já que permite que seja dada destinação diversa ao trecho ferroviário – seja concedendo-o novamente à iniciativa privada, no regime de autorização por exemplo, seja erradicando-o da matriz de transporte.

Ainda que com o advento da Lei de Ferrovias o processo tenha sido mais delineado, com previsões objetivas sobre o processo de devolução (art. 15), seja a pedido da concessionária, seja quando o trecho é cindido da malha para dar lugar à exploração pelo regime de Autorização (arts. 26-28), o TCU entendeu, no âmbito da auditoria, que o processo de devolução ainda carecia de mais detalhamento, de modo que fossem também mencionados nesse processo outros entes relacionados, como o Ministério dos Transportes e o DNIT.

A auditoria, porém, foi anterior à edição do Decreto nº 11.245/2022, que detalhou ainda mais o processo de devolução, prevendo a participação do Ministério dos Transportes na emissão de diretrizes de política pública para fins de instauração do processo de chamamento público para exploração de ferrovias por autorização (§1º, art. 28), e do DNIT, sendo responsável por estimar o valor devido da indenização dos trechos ferroviários cindidos (§4º, art. 31).

Inclusive, em junho de 2024, o Ministério dos Transportes, publicou a Portaria nº 532, de 5 de junho de 2024, tratando da prorrogação antecipada de concessões de ferrovias e abordando a possibilidade de devolução de trechos ferroviários nesse contexto. Nesse normativo, o Ministério dos Transportes esclarece as suas competências, bem como as do DNIT (art. 4º), prevendo, inclusive, que o procedimento poderá ser submetido à solução consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União na hipótese de haver discordâncias do valor devido de indenização nos casos de devolução (§3º, art. 4º). O DNIT, por sua vez, atualizou recentemente o regramento aplicável à avaliação técnica dos ativos e ao cálculo da indenização devida pelas concessionárias em caso de desvinculação ou devolução de trechos ferroviários, por meio da Instrução Normativa nº 1, de 29 de janeiro de 2025.

Tal norma traz maior segurança jurídica e objetividade a esses processos – ao exigir, por exemplo, uma demonstração clara da vantajosidade envolvida nas prorrogações antecipadas – e representa um marco importante para orientar as negociações presentes e futuras de prorrogação, incluindo as que afetam diretamente a malha ferroviária presente no Estado de São Paulo. A Portaria estabelece, ainda, requisitos mínimos a serem considerados nos estudos e termos aditivos de prorrogação, como a otimização da malha (incluindo critérios para devolução e indenização de trechos), a avaliação de riscos específicos para definição do WACC (*Weighted Average Cost of Capital* ou Custo Médio Ponderado de Capital), a vedação à

³⁷ Acórdão 1667/2022 – Plenário. Relator: Bruno Dantas. Processo: 014.093/2021-9. Data da sessão: 20/07/2022.

indenização antecipada de ativos não amortizados, a obrigatoriedade de investimentos em mitigação de conflitos urbanos e o encerramento de litígios³⁸.

Ato contínuo, a ANTT publicou em dezembro de 2024, a Resolução nº 6.058, de 19 de dezembro de 2024, para disciplinar o procedimento de chamamento público para buscar interessados na exploração de ferrovias (regime de autorização), o que inclui não só novos trechos a serem implantados, como também trechos ociosos ou em processo de desativação ou devolução (conforme art. 2º, I a III da Resolução nº 6.058/2024).

Nada obstante a publicação de alguns normativos recentes tratando sobre a devolução de trechos, trazendo importantes inovações para o processo, tudo indica que o tema ainda será aprimorado. Isso porque consta da agenda regulatória da ANTT para o biênio 2025/2026³⁹, o projeto de elaboração de regulamentação sobre “*devolução, desativação e cisão de trechos ferroviários*”, como já mencionado no tópico imediatamente anterior, sobre reversibilidade de bens.

A devolução de trechos, nesse sentido, se mostra importante instrumento para viabilizar o desenvolvimento do setor ferroviário de São Paulo, sobretudo considerando que, por enquanto, existem apenas malhas federais no Estado. Assim, na medida que os trechos federais são devolvidos à União, é possível que haja delegação desses trechos ao Estado, que poderá explorá-los direta ou indiretamente.

Destaque-se, ainda, no âmbito tributário, o Convênio ICMS nº 120/2023, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a concederem isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS incidente nas operações com bens e mercadorias destinados às concessionárias e autorizadas de transporte ferroviário. Com essa medida, pretende-se reduzir os custos de implantação e operação de projetos ferroviários.

- **Normativos ANTT**

Vale destacar, por fim, alguns normativos editados pela ANTT cuja repercussão é relevante para o setor ferroviário:

- *Resolução ANTT nº 5.943/2021 – Direito de Passagem e Tráfego Mútuo*

A Resolução ANTT nº 5.943/2021 dispõe sobre as operações de direito de passagem e de tráfego mútuo no Subsistema Ferroviário Federal. Estabelece, por exemplo, a obrigação das concessionárias de apresentar anualmente as Declarações de Rede, contendo informações sobre as malhas concedidas, tais como a bitola, os sistemas de sinalização e comunicação adotados, o inventário de capacidade, a localização dos postos de abastecimento e oficinas de manutenção

³⁸ Além das normas citadas, merecem menção algumas iniciativas e instrumentos recentes que têm impactado o setor ferroviário federal. Exemplo disso são os mecanismos de soluções consensuais e prevenção de conflitos que vêm sendo adotados pelo Tribunal de Contas da União- TCU desde a publicação da Instrução Normativa nº 91/2022. Tais procedimentos representam têm se revelado eficazes na resolução de conflitos e revisão de termos e condições de contratos de concessão. No Estado de São Paulo, destacam-se os processos envolvendo (i) a Rumo Malha Paulista (RMP), que resultou na definição de valores adicionais de outorga (aproximadamente R\$ 500 milhões) e de vantajosidade (R\$ 670 milhões); e (ii) a Rumo Malha Sul (RMS), visando à precificação de ativos a serem devolvidos no trecho entre Presidente Prudente e Presidente Epitácio (SP).

³⁹Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaGME2YWQ0MGEtZjlkMy00NTkyLWUwNDctYWY3N2UzMTA1N2M0IiwidCI6Ijg3YmJlOWRlLWE4OTItNGNkZS1hNDY2LTg4Zjk4MmZiYzQ5MCMj9>. Acesso em 19/08/2025.

e inspeção etc. Disciplina, ainda, os contratos operacionais específicos que devem ser celebrados para formalizar o compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais.

Tal Resolução trata também das regras aplicáveis aos investimentos para expansão da malha nos casos em que não houver capacidade ociosa disponível para o compartilhamento de infraestrutura.

Nesta resolução, o Operador Ferroviário Independente – OFI foi substituído pelo Agente Transportador Ferroviário -ATF.

➤ *Resolução ANTT nº 5.944/2021 – Prestação do serviço público de transporte ferroviário*

A Resolução ANTT nº 5.944/2021 estabelece um amplo regramento para a exploração e o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de cargas e para a exploração da infraestrutura ferroviária, contemplando, entre outros, os direitos dos usuários, as responsabilidades das operadoras, a qualidade exigida dos serviços prestados, as regras aplicáveis aos contratos de transporte e às tarifas praticadas.

➤ *Resolução ANTT nº 5.990/2022 – Agente Transportador Ferroviário*

A Resolução ANTT nº 5.990/2022 institui o Registro Nacional do Agente Transportador Ferroviário de Cargas e regulamenta a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração de infraestrutura pelo Agente Transportador Ferroviário - ATF. Como já mencionado, o ATF, substituto do OFI, é o agente que executa o transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura. A Lei de Ferrovias prevê que a atuação desse agente depende tão somente de inscrição válida em registro a ser instituído pelo regulador ferroviário (art. 9º da Lei das Ferrovias).

Nos termos do art. 3º, caput, da Resolução nº 5.990/2022, os interessados em atuarem como ATF devem obter previamente a inscrição no RENAfer-C, por meio de requerimento de inscrição endereçado à ANTT, observadas as exigências previstas na Resolução. A prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas pelo ATF requer, ainda, prévia celebração de Contrato Operacional Específico – COE (art. 10).

Por fim, vale reforçar que do ponto de vista regulatório, a malha ferroviária de cargas existente no Estado de São Paulo faz parte do Sistema Federal de Viação (Lei nº 12.379/2011), sendo, portanto, de competência federal. Com efeito, a eventual exploração (direta ou indireta) pelo Estado demandaria a análise e tomada de decisão em relação aos arranjos jurídicos possíveis, bem como o diálogo interfederativo para solução de trechos ferroviários devolvidos à União – em especial, os ociosos, aspectos que serão considerados ao longo do desenvolvimento do PLI-SP e do Plano de Ações.

5.2. Transporte Ferroviário de Passageiros

No tocante ao transporte de passageiros, de modo geral, a competência federal abrange o Sistema Federal de Viação – SFV, já antes mencionado no item 2.1.1. Especificamente quanto ao transporte *ferroviário* de passageiros, o Subsistema Ferroviário Federal, responsável por atender grandes fluxos de transporte de carga ou de passageiros, contempla ferrovias pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, interregional e internacional, assim como pátios e terminais, as oficinas de manutenção e demais instalações das ferrovias outorgadas pela União (caput e parágrafo único, art. 20, Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011).

Constitui esfera de competência da ANTT o transporte ferroviário de passageiros no Sistema Nacional de Viação – SNV (I, art. 22, Lei nº 10.233/2001), que, por sua vez, é composto pelo SFV e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§1º, art. 2º, Lei nº 12.379/2011), tanto que lhe cabe “articular-se com órgãos e instituições dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrô e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros” (VI, art. 25, Lei nº 10.233/2001).

A Lei de Ferrovias não traz um regramento destinado especificamente ao transporte ferroviário de passageiros, mas tão somente algumas disposições pontuais, normalmente, em conjunto com o transporte de cargas. Sobre isso, ressalta-se que o regramento do transporte ferroviário de passageiros no âmbito do Estado de São Paulo segue a mesma lógica da Lei de Ferrovias (Lei nº 17.612, de 19 de dezembro de 2022, que dispõe sobre o Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo – SFE/SP).

A ANTT, por seu turno, regulamenta a matéria por meio da Resolução nº 5.974, de 21 de março de 2022.

Segundo a referida Resolução, destaca-se que existem dois tipos de transporte ferroviário de passageiros: regular, que engloba linhas e rotas tradicionais que ligam cidades e regiões de forma sistemática; e não regular e/ou eventual, que abrange os trens com finalidade turística, histórico-cultural ou comemorativa⁴⁰.

De acordo com o site oficial da ANTT⁴¹, existem apenas duas ferrovias federais que hoje operam o transporte regular de passageiros, sendo elas a Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM e a Estrada de Ferro Carajás – EFC. Há, por outro lado, um número muito maior de transporte não regular (trens turísticos e histórico-culturais).

O transporte ferroviário de passageiros, assim como o de cargas, pode ser realizado tanto pela operadora ferroviária que detém a exploração da ferrovia (concessionária, por exemplo), quanto por agente desvinculado da exploração da infraestrutura ferroviária, agente esse que recebe o nome de Agente Transportador Ferroviário – ATF (art. 9º, Lei de Ferrovias), bastando possuir inscrição válida em registro junto à ANTT (que atualmente é regulamentado pela Resolução nº 5.990, de 20 de setembro de 2022).

Além disso, como já mencionado em tópico anterior, a ANTT vem estudando uma reforma regulatória no setor ferroviário. Dentre as normas que serão publicadas, estão aquelas que consolidarão e desenvolverão os regulamentos acerca do transporte ferroviário de passageiros, disciplinando, por exemplo, os direitos e garantias desses passageiros, e a função, direitos e deveres, e registro do ATF.

O transporte ferroviário de passageiros, sobretudo o transporte regular, não é predominante no Brasil, de maneira que as ferrovias transportam muito mais cargas, do que pessoas. Nada obstante, é possível fomentar esse meio de transporte, por exemplo, por meio do incentivo a utilização de trechos que estão em vias de serem desativados ou devolvidos. Segundo a Lei de Ferrovias, uma das alternativas que pode ser indicada para a destinação de bens vinculados a esses trechos, é a utilização no transporte de passageiros (II, §3º, art. 15), inclusive.

Conforme consta da Portaria nº 870, de 26 de novembro de 2025, do Ministério dos Transportes, constituem objetivos e diretrizes da Política Nacional de Transporte Ferroviário de Passageiros: “VI - incentivar o uso da infraestrutura ferroviária existente e a expansão da malha para fins de transporte e de passageiros, inclusive a malha ociosa ou subutilizada (...); VII - atrair investimentos privados para a implantação e operação de projetos ferroviários de passageiros e atividades correlatas; (...) X - promover a integração do transporte ferroviário de passageiros

⁴⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/transporte-ferroviario-de-passageiros>. Acesso em 06/01/2026

⁴¹ Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/transporte-ferroviario-de-passageiros>. Acesso em 06/01/2026.

com os planejamentos estratégicos dos entes federativos e com os planos de mobilidade urbana;”.

O Governo Federal já vem, por meio da Infra S.A., estudando trechos ferroviários com potencial para transportar passageiros, sendo eles: Maringá-Londrina (PR), Brasília-Luziânia (DF/GO), Salvador-Feira de Santana (BA), São Luís-Itapecuru Mirim (MA), Fortaleza-Sobral (CE) e Pelotas-Rio Grande (RS)⁴². O grande desafio, contudo, está em tornar esses projetos rentáveis economicamente. A Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (“SNTF”) do Ministério dos Transportes⁴³ esclareceu que “Em geral, a receita tarifária não é suficiente (...), tornando-se necessária a concessão de subsídios”, e que “Os custos de capital, operação e manutenção são elevados, o que pressiona as finanças públicas.”.

Em função dessa problemática, para além dos estudos que já foram contratados e entregues⁴⁴, em 2024, o Ministério dos Transportes celebrou um novo acordo de cooperação técnica com o LabTrans⁴⁵, para condução de estudos voltados à definição de um modelo de negócios e à seleção de um trecho piloto para implementação de projetos de transporte ferroviário de passageiros. Para além da busca pela atratividade dos projetos, o objetivo também é assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira.

No Estado de São Paulo, observa-se que o transporte ferroviário de passageiros também tem sido um dos enfoques para o desenvolvimento da mobilidade urbana. O Projeto SP nos Trilhos, por exemplo, lançado em 2024, pelo Governo do Estado, visa a execução de mais de 40 projetos “entre trens intercidades (TIC), veículo leve sobre trilho (VLT), trens urbanos e metrô”⁴⁶.

De toda forma, ainda há muito que se desenvolver no tocante ao transporte ferroviário de passageiros, que ainda não é o meio de transporte predominante no Brasil, apesar dos benefícios e vantagens que possui – mais segurança, menos tempo de viagem, diminuição do tráfego nas rodovias e redução na emissão de gases poluentes –, em detrimento do transporte rodoviário, por exemplo.

5.3. Transporte Metroferroviário

Ao estabelecer a repartição de competências, a CFRB/88 atribuiu à União competência privativa para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX, da CF/88) e para explorar, diretamente ou indiretamente, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (art. 21, XII, 'd').

Aos Municípios, por sua vez, compete a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo de interesse local (art. 30, V). Contudo, a realidade das metrópoles impõe a necessidade

⁴² Disponível em: <https://ppi.gov.br/ppi-acompanha-estudos-para-futuro-trem-de-passageiros-no-parana/>. Acesso em 06/01/2026.

⁴³ Nota Informativa nº 129/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF. SEI nº 10553454

⁴⁴ “6. Anteriormente, em agosto de 2021, o então Ministério da Infraestrutura, atualmente Ministério dos Transportes, estabeleceu parceria com o Laboratório de Transportes e Logística da Universidade Federal de Santa Catarina (LabTrans/UFSC) e deu início aos trabalhos de elaboração do **Plano de Desenvolvimento do Transporte Ferroviário de Passageiros - PDTFP** e do Programa de Autorizações Ferroviárias - PAF. O plano foi finalizado no início de 2023 e encontra-se disponível no site [Plano — Ministério dos Transportes \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). (...) 9. Com base nesses estudos, a Infra S/A, atendendo a uma demanda do Ministério dos Transportes, contratou o Consórcio Ferrovias Centro-Sul para a realização **Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)** visando à implantação e operação do transporte ferroviário de passageiros em seis trechos da malha existente indicados pela Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário do Ministério dos Transportes ([CONTRATO Nº 019/2024 - INFRA S.A.](#)). O contrato foi publicado em 31 de julho de 2024 (...).” Nota Informativa nº 129/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF. SEI nº 10553454.

⁴⁵ Termo de Execução Descentralizada nº 01/2024

⁴⁶ Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/governo-lanca-programa-sp-nos-trilhos-com-investimento-estimado-em-r-190-bilhoes/>. Acesso em 06/01/2025.

de tratamento diferenciado para certas situações, especialmente naquelas em que se verifica o fenômeno da conurbação metropolitana.

No caso do transporte metroferroviário intraestadual, especificamente aquele confinado às Regiões Metropolitanas – RMs, sua natureza estruturante e de transposição de limites municipais descaracteriza o "interesse local" isolado, exigindo a atuação de múltiplas entidades da federação.

Nesse sentido, os Estados, que detêm competência residual (art. 25, §1º), possuem a prerrogativa constitucional de instituir Regiões Metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de "Funções Públicas de Interesse Comum", conforme previsto no §3º do art. 25 da CRFB/88.

O Supremo Tribunal Federal – STF, ao enfrentar esse conflito interfederativo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842/RJ⁴⁷, firmou entendimento de que a titularidade de serviços públicos de interesse comum em regiões metropolitanas não é exclusiva de um único ente, devendo a competência ser compartilhada⁴⁸.

Sobre o tema, em janeiro de 2015, a União aprovou a disciplina nacional para o desenvolvimento de sistemas de planejamento e gestão metropolitanos, por meio do Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015. Com efeito, foram traçadas diretrizes para elaboração do Plano Metropolitano (PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) que devem ser seguidas em todas as regiões metropolitanas do país.

O objetivo do Plano é instituir uma Governança Interfederativa para a formulação e implementação das políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum, definida pela lei como *"política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes"* (art. 2º, II).

No contexto de São Paulo, a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011 reorganizou a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, alterando sua denominação e estrutura de governança. Ela criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo – CDRMSP, instância deliberativa composta por representantes dos municípios e representantes do Governo do Estado. Compete ao CDRMSP elaborar o PDUI da RMSP, cujo rito e estrutura de deliberação do PDUI é disciplinado no Ato Deliberativo nº CD-01/2015-A.

Cumprir observar que o PDUI de cada região metropolitana deve ser aprovado mediante lei estadual, conforme o disposto no art. 10 da Lei Federal nº 13.089/2015. Até a data de fechamento deste Relatório, não foram identificadas quaisquer legislações em vigores relativas ao PDUI da RMSP no Estado de São Paulo. Segundo resposta ao Requerimento de Informações nº 179/2021⁴⁹, a versão inicial do plano foi rejeitada pela Procuradoria Geral do Estado – PGR.

Nesse sentido, o PDUI da RMSP precisa ser elaborado novamente e, posteriormente, encaminhado para apreciação do Poder Legislativo estadual. Até que isso ocorra, aplica-se o disposto na Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, exceto no que incompatível com o Estatuto das Metrópoles, bem como aquilo que for definido pelos entes através das deliberações proferidas pela CDRMSP.

⁴⁷ STF - ADI 1842. Rel. Luiz Fux. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 06/03/2013.

⁴⁸ Ao apreciar questionamentos à legislação do Rio de Janeiro, a Corte entendeu que a criação de uma Região Metropolitana não transfere a titularidade do serviço do Município para o Estado, mas sim cria uma titularidade compartilhada entre os entes. Com efeito, o Tribunal vedou a concentração decisória unilateral naquele caso, exigindo uma governança interfederativa que contemple a gestão plena ou coordenada entre os entes.

⁴⁹ O requerimento foi formulado pelo Deputado Estadual Maurici ao Governo do Estado, tendo sido respondido em 2021 pela secretaria da Casa Civil. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2021/06/Acessorio/1000373671_1000442184_Acessorio.pdf Acesso em 06/01/2026.

- **Estrutura Institucional e Regulatória**

No âmbito do Estado de São Paulo, o arcabouço normativo passou por reformulações recentes, visando promover a segregação de funções entre planejamento, regulação e operação, com objetivo de modernizar a regulamentação do setor e garantir segurança jurídica para a atração de investimentos.

No que diz respeito à estrutura político-institucional, esta divide-se entre duas pastas principais. A Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), conforme disposto na alínea e) do inciso IV do art. 1º do Decreto Estadual nº 69.377/2025, atua como a representante legal do Estado na condição de Poder Concedente para os contratos de concessão e PPP de transporte metroferroviário. Cabe a esta pasta a modelagem, licitação e gestão contratual estratégica dos ativos delegados.

Por outro lado, a Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM mantém a competência para formular a política estadual de transportes metropolitanos de passageiros e pelo planejamento integrado da rede, conforme atribuições previstas no art. 2º do Decreto nº 49.752/2005. A STM detém, entre suas atribuições, a prerrogativa de definir a política tarifária pública e garantir a integração modal e física entre os sistemas sobre trilhos e sobre pneus.

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024 e o Decreto nº 69.339/2025, restou atribuída à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP a competência para regular, controlar e fiscalizar os serviços de transporte metroferroviário concedidos.

- **Execução dos Serviços Metroferroviários**

A prestação do serviço público de transporte metroferroviário no Estado de São Paulo opera sob um modelo híbrido, que combina a operação direta, por meio de empresas estatais, e a indireta, mediante concessões comuns e parcerias público-privadas (PPPs).

Na modalidade de prestação direta, o Estado atua como operador por meio de suas sociedades de economia mista, cujo regime jurídico é híbrido, sujeitando-se às normas de direito privado na exploração da atividade econômica, mas derogado por normas de direito público na gestão administrativa e licitatória.

O transporte metroferroviário de passageiros é historicamente estruturado sobre duas grandes empresas estatais: a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM.

A CPTM foi constituída com o objetivo específico de unificar e modernizar os sistemas ferroviários suburbanos da Região Metropolitana de São Paulo. Sua criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992, que permitiu ao Poder Executivo constituir a sociedade de economia mista vinculada à STM, tendo passado a assumir os sistemas de trens urbanos da RMSP, operados anteriormente pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e pela Ferrovia Paulista S/A – FEPASA.

A estatal possui competência legal não apenas para a exploração e manutenção das malhas sob sua responsabilidade, mas também para o planejamento, estudo, projeto e construção de novos sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Seu escopo de atuação também permite a prestação de serviços de transporte de cargas em trechos de passagem pelo território por ela servido, bem como a execução de obras necessárias à integração do transporte ao complexo urbanístico das cidades atendidas.

De forma análoga, o METRÔ, cuja constituição foi autorizada pela Lei Municipal nº 6.988/1966, é responsável pelo planejamento, projeto, construção, implantação, operação e manutenção de sistemas de transporte público metroviário na RMSP, com foco direcionado para o transporte

rápido de passageiros. Suas atribuições incluem também a construção e operação de terminais de passageiros e estacionamentos, reforçando a diretriz de integração intermodal.

Vale observar que, embora o METRÔ tenha sido constituído originariamente sob a gestão da Prefeitura de São Paulo, visando atender ao transporte de interesse local, a alta demanda de capital para a implantação das linhas iniciais exauriu a capacidade de endividamento do Município. Essa realidade levou à transferência progressiva do controle acionário para o Estado, através de reestruturações societárias e aumentos de capital onde as dívidas e os investimentos.

Com o tempo a companhia se transformou em uma sociedade de economia mista sob controle estadual, viabilizando financiamentos mais elevados e a implementação da lógica metropolitana de transporte. Atualmente, embora o Estado de São Paulo detenha o controle acionário majoritário, o Município de São Paulo permanece como acionista minoritário da companhia.

Quanto à prestação indireta, o arcabouço jurídico baseia-se na Lei Estadual nº 7.835/1992 (Concessões Comuns) e na Lei Estadual nº 11.688/2004 (Parcerias Público-Privadas). As PPPs metroferroviárias podem assumir a modalidade patrocinada, que combina tarifa e contraprestação do Estado, ou administrativa, onde a remuneração é integralmente suportada pelo ente público. A estruturação desses projetos é centralizada pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI-SP), instituído por meio do Decreto Estadual nº 67.443/2023, que define as diretrizes de governança e priorização da carteira de projetos estaduais.

Como mencionado, a dinâmica de governança neste modelo foi recentemente reformulada para segregar as funções de gestão contratual e regulação técnica. A SPI passou a assumir a representação do Estado na condição de Poder Concedente nos contratos de concessão, enquanto a regulação e fiscalização cotidiana do serviço delegado competem à ARTESP.

Independentemente do regime de execução, a política tarifária pública permanece como competência da STM. O Decreto Estadual nº 49.752/2005 atribui expressamente à STM a competência para a fixação de tarifas do transporte público coletivo de passageiros, conforme disposto no seu art. 30.

Por fim, a prestação do serviço metroferroviário deve observar rigorosamente os direitos dos usuários estabelecidos na legislação federal e estadual. A Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) define o transporte público coletivo como serviço essencial, impondo diretrizes de acessibilidade universal e modicidade tarifária.

5.4. Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)

Conforme sistema de repartição de competências adotado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), o princípio geral que norteia a divisão de poderes é o da *predominância do interesse*, que significa que a União será responsável por matérias de interesse geral; os Estados, por matérias de interesse regional; e os Municípios, responsáveis por assuntos de interesse local⁵⁰.

Em síntese, a técnica constitucionalmente adotada para repartição de poderes pode ser resumida em: (i) enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22); (ii) poderes remanescentes aos Estados (art. 25, §1º); e poderes definidos para os Municípios (art. 30)⁵¹.

Nos termos do art. 21 da CRFB/88, inc. XX, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, sendo, ainda, que cabe a esta privativamente legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, inc. IX).

⁵⁰ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 478.

⁵¹ *Ibid.*, p. 479.

Nesse sentido foi editada a Lei nº 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana ("PNMU"), sendo este o principal diploma normativo que caracteriza e descreve os diferentes serviços de transporte no país e foi instituída a fim de estabelecer as diretrizes necessárias ao desenvolvimento urbano das cidades⁵².

Nos termos do art. 3º, §3º, foram definidas como infraestruturas de mobilidade urbana do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ("SNMU") "as vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias". Nos termos do art. 3º, foram estabelecidas as seguintes classificações:

Tabela 5-1 Classificação dos serviços de transporte (conforme PNMU)

Quanto ao modo de transporte	a) Motorizado b) Não motorizados
Quanto ao objeto	a) De passageiros b) De cargas
Quanto à característica do serviço	a) Coletivo b) Individual
Quanto à natureza do serviço	a) Público b) Privado

A legislação também estabeleceu definições com relação aos tipos de transporte (art. 4º), entre os quais destacam-se:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IV - **modos de transporte motorizado:** modalidades que se utilizam de veículos automotores;

[...]

VI - **transporte público coletivo:** serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

[...]

XI - **transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano:** serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

⁵² Conforme MARRARA, "Ainda faltava, no Brasil, um diploma normativo que tratasse a mobilidade como um problema sério e de grandes proporções e implicações; uma lei que previsse princípios e meios necessários para conter sua queda expressiva e, quando possível, reverter o movimento em favor de sua recuperação. Eis que surgiu a Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012), expressão da competência privativa do Congresso para legislar sobre "diretrizes" da política nacional de transportes – competência prevista na Constituição da República de 1988 desde sua promulgação (art. 22, inciso IX). De modo simplificado e panorâmico, a Lei de Mobilidade, como lei de caráter nacional, aplicável a todas as esferas da federação, abrange inúmeros tópicos, dentre os quais: 1) princípios e diretrizes de mobilidade; 2) uma tipologia dos serviços de transporte; 3) regras sobre política tarifária para serviços de transporte público urbano; 4) normas sobre direitos dos usuários de serviços de transporte; 5) atribuições dos entes federativos na disciplina do transporte e 6) diretrizes para o planejamento da mobilidade e a gestão do transporte nas cidades.". MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v.5, n. 2, p. 163-183, jul./dez. 2014, p. 171.

Além das definições e classificações já explorados anteriormente, a PNMU também fixou diretrizes quanto às atribuições dos entes federativos com relação à prestação dos serviços de transporte⁵³, conforme observado na tabela a seguir.

Tabela 5-2 Atribuição dos entes federativos (conforme PNMU)

União	Art. 16. São atribuições da União: VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.
Estados	Art. 17. São atribuições dos Estados: I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano , em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal. [...] III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal. Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.
Municípios	Art. 18. São atribuições dos Municípios: II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

Vale mencionar que a lógica de repartição disposta na Constituição de 1988 já era consolidada no país em relação ao transporte coletivo. Isso porque a Constituição de 1967 já previa a competência da União para estabelecer o Plano Nacional de Viação (art. 8º, inc. X), aprovado inicialmente com a edição da Lei nº 4.592, de 29 de dezembro de 1964 – revogada pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973⁵⁴.

Com a alteração promovida pela Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, foi incluído no Plano Nacional de Viação o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, compreendendo “sistemas viários federal, estadual e municipal” (7.1.1, “a”).

No Estado de São Paulo, os ônibus foram regulamentados inicialmente pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER que, nos termos do Decreto-Lei nº 16.546, de 26 de dezembro de 1946, detém competência para autorizar a fiscalizar os serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros (art. 2º, alínea “d”).

A partir da criação do Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, o Governo do Estado criou em 13 de dezembro de 1977, por meio da publicação da Lei nº 1.492, o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos da Região Metropolitana da Grande São Paulo⁵⁵. Na ocasião, também foi criada a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A – EMTU/SP⁵⁶.

⁵³ “O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana. Trata-se muito mais de uma lei de exortação do administrador público, de lembrança, de estímulo, do que efetivamente de uma grande novidade normativa.”. Ibid., p. 171.

⁵⁴ Por sua vez, revogada pela Lei das Ferrovias (Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021).

⁵⁵ Instituída por meio da Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974.

⁵⁶ Com a edição do Decreto nº 15.319, de 7 de julho de 1980, houve a incorporação da EMTU-SP pela Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A – EMPLASA. Dentre as justificativas apresentadas à época,

Com a edição da Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, foi atribuída à ARTESP a competência para fiscalizar, controlar e regular, no âmbito do Estado, os serviços de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais, inclusive as infraestruturas associadas a serviços de transporte coletivo, tais como vias, terminais e garagens de propriedade estadual (art. 63, incs. V e VI). Em 21 de fevereiro de 2025, foi publicado o Decreto nº 69.375, que dispõe sobre a apresentação de plano de desmobilização com as medidas que serão adotadas para dissolução, liquidação e extinção da EMTU.

O sistema de transporte sobre pneus é operado por empresas privadas por meio de contratos de concessões e permissões em cinco regiões metropolitanas:

- (i) Baixada Santista;
- (ii) Campinas;
- (iii) São Paulo;
- (iv) Sorocaba; e
- (v) Vale do Ribeira/Litoral Norte.

O transporte metropolitano regular compreende tanto o serviço comum, isto é, conjuntos de linha ligando ao menos dois municípios que fazem parte da mesma região metropolitana, atendidos por ônibus comuns, com transporte de passageiros sentados e em pé; e o seletivo, que englobam o conjunto de linhas ligando ao menos dois municípios que fazem parte da mesma região metropolitana, atendidos por ônibus do tipo rodoviário, com transporte apenas de passageiros sentados.

5.5. Transporte Rodoviário

De acordo com a Constituição Federal, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros ("e)", XII, art. 21, CFRB/88). Também lhe cabe privativamente legislar sobre trânsito e transporte (XI, art. 22, CFRB/88), podendo, contudo, autorizar os Estados, por meio de Lei Complementar, a legislar sobre a matéria (p.u., art. 22, CFRB/88).

Aos Municípios, por sua vez, compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo (V, art. 30, CFRB/88). A competência dos Estados, é, portanto, residual, desde que não lhes seja vedada pela Constituição (§1º, art. 25, CFRB/88).

Assim, no tocante ao transporte rodoviário, o Estado de São Paulo exerce jurisdição sobre rodovias que transponham limites municipais, mas que estejam dentro dos limites do Estado. Além disso, a CFRB/88 permite que os Estados instituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (§3º, art. 25, CFRB/88).

consta, na exposição de motivos, que "a empresa [EMTU] atua num setor extremamente complexo integrado por entidades de origens diversas: estadual, municipal e federal (METRO, RFFSA, FEPASA, CMT, CET, Empresas Particulares de Ônibus, etc.)" e que "a EMTU-SP somente conseguir impor suas diretrizes e políticas se possuir poder de comando que poderia estar lastreado na transferência de recursos ou no controle acionário das entidades participantes do sistema de transportes urbanos de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo". Como conclusão, "parece-nos que convém ao Estado concentrar sua atuação de forma a enfrentar mais eficientemente os seus problemas de transportes coletivos, agravados pela crise do petróleo e pelo constante aumento do seu preço. Assim sendo não mais se justifica a manutenção, nos moldes atuais, da EMTU-SP atuando, principalmente com empresa de planejamento e de consultoria, elaborando planos e projetos sem qualquer garantia de que serão implementados".

O Estado de São Paulo possui instrumentos legais e programas específicos para fomentar e orientar o desenvolvimento do setor de rodovias em seu território, buscando alinhar a regulação com a busca por investimentos que atendam as necessidades logísticas do Estado.

Destaca-se, nesse sentido, o Programa Estadual de Desestatização (PED), instituído pela Lei Estadual nº 9.361/1996, a qual, com vistas a angariar e retomar investimentos, fomentou a delegação da prestação de serviços públicos e da execução de obras de infraestrutura à iniciativa privada. O respaldo legal das delegações no estado encontra fundamento, para além das leis de aplicabilidade nacional (Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004), nas Leis Estaduais nº 7.835/1992 e nº 11.688/2004.

Além disso, em 2023, foi publicado o Decreto Estadual nº 67.443/2023, instituindo o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo (PPI-SP), com o com o “objetivo de ampliar e fortalecer os mecanismos de colaboração entre o Estado e o setor privado, voltados ao desenvolvimento estadual sustentável” (art. 1º).

Atualmente, a fiscalização, o controle e a regulação de concessões de rodovias estaduais em São Paulo são atribuições da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), criada pela Lei Complementar Estadual nº 914/2002 (regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.708/2002), a qual foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, que reformulou o regime de competências de agências reguladoras do Estado de São Paulo.

No âmbito da ARTESP, vinculada à Secretaria de Parcerias em Investimentos (“SPI”) a alteração legal promovida pela Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 69.339/2025, importou na ampliação no rol de competências da agência, que, para além de rodovias e aeroportos, passou a regulamentar e fiscalizar os serviços de transporte hidroviário, metroferroviário e coletivo intermunicipal – incluindo o transporte metropolitano e respectivas vias, terminais e garagens de propriedade estadual.

Para acomodar essa nova estrutura, aprovou-se um novo regimento interno da ARTESP, formalizado por meio da Deliberação ARTESP nº 276/2025⁵⁷. Nesse contexto, nota-se que ARTESP também está em processo de robustecimento do arcabouço regulatório do setor de rodovias.

Além disso, diversos novos normativos foram e vem sendo publicados, além de novas consultas públicas que vêm sendo abertas para fomentar a discussão e o desenvolvimento de novas normas, com vistas a conferir mais segurança jurídica e eficiência à gestão dos contratos.

Como exemplos, cite-se a Lei Estadual nº 16.933/2019, que trouxe diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria no Estado de São Paulo.

Por conseguinte, foi publicada a Resolução SPI nº 19/2023, que estabeleceu procedimento para avaliação de medidas para mitigação do impacto de desequilíbrios econômico-financeiros, introduzindo a possibilidade de processamento de reequilíbrio cautelar dos contratos.

As Resoluções SPI nº 001/2023 e SPI nº 20/2023, por seu turno, contribuíram, respectivamente, detalhando a instrução dos processos administrativos à SPI, e adotando um procedimento mais célere quando se tratar de obras emergenciais a serem realizadas pelas concessionárias.

Há, também, a Portaria ARTESP nº 81/2024, que instituiu os parâmetros e critérios técnicos de implementação e operação do Sistema de Livre Passagem no âmbito do Programa Siga Fácil SP.

⁵⁷ DELIBERAÇÃO ARTESP nº 276, de 26 de junho de 2025. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Seção Atos Normativos, edição de 27 jun. 2025. Disponível em: <https://doe.sp.gov.br/executivo/secretaria-de-parcerias-em-investimentos/deliberacao-artesp-n-276-de-26-de-junho-de-2025-2025062611341712031170908>. Acesso em: 08/01/2026.

O referido programa foi introduzido pela Resolução Conjunta SEMIL/SPI nº 002/2023, com objetivo de incentivar a implementação do sistema de livre passagem (Free Flow) em concessões de rodovias, propiciando que as concessionárias. O modelo Free Flow vem sendo implementado não só em São Paulo, mas também em nível federal, buscando mais fluidez, segurança viária, redução de emissões e modernização das concessões⁵⁸.

Ainda sobre Free Flow, foi publicada a Portaria Conjunta ARTESP/DER-SP nº 01/2025, para disciplinar o fluxo de informações dos registros de infrações de trânsito do Sistema de Livre Passagem, a fim de possibilitar a emissão de autos de infração pelo DER-SP e a apuração do valor devido de compensação por inadimplência pela ARTESP.

Outro ponto de extrema relevância para o setor rodoviário é utilização das debêntures⁵⁹. As debêntures incentivadas, criadas pela Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, têm se consolidado como instrumentos relevantes para a captação de recursos.⁶⁰ Na prática, as debêntures incentivadas tornaram-se um mecanismo complementar aos financiamentos tradicionais, como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, oferecendo uma alternativa de *funding* via mercado de capitais para projetos de infraestrutura.

A Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024, por seu turno, instituiu as chamadas debêntures de infraestrutura, também voltadas à captação de recursos para projetos prioritários no setor de infraestrutura. O Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024, regulamenta os critérios e condições para enquadramento de projetos como prioritários, tanto para fins de emissão de debêntures incentivadas quanto de debêntures de infraestrutura. São enquadráveis como prioritários os projetos de investimento cujas intervenções sejam objeto de instrumento de concessão (ou permissão, autorização, arrendamento ou contrato de programa) e envolvam ações de implantação, ampliação, recuperação, adequação ou modernização da infraestrutura (art. 5º, I e II, Decreto nº 11.964/2024).

Segundo o Guia de Debêntures⁶¹, entre março de 2012 e julho de 2024, foram enquadrados como prioritários 127 projetos de investimento para fins de emissão de debêntures incentivadas nos setores rodoviário e ferroviário.

5.6. Transporte Hidroviário

A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências relativas ao transporte hidroviário de forma compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a natureza do corpo d'água e o interesse envolvido.

À União compete explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços de transporte aquaviário em rios, lagos e canais que atravessem mais de um Estado, façam fronteira com

⁶⁰ Segundo o Guia de Debêntures⁶⁰ do Ministério dos Transportes (Versão 1, setembro de 2024, Portaria GM/MT nº 689, de 17 de julho de 2024. Criado para orientar a aplicação da Portaria nº 689, de 17 de julho de 2024, responsável por disciplinar as emissões de Debêntures Incentivadas e de Infraestrutura para o setor de transportes rodoviário e ferroviário), tais debêntures foram criadas *“como forma de estimular a captação de recursos no mercado de capitais, concedendo incentivos fiscais sobre os rendimentos dos investidores que comprarem títulos lastreados em projetos considerados prioritários pelo governo federal, incluindo aqueles no setor de infraestrutura”*.

⁶¹ Versão 1, setembro de 2024, Portaria GM/MT nº 689, de 17 de julho de 2024.

outros países ou se estendam a território estrangeiro, bem como legislar sobre navegação e portos organizados (arts. 21, XII, “d”, e 22, X da CRFB/88).

Aos Estados e ao Distrito Federal cabe a exploração dos serviços de transporte hidroviário de interesse regional, em hidrovias situadas integralmente em seus territórios (art. 25, §1º da CRFB/88). Aos Municípios, por sua vez, incumbe organizar e prestar os serviços públicos de transporte hidroviário de interesse local (art. 30, V da CRFB/88).

No Estado de São Paulo, a rede navegável estadual — em especial a Hidrovia Tietê–Paraná (trechos paulistas) — é administrada pela SEMIL, especificamente por meio da Coordenadoria Hidroviária (Decreto Estadual nº 69.376/2025), enquanto os trechos federais do sistema permanecem sob responsabilidade do DNIT⁶².

Sob o ângulo jurídico-regulatório, a Hidrovia Tietê–Paraná se insere em um arcabouço complexo, com competências distintas e complementares entre a União e o Estado de São Paulo, exigindo coordenação permanente entre os entes. A coordenação entre essas esferas federativas se dá tanto no plano da infraestrutura de transportes quanto no âmbito da gestão dos recursos hídricos, considerando o uso múltiplo das águas e a necessidade de compatibilização entre navegação, geração de energia, abastecimento e demais finalidades públicas.

No plano federal, as hidrovias integram o Sistema Nacional de Viação (SNV), instituído pela Lei nº 12.379/2011, que organiza o subsistema aquaviário e explicita seus elementos. A Lei estabelece, no art. 29, que eventual utilização de águas navegáveis de domínio de Estado ou do Distrito Federal para navegação de interesse federal, nos termos da alínea *d* do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, é possível, desde que haja convênio firmado entre a União e o titular das águas navegáveis.

Vale mencionar que, anteriormente, a Lei nº 9.432/1997 já estabelecia as bases da ordenação do transporte aquaviário nacional, definindo princípios, modalidades de navegação e regras gerais aplicáveis à prestação dos serviços de transporte aquaviário.

Em paralelo, a Lei nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (“PNRH”) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), introduzindo o regime jurídico de outorga de direito de uso de recursos hídricos. Nos termos de seu art. 13, toda outorga está condicionada às prioridades de uso definidas nos Planos de Recursos Hídricos, devendo respeitar o enquadramento do corpo d’água e a manutenção de condições adequadas de qualidade e quantidade, o que impacta diretamente a navegação, a implantação de infraestrutura aquaviária e a operação portuária.

A PNRH definiu a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”)⁶³ para, em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o

⁶² Nos termos da Lei nº 10.233/2001, a esfera de atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (“DNIT”) compreende o conjunto de vias navegáveis, inclusive eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis. Define, ainda, a metodologia de gerenciamento das hidrovias interiores integrantes do subsistema aquaviário federal e atua na gestão das hidrovias interiores federais (sinalização, manutenção e melhorias), conforme a Resolução DNIT nº 8/2020.

⁶³ Criada pela Lei nº 9.984/2000, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) é responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no âmbito federal e pela coordenação do Singreh, cabendo-lhe disciplinar e fiscalizar a outorga de uso de recursos hídricos de domínio da União, inclusive nos casos que envolvam vias navegáveis, eclusas e demais estruturas associadas à navegação interior.

uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas (art. 4º, inc. XII e §3º da Lei nº 9.984/2000).

Ainda em relação aos planos de recursos hídricos, os artigos 7º, 8º e 13 da PNRH definem que estes estabelecerão as prioridades para a outorga de uso dos recursos hídricos, assegurando a manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário. No âmbito do Estado de São Paulo, foi editada a Lei nº 16.337/2016, que estabelece o Plano Estadual de Recursos Hídricos e fixa, no art. 12, a ordem de prioridade de uso dos recursos hídricos⁶⁴.

No âmbito estadual, cabe à SP-ÁGUAS fiscalizar, controlar e regular a gestão e o uso dos recursos hídricos de domínio do Estado, como órgão integrante do SINGREH, sendo competências específicas da SP-ÁGUAS – respeitadas as competências e prerrogativas federais e municipais, bem como as reservadas aos Conselhos de Recursos Hídricos, aos Comitês de Bacia Hidrográfica e às Agências de Bacias, dentre outras –, “estabelecer regras e fiscalizar as condições de operação dos reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos atos de outorga” (art. 68, inc. V da Lei Complementar nº 1.413/2024).

Até o momento, nenhuma hidrovia foi concedida, nem a nível federal ou estadual. Ainda assim, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (“ANTAQ”)⁶⁵ aprovou, e o MPor chancelou por meio da Portaria nº 441/2023, o Plano Geral de Outorgas (PGO) para hidrovias e serviços aquaviários, que orienta a modelagem setorial. Em agosto de 2025, o MPor encaminhou ao TCU o modelo de concessão da Hidrovia do Rio Paraguai (Tramo Sul, MS), atualmente pendente de apreciação. Esse modelo e as diretrizes do PGO podem servir de baliza para Estados que pretendam estruturar outorgas análogas em trechos de sua competência.

⁶⁴ Lei Estadual nº 16.337/2016.

Artigo 12 - Fica estabelecida a seguinte prioridade de uso dos recursos hídricos, enquanto não houver cumprimento do previsto no artigo 11 desta lei:

I - consumo humano e dessedentação de animais;

II - abastecimento de água à população;

III - abastecimento de água para estabelecimentos industriais, comerciais e públicos em geral, situados em áreas urbanas, que se utilizam diretamente da rede pública;

IV - atividades agrícolas em pequenas propriedades para produção de alimentos básicos, olericultura, fruticultura e produção de mudas em geral;

V - abastecimento industrial, para fins sanitários e para a indústria de alimentos;

VI - aquicultura;

VII - sistemas de irrigação coletiva;

VIII - abastecimento industrial em geral, inclusive para a agroindústria;

IX - irrigação de culturas agrícolas em geral, com prioridade para produtos de maior valor alimentar e tecnologias avançadas de irrigação;

X - geração de energia elétrica, inclusive para o suprimento de termoeletricas;

XI - navegação fluvial e transporte aquático;

XII - usos recreativos e esportivos;

XIII - desmonte hidráulico e na indústria da mineração;

XIV - diluição, assimilação e transporte de efluentes urbanos, industriais e agrícolas tratados e que atendam às condições, padrões e exigências estabelecidas nas normas ambientais.

§ 1º - As prioridades de uso de recursos hídricos previstas nos incisos I e II deste artigo devem ser mantidas pelos Planos de Bacias Hidrográficas.

§ 2º - Em situações de escassez hídrica, os titulares ou delegatários dos serviços de abastecimento de água, conforme legislação pertinente, devem estabelecer, em seus planos de contingência, alocações específicas de água para atender às necessidades do suprimento doméstico, das instalações de saúde, de segurança pública e combate a incêndio e sistemas de segurança operacional.

⁶⁵ Nos termos do art. 27, incisos IV e XXV da Lei nº 10.233/01, cabe à ANTAQ:

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores; e

[...]

XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos.

Vale mencionar, por fim, que a estruturação de um modelo de negócios para o modal hidroviário perpassa pela análise do tema das eclusas – disciplinadas pela Lei nº 13.081/2015, que regulamenta a construção e a operação de eclusas e demais dispositivos de transposição – peças essenciais da infraestrutura hidroviária – reforçando a articulação entre a política de transportes e a política de recursos hídricos, tema que será aprofundado no Produto D.18-4.

5.6.1. Travessias

Conforme sistema de repartição de competências adotado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), o princípio geral que norteia a divisão de poderes é o da *predominância do interesse*, que significa, em breve síntese, que a União será responsável por matérias de interesse geral; os Estados, por matérias de interesse regional; e os Municípios, responsáveis por assuntos de interesse local⁶⁶.

A Lei nº 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), é o principal diploma normativo que caracteriza e descreve os diferentes serviços de transporte no país. Nos termos do art. 3º, §3º, foram definidas como infraestruturas de mobilidade urbana do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (“SNMU”) “as vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias”. Nesses termos, a PNMU considera o modo de transporte aquaviário como parte do SNMU, portanto submetido às diretrizes dispostas na lei.

A PNMU fixou diretrizes quanto às atribuições dos entes federativos com relação à prestação dos serviços de transporte⁶⁷. Nos termos do art. 17, são atribuições dos Estados “prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o §1º do art. 25 da Constituição Federal”, esfera na qual o sistema de travessias do Estado de São Paulo está contemplado⁶⁸.

O sistema compreende um conjunto de 14 (quatorze) travessias, agrupadas em três áreas geográficas do litoral, três áreas geográficas da região metropolitana e três áreas geográficas de Paraibuna, constituídas da seguinte forma:

- LITORAL NORTE: travessia São Sebastião – Ilhabela;
- LITORAL CENTRO: travessia Santos – Vicente de Carvalho; travessia Santos – Guarujá; e travessia Bertioga – Guarujá;
- LITORAL SUL: travessia Cananéia – Ilha Comprida; travessia Iguape Juréia; travessia Cananéia – Continente; e travessia Cananéia – Ariri;
- METROPOLITANA: travessia João Basso – Riacho Grande; travessia Taquacetuba – Bororé 1; travessia Bororé 2 – Grajaú.; e
- PARAIBUNA: travessia Terminal de Varginha entre Varginha e Comércio Varginha; travessia Terminal Paraitinga entre Capim D’Angola e Ribeirão Branco; travessia Terminal Natividade da Serra entre Natividade da Serra – Pouso Alto Bairro Alto.

⁶⁶ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 478.

⁶⁷ “O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana. Trata-se muito mais de uma lei de exortação do administrador público, de lembrança, de estímulo, do que efetivamente de uma grande novidade normativa.”. Ibid., p. 171.

⁶⁸ Note-se que não há, a princípio, vedação para que os municípios operem o serviço de transporte aquaviário, especialmente em casos em que a operação for de interesse local (restrita a uma única municipalidade, por exemplo). Cita-se o caso do Aquaviário SP⁶⁸ e do Aquabus⁶⁸, em que os próprios municípios são responsáveis pela operação.

As travessias litorâneas eram gerenciadas pelo Departamento Hidroviário até a edição do Decreto nº 69.376/2025, que reorganiza a SEMIL. Com as alterações promovidas, restaram alocadas à Coordenadoria Hidroviária as atribuições atinentes às travessias, anteriormente dispostas no Decreto nº 65.262/2020, que atribuía ao departamento a finalidade de “regular, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas à área de operação, manutenção e arrecadação das travessias do interior” (art. 2º, inc. II).

A competência para definição da política tarifária estava alocada ao Secretário dos Transportes, em conformidade com o referido Decreto e com o art. 1º do Decreto nº 22.227/1984. Com a reestruturação administrativa do Estado de São Paulo em 2023, eventual alteração ou modificação tarifária restou alocada à SEMIL, que incorporou as funções atribuídas à Secretaria dos Transportes por força do art. 3º, inc. V do Decreto nº 67.435/2023 – o que inclui, dentre outras atribuições, “estudar, propor e fiscalizar as alterações tarifárias dos vários meios de transportes (art. 2º, inc. III do Decreto nº 42.817/1998)”.

Vale mencionar que as tarifas atualmente praticadas estão disciplinadas na Resolução Conjunta SLT-STM nº 1, de 28/06/2023, com fundamento no Decreto nº 22.227/1984 e no Decreto nº 49.752/2005, que estabeleciam, respectivamente, a competência da antiga Secretaria de Transportes, bem como da Secretaria de Transportes Metropolitanos⁶⁹.

As travessias situadas na região metropolitana e em Paraibuna não possuem tarifas em vigor em razão da prestação gratuita do serviço. Além da gratuidade, ambas as regiões têm em comum a prestação por empresas responsáveis pela geração de energia elétrica, a saber, Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (“EMAE”), nas travessias da região metropolitana de São Paulo; e a Companhia Energética de São Paulo (“CESP”), nas travessias de Paraibuna.

As razões para prestação do serviço de travessias por tais empresas (e de forma gratuita) têm fundamento histórico. No caso de Paraibuna, o alagamento das regiões, impossibilitando a passagem de moradores (sem respaldo normativo, portanto de forma precária). Vale mencionar que, por ocasião da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 5002744-13.2022.4.03.6103, restou reconhecida a responsabilidade do Estado de São Paulo com relação à operação dessas travessias⁷⁰.

Para as travessias sob responsabilidade da EMAE, herdadas da companhia *The São Paulo Tramway, Light & Power Company, Limited* (“Light”), a previsão genérica no Decreto nº 16.844/1925 da obrigação de *“substituir ou reconstituir de acordo com as exigências dos poderes públicos, todas as obras de interesse público, inclusive estradas de rodagem, caminhos e linhas telegraphicas, que ficarem inutilizadas ou prejudicadas em consequência das obras*

⁶⁹ Decreto nº 22.227, de 17 de maio de 1984 (Dispõe sobre delegação de competência para fixação de tarifas das travessias operadas pelo Departamento Hidroviário, da Secretaria dos Transportes)

Artigo 1.º - Fica delegada ao Secretário dos Transportes competência para fixar, por ato próprio, as tarifas hidroviárias das travessias operadas pelo Departamento Hidroviário, observadas as normas legais atinentes à espécie.

Decreto nº 49.752, de 04 de julho de 2005 (Reorganiza a Secretaria dos Transportes Metropolitanos)

Artigo 2º - Constitui o campo funcional da Secretaria dos Transportes Metropolitanos: [...]

II - a organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infra-estrutura viária, compreendendo: [...]

c) a outorga de concessões e permissões dos serviços, sua fiscalização e a fixação das respectivas tarifas, nos termos da legislação vigente;

⁷⁰ TJSP. Ação Civil Pública nº 5002744-13.2022.4.03.6103: “A) CONDENAR o ESTADO DE SÃO PAULO a obrigação de fazer consistente em prestar diretamente, ou mediante autorização, permissão ou concessão, o serviço público de transporte aquaviário de passageiros e veículos automotores no reservatório da UHE Paraibuna, hoje existente, sem prejuízo do exercício de suas competências constitucionais e legais de poder concedente e regulador para alteração futura das condições de prestação;”.

previstas no plano ora aprovado.” fez com que a empresa assumisse o serviço. Com a recente privatização, foi expressamente prevista a obrigação do comprador das ações em manter a operação das travessias – nas mesmas condições atuais – ao menos até 31 de dezembro de 2026.

Com a recente realização da licitação para concessão patrocinada do Sistema de Travessias, os serviços serão regulados pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (“ARTESP”) a partir da assinatura do contrato. O projeto investimentos de R\$ 2,5 bilhões em 20 anos para renovar a frota (com balsas elétricas) e realizar melhorarias nos terminais, mantendo as tarifas e gratuidades atualmente praticadas.

5.7. Dutovias

De acordo com o artigo 177, IV da Constituição, é monopólio da União a atividade de transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Ainda, nos termos do art. 22, inc. XII, compete à União, privativamente, legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Com relação ao petróleo, foi sancionada em 1953 a Lei nº 2.004, que criava a Petrobrás, sociedade por ações com participação majoritária da União. A Lei atribuía à Petrobrás a exploração, em caráter monopolista, diretamente ou por meio de subsidiárias, todas as etapas da indústria petrolífera, com exceção da distribuição, além de fixar a esfera de competência do Conselho Nacional do Petróleo (criado pelo Decreto-Lei nº 395/1938 e reorganizado pelo Decreto-Lei nº 538/1938) – posteriormente extinto e substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC).

Ao DNC caberia “orientar e fiscalizar as atividades relativas ao monopólio da União” em relação ao petróleo, gás e outros hidrocarbonetos fluidos. Com a promulgação da Lei nº 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as competências do DNC foram atribuídas à Agência Nacional do Petróleo, entidade integrante da Administração Federal Indireta e submetida a regime autárquico especial. Em 2004, a MP nº 214/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.097/2005, acresceu ao escopo da Agência a regulação das atividades relacionadas ao biocombustível, razão pela qual o nome da entidade foi ampliado para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“ANP”).

Com efeito, a ANP possui, dentre outras, atribuições para estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, bem como de instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, bem como a construção de dutos.

Ademais, com a edição da Lei nº 14.993/2024 (“Lei dos Combustíveis do Futuro”), restou atribuída à ANP competências para (i) estabelecer a metodologia de cálculo de verificação da redução de emissões associadas à utilização do biometano; (ii) definir os agentes obrigados com base no volume total de gás natural comercializado, de modo a garantir que a redução de GEE ocorra com o melhor custo-efetividade; e (iii) fiscalizar o cumprimento de obrigações pelos produtores ou importadores de gás natural (art. 18).

Quanto às atividades relacionadas ao gás natural, a Lei nº 11.909/2009 dispôs inicialmente sobre as atividades relacionadas ao transporte de gás natural, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. O regramento foi substituído por meio da promulgação da Lei nº 14.134/2021, denominada “Nova Lei do Gás”, regulamentada pelo Decreto nº 10.712/2021 (alterado pelo Decreto nº 12.153/2024).

Segundo as disposições do art. 7º da Lei nº 14.134/2021, são considerados gasodutos de transporte aqueles que:

- (i) tenham origem ou destino nas áreas de fronteira do território nacional, destinados à movimentação de gás para importação ou exportação;
- (ii) sejam destinados à movimentação de gás natural entre diferentes Estados;
- (iii) tenham origem ou destino em terminais de GNL e sejam ligados a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- (iv) tenham origem em instalações de tratamento ou processamento de gás natural e sejam ligados a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- (v) venham a interligar um gasoduto de transporte ou instalação de estocagem subterrânea a outro gasoduto de transporte; ou
- (vi) sejam destinados à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Nos termos do art. 4º, restou definido que a atividade de transporte de gás natural (cuja competência é da União), será exercida em regime de autorização (abrangidas a construção, a ampliação, a operação e a manutenção das instalações).

Destaca-se que, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 5º de 15 de agosto de 1995, restou fixada a competência estadual em relação aos serviços locais de gás canalizado, por meio da exploração direta ou mediante concessão.

A previsão também foi replicada no artigo 122, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, com redação alterada pela Emenda Constitucional n.º 6, de 18 de dezembro 1998, que determina que compete ao Estado a exploração direta, ou mediante concessão, na forma da lei, dos serviços de gás canalizado em seu território, incluído o fornecimento direto a partir de gasodutos de transporte, de maneira a atender às necessidades de sua distribuição para os setores industrial, domiciliar, comercial, automotivo e outros.

Por meio da Lei Complementar Estadual nº 833/1997, foi criada a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE, entidade autárquica criada com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar serviços de energia elétrica e gás canalizado. Em 2007, a CSPE foi transformada na Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP (Lei Complementar Estadual nº 1.025/2007), cujo regime jurídico foi atualizado pela Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024.

Nos termos do art. 61 da Lei Complementar nº 1.413/2024, cabe à ARSESP fiscalizar, controlar e regular os serviços de gás canalizado de titularidade estadual, com competências específicas para (i) fixar limitações aos prestadores quanto ao volume de gás canalizado contratado com empresas do mesmo grupo econômico, bem como restrições à integração vertical; (ii) disciplinar o acesso não discriminatório de terceiros, mediante o pagamento de tarifa de uso, ao sistema de distribuição de gás canalizado; (iii) autorizar a atividade do comercializador de gás natural a usuários livres; (v) homologar a servidão gratuita e permanente de acesso, a partir do gasoduto de transporte, aos dutos de sistema de distribuição de gás canalizado, instituída pelo concessionário em favor de outros distribuidores; (vi) autorizar previamente a alienação ou oneração dos bens vinculados à concessão; e (vi) autorizar as atividades de assessoria, pesquisa e desenvolvimento, a serem financiadas com as receitas provenientes da fiscalização destes serviços.

Quanto ao tema, também foram editados anteriormente os seguintes decretos no âmbito estadual: o Decreto nº 43.889/1999, que aprova o regulamento de concessão e permissão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado, e o Decreto nº 65.889/2021, que dispõe sobre os critérios de classificação de gasodutos de distribuição de gás canalizado no âmbito do Estado de São Paulo.

Como o Estado de São Paulo não possui minerodutos físicos em seu território, a legislação aplicável não foi detalhada. Cabe destacar, ainda assim, que conforme o disposto no art. 6º-A do Decreto-lei 227/1967, com a redação que lhe conferiu a Lei nº 14.066/2020, o transporte de minérios — de que os minerodutos são uma espécie — é considerado como uma atividade de mineração, subordinando-se, portanto, à regulação federal.

Além das principais leis e regulamentos estruturantes do setor dutoviário já mencionados, destaca-se um conjunto relevante de normas infralegais e técnicas que complementam.

A implantação e a operação de gasodutos no Brasil revelam um arcabouço jurídico marcado por desafios fundiários e institucionais relevantes, em especial, a necessidade de instituir e fiscalizar servidões de passagem sobre propriedades privadas e a complexa harmonização entre competências federais e estaduais, especialmente na delimitação do *city gate*⁷¹ como fronteira regulatória entre transporte (de competência federal) e distribuição (de competência estadual). Esses dois vetores — a gestão da ocupação do território e a definição da autoridade reguladora e tarifária aplicável — concentram boa parte das controvérsias jurídicas do setor, com impacto direto sobre a segurança jurídica dos empreendimentos e a eficiência da expansão da infraestrutura de gás natural.

- **Normativos da ANP**

No âmbito da ANP, o Regulamento Técnico de Dutos Terrestres (RTDT), instituído pela Resolução ANP nº 6/2011, constitui o principal normativo da regulação técnica do setor, ao estabelecer parâmetros obrigatórios para projeto, construção, operação, manutenção, monitoramento de integridade e descomissionamento de dutos terrestres.

O RTDT incorpora normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), como a NBR 12.712 e as NBR 15.280 (Partes 1 e 2), que estabelecem critérios detalhados para o projeto, a construção e a montagem de dutos terrestres, bem como a NBR 7.276, aplicável à sinalização de advertência ao longo das faixas dutoviárias. Adicionalmente, normas internacionais amplamente reconhecidas, como a ASME B31.4 e a ASME B31.8, são frequentemente adotadas como referência técnica complementar.

Esse arcabouço é complementado por normas específicas que disciplinam a autorização para construção e operação de novas instalações (Resolução ANP nº 52/2015), a ampliação de capacidade de dutos existentes (Resolução ANP nº 37/2013), a emissão de Declaração de Utilidade Pública – fundamental para a viabilização de desapropriações e servidões administrativas (Resolução ANP nº 44/2011) – e a metodologia de cálculo tarifário do transporte dutoviário (Resolução ANP nº 15/2014), assegurando equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária.

Também merecem destaque as regras sobre acesso de terceiros à capacidade de transporte (Resolução ANP nº 11/2016), participação cruzada em atividades de transporte (Resolução ANP nº 51/2013) e envio sistemático de dados operacionais à ANP (Resolução ANP nº 40/2016).

Em relação à segurança operacional e ambiental, o marco regulatório é complementado por normas que tratam da comunicação de incidentes (Resolução ANP nº 882/2022), da medição de

⁷¹ Ponto que marca a transferência de custódia de uma empresa transportadora para uma distribuidora.

petróleo e gás natural (Resolução Conjunta ANP/INMETRO nº 1/2013), da interferência em faixas de domínio (Portaria ANP nº 125/2002), do compartilhamento de infraestrutura entre setores regulados (Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº 1/1999) e da elaboração de Planos de Emergência Individual – PEI para resposta a acidentes ambientais (Resolução CONAMA nº 398/2008).

5.8. Portos

Conforme art. 21, XII, 'f' da Constituição Federal, compete à União a exploração mediante autorização, concessão ou permissão, de portos marítimos, fluviais e lacustres. Com a promulgação da Lei nº 9.277/1996 e edição do Decreto nº 2.184/1997, restou expressamente prevista a possibilidade de delegação pela União aos Municípios ou Estados da Federação, mediante convênio, da exploração de portos situados nos territórios respectivos.

Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.379/2011, que estabelece o Sistema Nacional de Viação (composto pelos portos marítimos e fluviais), independentemente do regime de administração adotado, a exploração dos portos organizados e de instalações portuárias atenderá ao disposto na Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

A Lei nº 8.630/1993 foi revogada pela Lei nº 12.815/2013, sendo este o atual regime aplicável ("Lei dos Portos"), dispondo sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Está em tramitação o Projeto de Lei nº 733/2025, que cria um novo marco regulatório para o setor, substituindo a atual Lei dos Portos. Dentre as propostas, destaca-se a proposição de descentralização administrativa, a fim de conferir maior autonomia às autoridades portuárias e promover mudanças na gestão da mão de obra (OGMO).

Com a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre promovida pela edição da Lei nº 10.233/2001, restou criada, no âmbito federal, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, autarquia especial cuja esfera de atuação abrange os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas (art. 23, inc. II).

Cabe à ANTAQ (i) elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores, bem como, dentre outras funções, (ii) promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias; (iii) promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados; elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores (art. 27 da Lei nº 10.233/2001).

Dentre os normativos editados pela ANTAQ, destacam-se a Resolução ANTAQ nº 127, de 8 de abril de 2025, que regulamenta a exploração de áreas e instalações portuárias delimitadas pela poligonal do porto organizado; a Resolução ANTAQ nº 85, de 22 de agosto de 2022 que altera a Resolução ANTAQ nº 85, de 22 de agosto de 2022, para regulamentar a revisão extraordinária dos contratos de concessão nos portos organizados; e, ainda, a Resolução ANTAQ nº 131, de 18 de agosto de 2025, que cria um ambiente experimental para testar inovações tecnológicas e novos modelos de negócio com flexibilidade normativa controlada (*sandbox* regulatório).

Com relação à definição da área dos portos organizados, o Decreto nº 9.827/2019 delegou a competência ao Ministro de Estado da Infraestrutura para definir a área dos portos organizados, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. A Portaria MINFRA nº 61, de 10 de junho de 2020, estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de

planejamento do setor portuário – Planos Mestres (PM), Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO).

Apresentam-se, a seguir, os normativos especificamente relacionados aos portos de São Sebastião e de Santos, que atualmente operam sob regimes diferentes, uma vez que, em relação ao Porto de São Sebastião, houve delegação da União ao Estado de São Paulo, em comparação com o Porto de Santos, que segue sob gestão federal.

Ressalta-se que, por se tratar de modal cuja competência foi constitucionalmente alocada à União e por não haver previsão de competências dos entes estaduais relativamente à exploração de portos, não foram identificados conflitos de competência.

- **Porto de São Sebastião**

Com relação ao Porto de São Sebastião, a Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) é a atual administradora e autoridade portuária, por força da delegação outorgada pela União por meio de convênio celebrado em 15 de junho 2007. Inicialmente estipulado pelo prazo de 25 anos, o convênio de delegação foi aditado a fim de prorrogar a delegação por mais 25 anos, com validade até 1º de junho de 2057.

A CDSS, empresa pública atualmente vinculada à SEMIL, foi criada pelo Decreto-Lei nº 63, de 15 de maio de 1969 e estruturada pelo Decreto nº 52.102/2007 e alterações, constituída sob a forma de sociedade anônima e tendo por objetivo precípuo administrar e desenvolver a infraestrutura do Porto Organizado de São Sebastião, delegado pela União.

Compete à CDSS, entre outras funções, (i) executar o Plano Estratégico de Administração e Exploração do Porto de São Sebastião; (ii) desenvolver e explorar a infraestrutura do Porto de São Sebastião; (iii) dar prosseguimento à política de privatização da operação portuária e de arrendamento de áreas e instalações do Porto de São Sebastião; (iv) promover a modernização do Porto de São Sebastião, implementando as obras destinadas a garantir a manutenção do serviço adequado, aumentar a sua segurança e a modicidade das tarifas.

Cabe igualmente à Companhia (v) promover a reestruturação administrativa e organizacional do Porto de São Sebastião, de forma a ajustar seu quadro de pessoal à função precípua de Autoridade Portuária; (vi) pré-qualificar os operadores portuários privados, observados os critérios e procedimentos para qualificação previstos no inciso IV do artigo 16 da Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013, sem prejuízo das demais normas aplicáveis, para que os serviços de movimentação de cargas no Porto de São Sebastião sejam prestados em regime de livre competição; e (vii) encaminhar ao Poder Executivo estadual a política tarifária da empresa, após aprovação pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 63/1969, art. 4º do Decreto nº 52.102/2007, e art. 2º do Estatuto Social da CDSS, consolidado na Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 25/04/2025).

A área do Porto Organizado de São Sebastião está definida pela Portaria nº 584, de 4 de dezembro de 2019, aprovada pelo então Ministério da Infraestrutura. O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado, por sua vez, foi recentemente atualizado por meio da Portaria MPOR nº 67/2024.

- **Porto de Santos**

O Porto de Santos iniciou suas atividades no início do século XVI, tendo obras e investimentos autorizados por meio dos Decretos nº 9.979/1888 e nº 1.746/1869.

A Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP foi criada em 1º de outubro de 1980. No mesmo ano, foi editado o Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980, fixando as regras para

a passagem do acervo, instalações e pessoal à responsabilidade da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP⁷².

Em virtude de uma alteração no estatuto social da empresa, realizada em 2019, a razão social passou a ser Autoridade Portuária de Santos S.A. ("SPA"), em substituição à CODESP. Desde dezembro de 2020, o capital social da SPA é composto de ações majoritárias da União, participação minoritária do Município de Santos.

A poligonal do Porto de Santos foi inicialmente estabelecida por meio do Decreto nº 4.333, de 2002. Em 2022, a Portaria Minfra nº 1.366 promoveu a atualização da área do Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo.

Com a celebração do Convênio de Delegação de Competências nº 001/2023, foram delegadas à Autoridade Portuária de Santos S.A: (i) elaboração de edital e realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias; (ii) a celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias; e (iii) a fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias.

O Convênio tem por base a Lei nº 12.815/13, Resolução nº 75 – ANTAQ, Portaria nº 574/2018 - MINFRA e Convênio de Delegação de Competência nº 001/2019 (APPA). No caso, a APS demonstrou interesse em aderir ao Manual de Fiscalização conjunta da ANTAQ e em assumir competências passíveis de delegação, conforme o artigo 2º, incisos I, II e II, da Portaria nº 574, de 26 de dezembro de 2018, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

• Cabotagem

No nível federal, a cabotagem — transporte aquaviário entre portos do território nacional — é matéria exclusivamente da União: cabe-lhe legislar, outorgar/autorizar a prestação do serviço e regular as condições econômicas de operação.

O arcabouço jurídico parte da Lei nº 9.432/1997 (ordenação do transporte aquaviário), passa pela Lei nº 10.233/2001 (que estrutura a ANTAQ e o DNIT), e incorpora o eixo segurança da navegação (Lei nº 9.537/1997 e Decreto nº 2.596/1998). A agenda de fomento foi reforçada pelo Programa BR do Mar (Lei nº 14.301/2022 e Decreto nº 12.555/2025), que ajusta regras de afretamento e instrumentos de estímulo, mantendo a regulação econômica sob a ANTAQ.

No âmbito regulatório-operacional, a ANTAQ é quem autoriza Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs), disciplina afretamentos (por viagem/tempo/casco nu), estabelece direitos e deveres de usuários e transportadores e fiscaliza a prestação do serviço, inclusive com poder sancionador.

A Marinha do Brasil (Autoridade Marítima) responde pela segurança da navegação — vistorias, certificação de embarcações, habilitação de tripulantes e normas técnicas — com base na Lei nº 9.537/1997 e em seu regulamento. O Registro Especial Brasileiro (REB), regulamentado pelo Decreto nº 2.256/1997, integra a arquitetura setorial (registro e bandeira), sob competência do Tribunal Marítimo, sem substituir as autorizações regulatórias da ANTAQ.

Ao Estado de São Paulo não cabe dispor sobre matérias relacionadas à cabotagem. O papel do Estado se dá em temas conexos — por exemplo, infraestrutura portuária (autoridades portuárias e seus instrumentos de gestão) e serviços aquaviários locais (como travessias) — sempre sem interferir na regulação federal da cabotagem.

⁷² Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980.

Art. 1º Os bens móveis e imóveis de propriedade da União e afetados ao complexo portuário de Santos, no Estado de São Paulo, carão sob a guarda, responsabilidade e gestão da Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, até que a União tenha concluído os trabalhos relativos ao término da concessão outorgada à Companhia Docas de Santos e CDS, quando, mediante ato do Ministro dos Transportes, terão a destinação prevista no artigo 7º da Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975.

5.9. Aeroportos

O transporte aeroviário desempenha uma função estratégica na integração regional e no desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo, conectando os polos produtivos do interior aos grandes centros nacionais e internacionais. Diferentemente dos modais rodoviário e metroferroviário, nos quais o Estado detém competências originárias mais amplas, o arcabouço jurídico do setor aeroportuário é marcado pela titularidade constitucional da União.

Como se verá a seguir, a atuação do Estado de São Paulo, portanto, opera sob um regime de competência delegada, estruturado por meio de convênios federais e executado mediante contratos de concessão à iniciativa privada.

A CFRB/88 determina que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, “c” da Constituição Federal). Concomitantemente, o artigo 22, inciso I, atribui à União a competência privativa para legislar sobre direito aeronáutico.

Com efeito, os Municípios e Estados não detém autonomia para legislar sobre normas de segurança de voo, segurança contra atos de interferência ilícita ou controle do espaço aéreo. Tais matérias permanecem sob a competência exclusiva das autoridades federais, notadamente a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e o Comando da Aeronáutica – COMAER.

Nesse sentido, a legitimidade da atuação estadual na gestão da malha aeroportuária regional fundamenta-se no instituto da delegação, previsto no artigo 36, inciso III, do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal nº 7.565/1986), que permite a descentralização administrativa.

No caso do Estado de São Paulo, a exploração dos aeródromos públicos estaduais é viabilizada por meio de Convênios de Delegação celebrados entre o Ministério de Portos e Aeroportos (sucessor da Secretaria de Aviação Civil) e o Governo do Estado de São Paulo. Esses instrumentos foram renovados e ampliados a partir de 2019, permitindo prazos de exploração de até 35 anos.

Por força dessa delegação, o Estado assumiu a responsabilidade pela exploração, manutenção e expansão da infraestrutura terrestre dos aeródromos (pistas, pátios e terminais), podendo executá-la diretamente ou mediante subdelegação à iniciativa privada, modelo adotado na concessão dos Blocos Noroeste e Sudeste.

• Atuação do DECEA e o Controle do Espaço Aéreo

O controle do espaço aéreo, de responsabilidade exclusiva da União, é exercido pelo Comando da Aeronáutica – COMAER através do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA. A atuação deste órgão militar incide diretamente sobre o planejamento urbano e a viabilidade dos aeroportos regionais paulistas.

As normas do DECEA regulamentam as restrições aos objetos projetados no espaço aéreo que possam afetar a segurança ou a regularidade das operações aéreas. Nesse sentido, a Instrução do Comando da Aeronáutica – ICA 11-408, aprovada pela Portaria 1.424/GC3/2020 do COMAER, impõe a observância dos Planos Básicos de Zona de Proteção de Aeródromo – PBZPA, que funcionam como superfícies limitadoras de obstáculos no entorno das pistas.

Assim, o licenciamento de construções urbanas nos municípios paulistas vizinhos aos aeroportos deve respeitar rigorosamente os parâmetros exigidos para essas zonas de proteção. A inobservância das restrições pelos Municípios, ao licenciarem edificações que violem as superfícies de proteção, pode acarretar sanções administrativas, incluindo a restrição das operações de pouso e decolagem ou o fechamento do aeródromo pelo DECEA.

Nesse contexto, legislações municipais de uso e ocupação do solo, como as de Ribeirão Preto (Lei Complementar nº 2.157/2007 e suas alterações pela LC nº 3.175/2023), São José do Rio

Preto (Lei nº 13.709/2021) e Presidente Prudente (Lei Complementar nº 231/2018), normalmente preveem a necessidade de se observar a regulamentação federal sobre o espaço aéreo no processo de licenciamento, exigindo-se aprovação prévia do COMAER.

Nota-se, portanto, que a legislação local deve estar em constante alinhamento com as portarias do DECEA que aprovam os respectivos PBZPAs. Eventuais descompassos entre a legislação urbanística local e a norma aeronáutica federal pode constituir um risco jurídico relevante para a expansão da capacidade aeroportuária no interior do Estado.

• Estrutura Institucional e Regulatória

O modelo de gestão aeroportuária do Estado de São Paulo passou por uma transformação profunda nos últimos anos. O antigo modelo estatal, cuja operação dos aeroportos era centralizada no Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP, foi substituído.

Com a extinção do DAESP, efetivada pelo Decreto Estadual nº 66.663/2022, e a recente reforma administrativa em 2024/2025, as responsabilidades e competências do Estado foram divididas entre órgãos e entidades da Administração estadual.

A SEMIL detém a competência sobre a formulação de políticas públicas e o planejamento logístico integrado (art. 1º, I, "j" do Decreto Estadual nº 69.376/2025). Assim, cabe à SEMIL definir as diretrizes que integrem os aeroportos regionais aos demais modais de transporte, como rodovias e ferrovias, garantindo que o modal aéreo contribua efetivamente para as metas de desenvolvimento do Estado.

No contexto do licenciamento ambiental, a SEMIL também desempenha papel relevante, coordenando os processos de licenciamento das expansões aeroportuárias, através da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB⁷³, assegurando que o desenvolvimento da infraestrutura aeronáutica respeite as condicionantes ambientais necessárias.

Já a SPI, de forma análoga ao que se observou nos demais modais, atua como representante do Estado na condição de Poder Concedente (art. 1º, IV, "c" do Decreto Estadual nº 69.377/2025). Assim, sua principal responsabilidade é a gestão dos contratos de concessão dos serviços aeroviários delegados.

Nesse sentido, é responsabilidade da SPI a condução da modelagem de novos projetos, a gestão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes e a interface institucional com a União para a manutenção e renovação dos Convênios de Delegação que sustentam a legitimidade da atuação estadual em São Paulo.

Quanto à função de regulação técnica e econômico-financeira exercida pelo Estado, esta foi centralizada na ARTESP. A Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 69.339/2025, atribuiu à Agência a competência para regular, fiscalizar e controlar os serviços e a infraestrutura aeroportuária delegada no Estado.

Cumprir observar, ainda, que a competência regulatória da ARTESP é limitada pela titularidade constitucional da União. Nesse sentido, a Agência estadual não edita normas sobre segurança de voo ou controle do espaço aéreo que, como já mencionado, permanecem sendo atribuições exclusivas da ANAC e do DECEA.

⁷³ As principais diretrizes relacionadas às diretrizes para os estudos ambientais em aeroportos estão previstas no Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental, aprovado pela Decisão de Diretoria 217/2014 da CETESB.

• Execução dos Serviços e Concessões

A execução dos serviços aeroportuários em São Paulo opera predominantemente sob o regime de concessão comum, regido pela Lei Estadual nº 7.835/1992.

Como mencionado, o Estado de São Paulo não possui a titularidade da prestação dos serviços aeroportuários. Assim, a base legal que permitiu a estruturação do atual programa de concessões aeroportuárias do Estado de São Paulo se consolidou através da celebração de uma série de instrumentos específicos de delegação com a União Federal.

A tabela a seguir, elaborada a partir das informações constantes do Decreto Estadual nº 65.622/2021⁷⁴, detalha a relação dos Convênios de Delegação firmados entre a União e o Estado, identificando os respectivos aeródromos e municípios:

Tabela 5-3 - Relação de Convênios de Delegação (União-Estado)

Nº CONVÊNIO	NOME OFICIAL E SIGLA	MUNICÍPIO
10/2019	Aeroporto Estadual Prof. Eriberto Manoel Reino (SBSR)	São José do Rio Preto
12/2019	Aeroporto Estadual de Presidente Prudente (SBDN)	Presidente Prudente
13/2019	Aeroporto Estadual Dario Guarita (SBAU)	Araçatuba
14/2019	Aeroporto Estadual Domingos Pignatari (SDVG)	Votuporanga
15/2019	Aeroporto Estadual Chafei Amsei (SNBA)	Barretos
16/2019	Aeroporto Estadual Moliterno de Dracena (SDDR)	Dracena
17/2019	Aeroporto Estadual José Vicente Faria Lima (SDTP)	Tupã
18/2019	Aeroporto Estadual Geraldo Moacir Bordon (SDEP)	Presidente Epitácio
19/2019	Aeroporto Estadual Paulino Ribeiro de Andrade (SDDN)	Andradina
20/2019	Aeroporto Estadual Marcelo Pires Halzhausen (SNAX)	Assis
21/2019	Aeroporto Estadual Luiz Gonzaga Lutti (SDRR)	Avaré
22/2019	Aeroporto Estadual Doutor Ramalho Franco (SDPN)	Penápolis
23/2019	Aeroporto Estadual Nelson Garófalo (SDNO)	São Manuel
24/2019	Aeroporto Estadual Leite Lopes (SBRP)	Ribeirão Preto

⁷⁴ O Decreto Estadual nº 65.622/2021 Autoriza a abertura de licitação para a concessão dos serviços de operação, manutenção, exploração e ampliação da infraestrutura aeroportuária dos 22 aeroportos da rede estadual, divididos em Bloco Noroeste e Bloco Sudeste, aprova o plano de outorga e o regulamento da concessão.

Nº CONVÊNIO	NOME OFICIAL E SIGLA	MUNICÍPIO
25/2019	Aeroporto Estadual Moussa Nakhl Tobias (SBAE)	Bauru
26/2019	Aeroporto Estadual Frank Miloye Milenkovich (SBML)	Marília
27/2019	Aeroporto Estadual de Sorocaba (SDCO)	Sorocaba
28/2019	Aeroporto Estadual Bartolomeu Gusmão (SBAQ)	Araraquara
29/2019	Aeroporto Estadual Mário Pereira Lopes (SDSC)	São Carlos
30/2019	Aeroporto Estadual Tenente Lund Pressoto (SIMK)	Franca
35/2019	Aeroporto Estadual Edu Chaves (EEAR)	Guaratinguetá
44/2020	Aeroporto Estadual de Registro (SSRG)	Registro

Fonte: Elaboração do Consórcio Concremat-Transplan, a partir de informações do Decreto Estadual nº 65.622/2021.

Tais instrumentos foram essenciais para garantir a segurança jurídica dos processos licitatórios subsequentes, pois incluíram cláusulas expressas de subdelegação, permitindo ao Estado transferir a operação para a iniciativa privada.

No que diz respeito à concessão dos aeroportos, um aspecto relevante é que, para garantir a viabilidade econômica e a manutenção de aeródromos menores, o Estado optou pela estratégia de agrupar os ativos em dois blocos regionais, permitindo o subsídio cruzado entre aeroportos superavitários e deficitários.

Essa estratégia garantiu que cidades menores não ficassem sem voos, assegurando a sustentabilidade da subdelegação de toda a infraestrutura aeroportuária delegada pela União. O leilão foi realizado em 2021 e a assinatura dos contratos em 2022, com prazo de vigência de 30 anos.

O Bloco Noroeste é gerido pela concessionária ASP - Aeroportos Paulistas (Socicam), por meio do Contrato de Concessão nº 465/2022. Este bloco abrange 11 aeroportos, incluindo terminais vitais para o agronegócio e o turismo regional, como os de São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Araçatuba e Barretos. Já o Bloco Sudeste é operado pela concessionária Rede VOA, através do Contrato de Concessão nº 466/2022. Este bloco também é composto por 11 aeroportos, com destaque para o Aeroporto Leite Lopes em Ribeirão Preto, além das unidades de Bauru, Marília, Araraquara, São Carlos, Sorocaba e outros.

Importa observar que, além da rede estadual, o sistema aéreo paulista interage com aeroportos federais de grande porte concedidos diretamente pela União. Embora ambos integrem o Sistema Nacional de Aviação Civil e submetam-se às mesmas regras de segurança de voo e controle de tráfego aéreo, eles divergem quanto à gestão, regime de exploração e governança contratual.

O subsistema federal é constituído pelos ativos de competência direta da União, que compreendem os grandes aeroportos, estratégicos para realização de voos internacionais e nacionais, notadamente os de Guarulhos, Congonhas e Viracopos.

Nesses aeroportos, a titularidade e o exercício do Poder Concedente permanecem integralmente na esfera da União, de tal modo que o Estado de São Paulo não possui ingerência sobre a gestão

contratual, a definição de tarifas ou o plano de investimentos internos. Em contrapartida, o subsistema estadual é formado pelos ativos regionais cuja exploração foi transferida ao Estado, atualmente constituído pelos aeroportos dos Blocos Sudeste e Noroeste mencionados acima.

Por fim, merece destaque no planejamento estadual, devido à sua relevância logística na região, o caso do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas. A concessão federal tem enfrentado um processo complexo de relicitação ou repactuação e a indefinição sobre a gestão futura desse ativo impactam diretamente as conexões com os demais modais estaduais planejados para a região de Campinas.

A propósito, em novembro de 2025 foi editada a Portaria ANAC nº 18.266/2025, responsável por instituir formalmente a Comissão de Autocomposição entre a Agência e a concessionária de Viracopos. Esta medida busca, por meio da negociação, preservar o contrato de concessão, elemento fundamental para assegurar a continuidade dos investimentos logísticos na região de Campinas sem os riscos inerentes a um processo de relicitação abrupto.

5.10. Terminais intermodais

Os terminais intermodais inserem-se no conceito mais amplo de plataformas logísticas, entendidas como espaços integrados que concentram infraestrutura, serviços e instalações voltados à otimização das cadeias de transporte e armazenamento de cargas.

Essas plataformas podem reunir estruturas de diferentes modais, zonas alfandegadas e serviços conexos, viabilizando operações intermodais e multimodais mais eficientes.

Nesse âmbito, **(i)** portos secos, **(ii)** Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAS) e **(iii)** Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) configuram recintos alfandegados que desempenham papel central na organização logística e no apoio ao comércio exterior.

Os **(i)** portos secos, também denominados Estações Aduaneiras do Interior (EADI), são recintos aduaneiros de uso público localizados em zona secundária ou em pontos de fronteira, destinados à movimentação, armazenagem, industrialização, manutenção e despacho aduaneiro de mercadorias e bens.

Seu regime jurídico está estruturado principalmente no Decreto-Lei nº 37/1966 e no Decreto nº 6.759/2009, que estabelece que a prestação dos serviços ocorre, em regra, sob o regime de permissão, admitindo-se a concessão quando o porto seco estiver instalado em imóvel da União. Normas infralegais da Receita Federal disciplinam as condições de instalação, funcionamento, alfandegamento e os procedimentos licitatórios aplicáveis à concessão e permissão desses recintos.

Os **(ii)** Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAS) foram concebidos como um modelo alternativo de recinto alfandegado em zona secundária, instituído por medidas provisórias que previam sua exploração sob regime de licenciamento, com posterior alfandegamento, bem como a possibilidade de conversão de portos secos em CLIAS.

Como as Medidas Provisórias nº 320/2006 e nº 612/2013 não foram convertidas em lei, não é mais possível a criação de novos CLIAS. Permanecem em operação, contudo, aqueles cujos pedidos foram protocolados e analisados durante a vigência das referidas medidas, conforme entendimento consolidado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e regulamentação expedida pela Receita Federal, inclusive quanto à realocação, transferência e extinção desses recintos.

As **(iii)** Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), por sua vez, constituem áreas de livre comércio de importação e exportação destinadas à instalação de empresas voltadas predominantemente à produção para o mercado externo, com objetivos de desenvolvimento econômico, redução de desequilíbrios regionais e fortalecimento do balanço de pagamentos.

Criadas por decreto presidencial, as ZPEs são administradas por pessoa jurídica específica e regidas por regime tributário, cambial e administrativo próprio, disciplinado pela Lei nº 11.508/2007 e sua regulamentação.

A governança dos recintos alfandegados e das estruturas associadas aos terminais intermodais é predominantemente federal. O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, exerce competência central na administração, fiscalização e controle aduaneiro e tributário, nos termos do art. 29 da Lei nº 14.600/2023, cabendo às Superintendências Regionais da Receita Federal decidir sobre a localização, instalação e monitoramento dos portos secos e ZPEs, com base em estudos de viabilidade técnica e econômica, conforme o Decreto nº 6.759/2009 e a Portaria RFB nº 143/2022.

No caso das ZPEs, a coordenação superior é exercida pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), órgão colegiado vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, responsável pela deliberação sobre a criação de novas zonas, aprovação de projetos e acompanhamento de sua execução, nos termos da Lei nº 11.508/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.814/2009.

6. Meio Ambiente

A temática ambiental possui um papel crucial na estruturação do PLI-SP 2050, considerando que a elaboração do Plano tem por objetivo atualizar o planejamento estratégico no transporte regional e na logística do estado, identificando as necessidades de investimentos na infraestrutura em sintonia com a sustentabilidade ambiental.

A análise dos aspectos ambientais que podem impactar o desenvolvimento e a implementação das ações a serem previstas no âmbito do PLI-SP 2050 pode contribuir para a formulação de políticas públicas, a definição de prioridades de investimento e até mesmo a estruturação futura dos projetos contemplados no âmbito do Plano.

Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo fornecer um panorama jurídico-regulatório em relação à temática, sendo organizado em quatro partes:

- (i) a primeira, no item 6.1, destinada a analisar as políticas estaduais existentes relacionadas à sustentabilidade ambiental, em especial, a Política Estadual de Mudanças Climáticas, em complemento à análise já realizada por ocasião do Produto D7 – Concepção da Visão do Sistema Logístico Multimodal;
- (ii) a segunda, no item 6.2, orientada à análise dos aspectos atinentes às políticas nacionais de eletrificação e utilização de combustíveis verdes, com especial enfoque na Lei dos Combustíveis do Futuro;
- (iii) a terceira, no item 6.3.1, relacionada a incentivos fiscais; e
- (iv) a quarta, no item 6.3, relacionada a temática do licenciamento ambiental.

O tópico 3.5, por fim, encerra este Relatório D18-2, contemplando a conclusão deste capítulo e a indicação dos pontos ainda pendentes de regulamentação, identificados ao longo da análise.

6.1. Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)

Com a promulgação da Lei nº 13.798/2009, o GESP instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas ("PEMC"), com o objetivo geral de afirmar o compromisso do Estado em relação aos desafios impostos pelas mudanças climáticas globais, bem como dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados de tais mudanças.

Dentre os objetivos específicos, a PEMC estabeleceu o fomento a projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa (art. 5º, II), bem como exigência para a elaboração de um Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado (art. 33, VI) e de um plano participativo de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas (art. 33, IX).

Embora a PEMC tenha sido regulamentada ainda em 2010, por meio do Decreto nº 55.947/2010, a elaboração dos planos estaduais nela previstos é recente. Apenas após a adesão do Estado de São Paulo às campanhas "Race to Resilience" e "Race to Zero" – iniciativas da Organização das Nações Unidas voltadas, respectivamente, ao fortalecimento da resiliência frente os impactos das mudanças climáticas, e à neutralização das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2050 – é que os planos foram formulados.

O Decreto Estadual nº 65.881/2021, por meio do qual o Estado aderiu às campanhas da ONU, prevê, em seu art. 2º, que cabe à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (atual Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística – "SEMIL", conforme Decreto nº 67.435/2023) a

elaboração dos seguintes instrumentos: (i) Plano de Ação Climática 2050; (ii) Plano Estadual de Energia; (iii) Plano de Adaptação Climática; e (iv) Zoneamento Ecológico-Econômico.⁷⁵

Nesse contexto, em dezembro de 2022, foram publicados o Plano de Ação Climática e Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo (PAC-SP 2050) e o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado (ZEE-SP). Em maio de 2024, foi publicado o Plano Estadual de Energia (PEE-SP) e, em junho de 2025, a SEMIL publicou o Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC-SP).

Para acompanhar a implementação da PEMC, o Decreto nº 55.947/2010, que a regulamentou, instituiu o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas e o Comitê Estadual de Mudanças Climáticas. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 68.308/2024, que atualmente disciplina a composição e as atribuições desses órgãos colegiados.

O Conselho Estadual de Mudanças Climáticas possui natureza consultiva, sendo composto por 18 membros titulares, com representação paritária do Estado, Municípios e Sociedade Civil, cada um ocupando 6 cadeiras⁷⁶. Compete ao Conselho, por exemplo, a proposição de medidas de mitigação e adaptação das mudanças climáticas necessárias à implementação da PEMC.

Por sua vez, segundo o Decreto nº 68.308/2024, o Comitê Estadual de Mudanças Climáticas é composto por 10 membros, representantes de Secretarias de Estado:

Artigo 10 - O Comitê Gestor será integrado por 8 (oito) membros representantes das seguintes Secretarias de Estado:

I - Casa Civil;

II - Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística;

⁷⁵ Decreto n. 65.881/2021, Artigo 2º - Para os fins deste decreto, serão implementadas, sob a coordenação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, as seguintes ações:

I - aprovação:

a) do Plano de Ação Climática 2050, em até 12 (doze) meses, que deverá contemplar metas intermediárias de redução de emissões de gases de efeito estufa definidos pelo Protocolo de Quioto para os anos de 2030 e 2040 e a neutralização de emissões líquidas até 2050;

b) do Plano Estadual de Energia a que alude o artigo 39 do Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010, em até 12 (doze) meses;

c) do Plano de Adaptação Climática, em até 18 (dezoito) meses, que deverá contemplar análise de riscos e vulnerabilidade climática para o Estado de São Paulo;

d) do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE a que aludem os artigos 4º, inciso XL, da Lei n.º 13.798, de 9 de novembro de 2009, e 23 do Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010, e o Decreto n.º 64.526, de 15 de outubro de 2019, em até 6 (seis) meses;

II - instituição da Rede ZEE-SP, plataforma digital de consolidação de geodados para gestão territorial, em até 6 (seis) meses.

Parágrafo único - A Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente divulgará periodicamente os resultados do acompanhamento do Plano de Ação Climática 2050.

⁷⁶ **Decreto n. 68.308/2024. 4º** - O Conselho Estadual de Mudanças Climáticas será integrado por 18 (dezoito) membros titulares e seus respectivos suplentes, na seguinte conformidade:

I - 6 (seis) representantes do Governo do Estado, sendo:

a) 1 (um) da Casa Civil, responsável pela coordenação do Conselho;

b) 1 (um) da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística;

c) 1 (um) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico;

d) 1 (um) da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação;

e) 1 (um) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

f) 1 (um) da Secretaria de Transportes Metropolitanos;

II - 6 (seis) representantes dos municípios, sendo:

a) 2 (dois) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;

b) 2 (dois) da Região Metropolitana de São Paulo;

c) 2 (dois) da Região Metropolitana da Baixada Santista;

III - 6 (seis) representantes da sociedade civil:

a) 2 (dois) de organizações socioambientais com atuação na área de mudanças climáticas;

b) 2 (dois) de universidades públicas paulistas;

c) 2 (dois) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP.

III - Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação;

IV - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação;

V - Secretaria de Desenvolvimento Econômico;

VI - Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

VII - Secretaria dos Transportes Metropolitanos;

VIII - Secretaria da Fazenda e Planejamento.

IX - Secretaria da Saúde;

X - Casa Militar, representada pela Defesa Civil.

Compete ao Comitê, entre outras atribuições, assessorar o Governador nos processos de tomada de decisão relativos às mudanças climáticas, estabelecer diretrizes a serem observadas pelos órgãos e entidades estaduais na elaboração de seus planejamentos, estruturação de programas e implementação de ações relativas à PEMC, assim como avaliar e monitorar o cumprimento das metas estaduais.

Posteriormente, por meio do Decreto nº 69.320/2025, o Governo do Estado atribuiu ao Comitê a tarefa de implementação do PAC-SP 2050 e do PEARC-SP.

O Comitê reunir-se-á ordinariamente a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que necessário, mediante convocação de seu coordenador⁷⁷.

A seguir, são apresentados os principais aspectos de cada um dos planos desenvolvidos no que tange a regulação do setor de transportes e logística.

6.1.1. Plano de Ação Climática e Desenvolvimento Sustentável (PAC-SP 2050)

O Plano de Ação Climática e Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo ("PAC-SP 2050"), foi desenvolvido pela SEMIL e publicado em dezembro de 2022. Como já exposto, o Plano confere concretude à PEMC, prevista na Lei nº 13.798/2009, assim como se alinha ao compromisso de redução de emissões até 2050 assumido pelo Governo do Estado junto à Organização das Nações Unidas.

O PAC-SP 2050 estabelece uma diversidade de medidas voltadas à mitigação⁷⁸ das emissões a gases de efeito estufa no Estado, com o objetivo de conduzi-lo à descarbonização e à neutralidade climática. Segundo o Plano, caso o conjunto de ações propostas seja integralmente implementado, as emissões estaduais projetadas para 2050 poderão ser 79% inferiores ao cenário de referência, que considera a continuidade do cenário atual.

Apesar disso, cumpre ressaltar que as medidas previstas no PAC-SP 2050 são programáticas, isto é, constituem diretrizes. As emissões estaduais e os respectivos planos de mitigação foram

⁷⁷ Artigo 12 - O Comitê Gestor reunir-se-á ordinariamente, a cada 3 (três) meses e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação de seu coordenador.

⁷⁸ XXIV - mitigação: abrandamento dos efeitos de um determinado impacto externo sobre um sistema, aliado a precauções e atitudes para a eliminação dessa interferência, que significa, em termos de clima, a intervenção com objetivo de reduzir alguns fatores antropogênicos que contribuem para sua mudança, inclusive meios planejados para reduzir emissões de gases de efeito estufa, aumentar a remoção desses gases da atmosfera por meio do seu armazenamento em formações geológicas, solos, biomassa e no oceano, ou para alterar a radiação solar que atinge a Terra, por métodos de geoengenharia (gerenciamento direto do balanço energético do planeta);

organizados em cinco eixos: (I) Transportes; (II) Agropecuária, Florestas e Uso do Solo; (III) Energia; (IV) Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos; e (V) Indústria e Uso de Produtos.

No Estado de São Paulo, o eixo dos Transportes constitui a principal fonte de emissão dos gases de efeito estufa, respondendo por aproximadamente 29% do total, percentual bastante superior ao observado no perfil nacional, no qual o setor de transportes representa apenas 12% das emissões.

Desse modo, o PAC-SP 2050 confere ênfase às ações de mitigação no setor de Transportes. Considerando a preponderância do modal rodoviário, as principais medidas propostas se concentram na redução das emissões deste modal.

Assim, o Plano contempla ações para a redução das emissões provenientes do (i) transporte de carga; (ii) transporte coletivo de passageiros; e (iii) frotas de veículos leves e motocicletas. De modo geral, as medidas propostas para todos os segmentos envolvem a substituição de combustíveis fósseis por biocombustíveis, assim como a eletrificação da frota de caminhões, ônibus e veículos leves.

Em todos os segmentos mencionados acima, o PAC-SP 2050 também destaca a necessidade de aumento da eficiência energética dos veículos.

No que se refere ao transporte de carga e ao transporte coletivo de passageiros, o PAC-SP 2050 aponta a necessidade da gradual redução da dependência do modal rodoviário, através de sua substituição por outros modais, como o ferroviário, metroviário e hidroviário. Como meta, o PAC-SP 2050 estabelece que, até 2050, 30% da quilometragem percorrida por caminhões e 20% da quilometragem percorrida por ônibus, tomando como referência o ano de 2021, sejam absorvidas por outros modais.

Quanto aos outros modais, foi destacada a substituição parcial do querosene de aviação (QAV) por bioquerosene de aviação (BioQAV), em percentual de 2% até 2050 e, em relação ao transporte hidroviário, a introdução de embarcações movidas a Hidrogênio (H₂) em substituição ao óleo combustível em 60% da atividade hidroviária até 2050.

As diretrizes do PAC-SP 2050 relativas à eletrificação da frota e à substituição dos combustíveis fósseis por alternativas são consonantes às políticas nacionais mencionados no item 6.2 – que devem ser especialmente consideradas, uma vez que a competência para legislar sobre combustíveis é atribuída à União.

A frota estadual limita-se àquela existente para a prestação de serviço público de transporte coletivo intermunicipal. Nesse sentido, em 2025, foi leiloado o projeto de concessão do sistema de travessias hídricas do Estado. O projeto incorporou a diretriz do PAC-SP 2050 de eletrificação da frota, ao prever a aquisição de 44 novas embarcações elétricas já nos primeiros 6 anos de contrato, com potencial de evitar a emissão de, pelo menos, 18 mil toneladas de CO₂/ano.

Menciona-se, por fim, que o PAC-SP 2050 indica o BNDES, por meio do Fundo Clima, a Desenvolve SP e o Banco do Brasil, nos casos em que os Municípios figurem como beneficiários exclusivos, como potenciais agentes financiadores da implementação das ações previstas. Por fim, como instrumentos orçamentários aptos a implementar as medidas previstas, o PAC-SP 2050 aponta o investimento em PPPs e concessões Carbono Neutro, e em “operações estatais de ônibus”.

6.1.2. Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC-SP)

O Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC-SP), publicado em junho de 2025, também foi desenvolvido pela SEMIL, inserindo-se no âmbito da PEMC e alinhando-se aos compromissos estaduais assumidos junto à Organização das Nações Unidas.

Diferentemente do PAC-SP 2050, que tem por enfoque a adoção de medidas voltadas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, o PEARC-SP tem como foco a implementação de medidas de adaptação às mudanças climáticas. Tais medidas são compreendidas, nos termos da PEMC, como aquelas “capazes de reduzir a vulnerabilidade de sistemas naturais e da sociedade aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas” (art. 4º, I).

O PEARC-SP possui um horizonte temporal de 10 anos, inferior ao PAC-SP 2050, que estabelece diretrizes até 2050. O PEARC-SP também prevê uma etapa de revisão após 4 anos, destinada à adequação das ações existentes e criação de novas ações – assim como ocorre no PAC-SP 2050, as ações previstas no Plano são programáticas, não adentrando em instrumentos específicos de implementação.

No “Eixo de Infraestrutura”, especificamente no item de diagnóstico geral, o PEARC-SP registra que o aumento de temperaturas provoca deformações em estradas, elevando os custos de manutenção e que os eventos extremos podem interromper as cadeias logísticas. Por isso, como medida de contingência, o PEARC-SP sugere a diversificação das rotas de transporte para assegurar a resiliência do setor de logística do Estado.

Mais adiante, no item de especificação das ações relativas ao Eixo de Infraestrutura, o PEARC-SP aponta a necessidade de elaboração de um Plano Estadual de Segurança de Infraestruturas Críticas⁷⁹, que contenha um inventário das infraestruturas em situação de risco, assim como uma estrutura de governança para o seu monitoramento.

Para além das ações previstas no Eixo da Infraestrutura, o PEARC-SP também contém algumas “ações gerais”, sendo que uma delas pode produzir um impacto relevante sobre projetos do setor de transporte. Trata-se da sugestão de aprimoramento do processo de licenciamento ambiental, de modo a incorporar critérios de adaptação e resiliência climática. Assim, o licenciamento passaria a exigir a realização de estudos de avaliação da vulnerabilidade dos empreendimentos, com a possibilidade de imposição de condicionantes destinadas à adoção de medidas de adaptação às mudanças climáticas.

O PEARC-SP aponta que a avaliação de impacto climático, assim como o respectivo plano de contingência e as medidas de adaptação podem ser incluídas dentre as exigências dos editais de licitação em projetos de infraestrutura.

Nesse contexto, destaca-se que os contratos das concessões rodoviárias licitadas mais recentemente pela ARTESP, tal como os lotes Rota Sorocabana, Nova Raposo e Paranapanema, possuem cláusulas alinhadas a essa diretriz. Tais contratos preveem a obrigação de que as concessionárias apresentem anualmente à ARTESP um “Relatório de Monitoramento de Riscos Climáticos”, no qual deverão ser identificados os principais riscos climáticos existentes, bem como descritas as medidas preventivas propostas pela concessionária.

6.1.3. Plano Estadual de Energia (PEE-SP 2050)

O Plano Estadual de Energia – 2050 (PEE-SP 2050), também elaborado pela SEMIL, foi publicado em maio de 2024, inserindo-se no âmbito da PEMC e alinhando-se aos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo em virtude da adesão à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Na introdução, o PEE-SP coloca como objetivo subsidiar o Governo do Estado na formulação de políticas voltadas à descarbonização do setor energético, conciliando-a à modicidade tarifária e à segurança energética.

⁷⁹ Até a data de fechamento deste relatório, não foi identificada a edição deste Plano.

No que se refere ao setor de transportes, o PEE-SP apresenta uma descrição detalhada da projeção da demanda por cada combustível, segmentada por modal – rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo – até 2050. Para tanto, se orienta pelas diretrizes do PAC – SP, bem como por outras referências técnicas, *benchmarks* setoriais e entrevistas com profissionais do setor.

O PEE-SP elenca mais de 40 possíveis ações com a finalidade de descarbonização do setor de transportes, incluindo (i) a renovação da frota das concessões dos governos estaduais e municipais; (ii) a criação de zonas intransitáveis por veículos movidos a combustíveis fósseis; (iii) criação de linhas de financiamento a concessionárias de transporte com o intuito de incentivar a renovação da frota; (iv) desenvolvimento de infraestrutura de recarga pública lenta e rápida para veículos elétricos, etc.

Diferentemente do PAC-SP 2050 e do PEARC-SP, cujo acompanhamento e implementação cabe ao Comitê e ao Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, bem como do ZEE-SP, para o qual foi instituído um comitê próprio, nem a legislação estadual, nem o próprio PEE-SP estabelecem uma estrutura de governança destinada ao seu acompanhamento e implementação. Nesse ponto, o PEE-SP apenas dispõe que a SEMIL: “abriga as competências governamentais necessárias para a concretização das políticas propostas no PEE/SP 2050, para o qual se deve estabelecer a governança e exercer uma liderança coesa e integrada (...)”⁸⁰.

6.1.4. Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE-SP)

O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado (ZEE-SP) de São Paulo foi concluído em dezembro de 2022, sob coordenação da SEMIL, e publicizado através do Decreto nº 67.430/2022, que contém o zoneamento do Estado e as respectivas diretrizes. O ZEE-SP busca caracterizar as potencialidades e vulnerabilidades ambientais e socioeconômicas das diferentes regiões do Estado, de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas do Governo do Estado de São Paulo, considerando as especificidades regionais.

Dessa forma, em um primeiro momento, foi elaborado um diagnóstico destinado a retratar a situação atual e um prognóstico, que apresenta os cenários e projeções ambientais e socioeconômicas das diferentes regiões do Estado nas próximas décadas.

Os estudos diagnósticos e prognósticos foram divididos em cinco eixos: (i) Resiliência às mudanças climáticas; (ii) Segurança Hídrica; (iii) Salvaguarda da Biodiversidade; (iv) Economia Competitiva e Sustentável; e (v) Redução das Desigualdades Regionais. No Relatório do eixo (iv), Economia Competitiva e Sustentável, é possível encontrar o diagnóstico da infraestrutura de transportes das regiões do Estado.

A partir dessas análises, o território estadual foi dividido em nove zonas⁸¹. No Decreto nº 67.430/2022, é possível encontrar recomendações aplicáveis à cada zona na estruturação de políticas públicas de diversos setores. Desse modo, para cada zona, há um item específico sobre as diretrizes no setor de transportes.

Embora cada zona possua diretrizes próprias, é possível identificar algumas orientações comuns, tais como: (i) a integração e diversificação dos modais de transporte; (ii) a ampliação dos investimentos e da manutenção das estradas vicinais; (iii) implantação do Trem Intercidades e do Expresso Carga; e (iv) a elaboração de planos municipais e regionais de mobilidade urbana.

⁸⁰ PEE 2050 - Relatório, p. 9. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/sem/pee-2050/#1753379261877-4059df8a-a864>.

⁸¹ Zona 1 – Central, Barretos, Franca e Ribeirão Preto. Zona 2 – Bauru, Marília e Presidente Prudente. Zona 3 – Araçatuba e São José do Rio Preto. Zona 4 – Itapeva e Sorocaba. Zona 5 – Campinas. Zona 6 – Registro. Zona 7 – Santos. Zona 8 – Região Metropolitana de São Paulo. Zona 9 – São José dos Campos.

Outra recomendação recorrente consiste na viabilização do aumento da carga transportada pela hidrovía Tietê-Paraná, mediante a manutenção de condições adequadas de navegação. Essa hidrovía atravessa seis das nove zonas definidas pelo ZEE-SP.

Há, ainda, diretriz relevante relacionada à gestão de desastres. Diante dos impactos das mudanças climáticas e do aumento da frequência de eventos extremos, o ZEE-SP aponta que a maioria das zonas precisa aperfeiçoar o mapeamento e a monitoração das áreas de risco, especialmente as sujeitas à erosão e ao assoreamento. Trata-se de recomendação semelhante àquela realizada no PEARC-SP⁸², e que pode impactar os projetos de infraestrutura do transporte, especialmente aqueles que atravessem regiões instáveis ambiental e geologicamente.

Para acompanhar a implementação do ZEE-SP, o Decreto nº 64.256/2019 criou a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico de São Paulo (CEZEE-SP). A Comissão é composta por 12 membros de diferentes Secretarias Estaduais, e presidida por representante da SEMIL. A CEZEE-SP reunir-se-á anualmente para acompanhar a implementação do ZEE-SP.⁸³

O ZEE-SP e suas respectivas diretrizes serão revisadas a cada dez anos, enquanto o diagnóstico, o prognóstico e a análise integrada do território paulista, serão atualizados a cada quatro anos, nos termos do §1º e §2º do art. 2º do Decreto nº 67.430/2022⁸⁴. A revisão do ZEE-SP depende da realização de consultas públicas, apreciação do CEZEE-SP e a aprovação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), bem como de Decreto específico.⁸⁵

6.2. Políticas nacionais: combustíveis do futuro e descarbonização da frota

Como destacado nos itens relativos ao PAC-SP 2050 e ao PEE-SP, a principal política pública de neutralização das emissões no setor de transportes consiste na substituição dos combustíveis fósseis por veículos elétricos ou movidos a biocombustíveis.

⁸² Nesse sentido, a primeira ação (EI-1) indicada do Eixo de Infraestrutura consiste em "Elaborar Plano Estadual de Segurança de Infraestruturas Críticas relacionadas à adaptação e resiliência climática, de forma articulada com a política nacional, integrando diversos setores da sociedade e incorporando os princípios de Justiça Climática." Em seguida, o PEARC-SP descreve as subações da elaboração do Plano: "(EI-1.2) Elaborar inventário de infraestruturas críticas em articulação com órgãos competentes; (EI-1.3) Aprimorar fluxos de informações de Avaliações de Danos (ADAN) em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) e sistemas de saneamento; (EI-1.4) Criar protocolo para avaliação da realocação e da adoção de medidas de adaptação das infraestruturas expostas a risco; (EI-1.5) Articular o desenvolvimento e a implementação de plano específico de proteção para as infraestruturas críticas e de plano de contingência para pronto restabelecimento dos serviços essenciais; e (EI - 1.6) Elaborar referências técnicas para garantir maior resiliência das infraestruturas críticas, priorizando os Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS)."

⁸³ Decreto nº 67.430/2022. Artigo 6º - A Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo - CEZEE-SP deve se reunir anualmente, em caráter ordinário, e a qualquer tempo, em caráter extraordinário, para acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do ZEE-SP.

⁸⁴ Artigo 2º - O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo - ZEE - SP é orientado pelas seguintes diretrizes estratégicas: (...)

§ 1º - Os documentos elencados nos incisos I a V, que caracterizam o diagnóstico, o prognóstico e a análise integrada do território paulista, serão atualizados a cada quatro anos, por resolução do Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente, após manifestação da Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico - CEZEE-SP.

§ 2º - O Zoneamento e Diretrizes Aplicáveis serão revistos a cada dez anos, devendo considerar o monitoramento e a atualização do diagnóstico, do prognóstico e da análise integrada.

⁸⁵ Decreto nº 66.002/2021. Artigo 6º - A elaboração e a revisão do ZEE-SP deverão observar as seguintes etapas:

I - levantamento e consolidação dos subsídios técnicos do ZEE-SP pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, ouvida a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico - CEZEE-SP;

II - realização de consultas públicas aos setores e entidades representativas da sociedade civil e dos Municípios;

III - apreciação da proposta do ZEE-SP ou de sua revisão pela Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico - CEZEE -SP;

IV - aprovação do ZEE-SP ou de sua revisão por deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA;

V - instituição do ZEE-SP por decreto.

A atuação do Estado de São Paulo no fomento a alternativas aos combustíveis fósseis encontra limitações constitucionais, uma vez que, nos termos, do art. 22, IV da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre energia⁸⁶, detendo esta o monopólio sobre as atividades de pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, bem como a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro (art. 177 da CRFB/88).

Embora a Constituição Federal não atribua expressamente a nenhum ente federativo a competência para legislar sobre “combustíveis”, em mais de uma oportunidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que a competência da União para legislar sobre “energia” inclui a temática de combustíveis⁸⁷.

Ao mesmo tempo, a competência dos Estados para legislar sobre meio ambiente e defesa do consumidor pode legitimar algumas ações estaduais, já que estas são competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VII da CRFB/88). Nesse sentido, em 2023, no âmbito da ADI 3.752-SP, o STF declarou constitucional lei do Estado de São Paulo que exigia a apresentação do Certificado de Composição Química pelas distribuidoras de combustíveis, por entender que se tratava de tema afeito à proteção do meio ambiente e dos consumidores⁸⁸.

Ainda assim, a competência em sede de políticas nacionais de combustíveis compete à União, de modo que os principais programas voltados ao fomento do mercado de combustíveis verdes e à descarbonização da frota foram, consequentemente, instituídos por esta, sendo eles:

⁸⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

⁸⁷ Em 2021, no julgamento da ADI 6580, por exemplo, o STF declarou inconstitucional Lei estadual do Rio de Janeiro que vedava a prestação de serviço de abastecimento de veículo em local diverso do posto de combustível, por violar a competência privativa da União para legislar sobre energia.

Também no âmbito da ADI 855, em 2008, o STF declarou inconstitucional a Lei estadual do Paraná nº 10.248/1993, que obrigava os estabelecimentos que comercializam Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) a pesarem, à vista do consumidor, os botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto. Segundo trecho da ementa, há “3. *Inconstitucionalidade formal, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema (CRFB/88, arts. 22, IV, 238).*”

Neste julgado, ainda sobre a abrangência do termo “energia” na Constituição, o ministro relator, Octavio Galloti, dispõe que: “a amplitude do termo (“energia”), despidido da adjetivação que lhe dedicavam Constituições anteriores, torna indubitosa a inaptidão do Estado-membro para legislar sobre qualquer espécie de combustível, salvo lei complementar inexistente, que o viesse a autorizar (parágrafo único do art. 21), a lei, também federal e ausente, a que se refere o art. 238 da Carta em vigor.”

Mais recentemente, em 2024, o mesmo entendimento foi reiterado no julgamento da ADI 4.676-DF, que julgou inconstitucional lei do Distrito Federal que dispunha sobre a pesagem obrigatória de botijões e cilindros de gás liquefeito de petróleo – GLP à vista do consumidor. Nos termos da ementa: “3. *Compete privativamente à União legislar sobre energia, já tendo sido editadas leis federais específicas sobre a matéria, a exemplo da Lei nº 9.048/1995, pela qual tornada “obrigatória a existência de instrumentos de medição de peso nos postos de revenda de gás liquefeito de petróleo para uso doméstico”, ou seja, obrigando revendedores do “gás de cozinha” a disponibilizarem “balanças que permitam aos consumidores a aferição de peso real do produto”.*

⁸⁸ Nos termos da ementa, “2. *A lei questionada não dispõe acerca de qualquer aspecto atinente à atribuição da União para legislar sobre energia (CF, art. 22, IV). A exigência de emissão do Certificado não interfere, de qualquer modo, nas atividades alusivas à produção e distribuição dos combustíveis. Ausência de disciplina acerca da composição de combustível utilizados na produção de energia ou de interferência nas relações jurídico-contratuais mantidas pela União relativamente ao tema.* [...]”

4. *A Carta da República confere competência material comum a todos os entes da Federação para implementar medidas direcionadas a cuidar da saúde pública, proteger o meio ambiente e combater a poluição (art. 23, II e VI), mostrando-se pertinente que Secretaria do Estado de São Paulo atue para fiscalizar e controlar o cumprimento de lei voltada à proteção do consumidor, do meio ambiente e da saúde da população.*”

Tabela 6-1 principais programas voltados ao fomento do mercado de combustíveis verdes e à descarbonização da frota

Política	Base legal
6.2.1 Política Nacional de Biocombustíveis ("RenovaBio").	Lei nº 13.576, de dezembro de 2017
6.2.2 Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono.	Lei nº 14.948/2024 e Lei nº 14.990/2024 (Institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – PHBC)
6.2.3 Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação – PROBIOQAV.	Lei nº 14.993/2024 (Lei dos Combustíveis do Futuro)
6.2.4 Programa Nacional do Diesel Verde.	Lei nº 14.993/2024 (Lei dos Combustíveis do Futuro)
6.2.5 Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano. <i>Obs.: o Estado de São Paulo, através do Decreto n. 58.659/2012, também dispõe do Programa Paulista de Biogás, que será analisado neste tópico específico relativo ao biogás e biometano.</i>	Lei nº 14.993/2024 (Lei dos Combustíveis do Futuro)
6.2.6 Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano - REFROTA	Instrução Normativa nº 13/2023 do Ministério das Cidades.
6.2.7 Programa Mobilidade Verde (Mover)	Lei nº 14.902/2024

A governança em relação aos combustíveis está essencialmente consolidada na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que *"dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo"*.

Nos termos do referido normativo, compete ao Conselho Nacional de Política Energética ("CNPE"), vinculado à Presidência da República, dentre outras funções, estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono, bem como estabelecer diretrizes e metas, quando aplicáveis, para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica, do biogás, do biometano, da energia hidráulica e da energia proveniente de outras fontes alternativas.

Ainda, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP")⁸⁹, órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, cabe, dentre outras

⁸⁹ Conforme já destacado no item 2.8 deste Relatório, com a promulgação da Lei nº 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as competências do DNC foram atribuídas à Agência Nacional do Petróleo, entidade integrante da Administração Federal Indireta e submetida a regime autárquico especial. Em 2004, a MP nº 214/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.097/2005, acresceu ao escopo da Agência a regulação das atividades relacionadas ao biocombustível, razão pela qual o nome da entidade foi ampliado para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP").

atribuições, implementar a política nacional de petróleo, de gás natural, de combustíveis e de biocombustíveis, contida na política energética nacional; e fiscalizar diretamente e de forma concorrente, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono e aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato etc.

Em conjunto, o CNPE e a ANP são os responsáveis pela implementação dos programas voltados à regulação dos combustíveis verdes. A descarbonização da frota (Programas REFROTA e MOVER), por sua vez, envolve a participação do Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

A seguir, são abordados as políticas e programas mencionados, com enfoque no objeto de cada política, bem como na identificação de eventuais lacunas regulatórias.

6.2.1. Política Nacional de Biocombustíveis (“RenovaBio”)

A Política Nacional de Biocombustíveis (“RenovaBio”) foi instituída pela Lei nº 13.576/2017, sendo parte integrante da política energética nacional estabelecida pela Lei nº 9.478/1997.

Nos termos do art. 4º da Lei 13.576/2017⁹⁰, o RenovaBio é um programa nacional de fomento aos biocombustíveis, sendo os seus principais instrumentos:

I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis

II - os Créditos de Descarbonização

III - a Certificação de Biocombustíveis

IV - as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis;

V - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; e

VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Nesse arranjo, compete ao Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”), instituído pela Lei nº 9.478/1997, estabelecer a meta anual de redução das emissões no setor de combustíveis⁹¹. Essa meta global é desdobrada em metas individuais pela ANP para as empresas do ramo de distribuição de combustíveis, e convertida em quantidades de Créditos de Descarbonização

⁹⁰ Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), entre outros:

I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis de que trata o Capítulo III desta Lei;

II - os Créditos de Descarbonização de que trata o Capítulo V desta Lei;

III - a Certificação de Biocombustíveis de que trata o Capítulo VI desta Lei;

IV - as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis;

V - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; e

VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

⁹¹ Decreto n. 9888/2019, Art. 2º, I: Art. 2º As metas de que trata o art. 1º:

I - serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, para um período mínimo de dez anos, nos termos do disposto neste Decreto;

ainda é modesta, correspondendo a apenas 0,0003% do total de energia consumida pelo setor no mundo¹⁰⁰. Em 2021, por exemplo, a frota global de veículos movidos a hidrogênio somava cerca de 51 mil veículos, enquanto a frota de veículos elétricos já ultrapassava 18 milhões.

Nos outros modais, a sua utilização também se encontra em estágio inicial. No setor ferroviário, a Alemanha iniciou, em 2022, a operação de 14 trens movidos integralmente a células de hidrogênio. Na aviação e na navegação, a sua utilização também se encontra em estágio inicial.

No Brasil, a Lei nº 14.948/2024 instituiu a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono, enquanto a Lei nº 14.990/2024 criou o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC). Contudo, ainda não foram editados os decretos regulamentadores de ambas as leis.

Entre os principais instrumentos de fomento ao Hidrogênio de Baixa Emissão previstos na legislação federal, destaca-se a concessão de créditos fiscais,¹⁰¹ outros benefícios fiscais¹⁰² e a possibilidade de emissão de debêntures incentivadas.¹⁰³ A concessão desses benefícios encontra-se condicionada à comprovação de investimento mínimo em pesquisa, desenvolvimento e inovação pelos interessados.¹⁰⁴

Outro importante instrumento trazido pelo Marco Legal é a criação do Sistema Brasileiro de Certificação do Hidrogênio, destinado a assegurar que a produção observe as exigências ambientais de emissão de GEE. O sistema de certificação é de adesão voluntária pelos produtores, que, ao final do processo, receberão um Certificado de Enquadramento emitido por empresa certificadora credenciada pela ANP.¹⁰⁵

Não há qualquer disposição acerca da possibilidade de emissão de títulos de descarbonização vinculados à certificação da produção sustentável do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono.

No âmbito dos Estados, foi possível identificar alguns atos normativos estaduais¹⁰⁶ cuja finalidade é o incentivo à produção de hidrogênio verde. Destacam-se o Estado do Ceará, por meio do Decreto nº 34.733/2022, e o Estado da Bahia, por meio do Decreto nº 21.200/2022. No Ceará, os principais instrumentos previstos incluem o fomento à pesquisa e a definição de procedimentos específicos para o licenciamento ambiental¹⁰⁷. Na Bahia, o Decreto igualmente

¹⁰⁰ Disponível em: <<https://iea.blob.core.windows.net/assets/c5bc75b1-9e4d-460d-9056-6e8e626a11c4/GlobalHydrogenReview2022.pdf>>. Acesso em: 16.01.2026.

¹⁰¹ Lei n. 14.990/2024, Art. 3º O PHBC deverá conceder crédito fiscal na comercialização de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados produzidos no território nacional, observadas as diretrizes desta Lei, nos termos do regulamento.

¹⁰² Lei n. 14.948/2024, Art. 28. Aplicam-se aos beneficiários do Rehidro os benefícios fiscais de que tratam os [arts. 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007](#).

¹⁰³ Lei n. 14.948/2024, Art. 29. O disposto no [art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011](#), aplica-se às debêntures emitidas por beneficiário do Rehidro destinadas à captação de recursos com vistas a implementar ou a expandir projetos relacionados às atividades de que tratam o *caput* e o § 1º do art. 27 desta Lei.

¹⁰⁴ Lei n. 14.948/2024, Art. 26. Fica instituído o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro), a fim de fomentar o desenvolvimento tecnológico e industrial, a competitividade e a agregação de valor nas cadeias produtivas nacionais, nos termos desta Lei. (...) § 2º Regulamento deverá estabelecer, como requisito para a habilitação ao Rehidro: (...) II - investimento mínimo em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

¹⁰⁵ Lei n. 14.948/2024, Art. 15. Fica instituído o Sistema Brasileiro de Certificação do Hidrogênio (SBCH2), para promover a utilização do hidrogênio de forma sustentável a partir das informações contidas em certificado emitido por empresa certificadora ao produto hidrogênio e derivados. (...) § 2º O sistema de certificação de que trata o *caput* deste artigo será de adesão voluntária pelos produtores de hidrogênio ou seus derivados produzidos no território nacional e poderá ser utilizado para fins de reporte e de divulgação.

¹⁰⁶ Ainda: Paraná – Lei estadual 21.454/2023; Pernambuco- Lei Estadual 17.976/2022; Goiás Lei Estadual 21.767/2023

¹⁰⁷ São diretrizes do CEARÁ VERDE: I - cooperação com o setor produtivo e com agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, visando implantar e fortalecer a estrutura científico-tecnológica e apoiar projetos de desenvolvimento e de transferência de tecnologias voltadas à produção, processamento e utilização de Energias Renováveis, Biocombustíveis, H2V e seus Derivados; (...) V - o estabelecimento de um ambiente de negócios ágil e seguro que torne o Estado do Ceará atraente e competitivo para investimentos na cadeia produtiva de Energias Renováveis, Biocombustíveis, H2V e seus Derivados.

prevê o fomento à pesquisa, disposições específicas de licenciamento, além da concessão de incentivos fiscais entre os principais instrumentos de fomento¹⁰⁸.

6.2.3. Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação - PROBIOQAV

No que se refere ao Combustível Sustentável de Aviação (*Sustainable Aviation Fuel* - SAF), a Lei instituiu o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (PROBIOQAV). As disposições relativas ao Programa encontram-se entre os arts. 7º a 11 da Lei n. 14.993/2024, denominada "Lei dos Combustíveis do Futuro".

O PROBIOQAV tem por objetivo incentivar a formação e a expansão da indústria de SAF no Brasil. Para tanto, a Lei criou um mecanismo de indução de demanda, que impõe aos operadores aéreos a obrigação de reduzir, de forma progressiva e anual, suas emissões de GEE. A redução deverá ocorrer por meio do aumento gradual do uso de SAF em substituição ao Qav, configurando um mandato de redução de emissões.¹⁰⁹ Desse modo, até 2037, cada operadora aérea deverá reduzir suas emissões em 10%.

Embora as metas anuais de redução do setor já estejam estipuladas no art. 10, a Lei prevê a possibilidade de que o CNPE altere os percentuais a qualquer tempo (art. 10, §3º). A Lei também admite que os operadores aéreos possam, de forma alternativa, cumprir suas metas de redução de emissões por outros meios previstos em regulamento¹¹⁰.

Até o momento, contudo, tal regulamento ainda não foi editado. A consulta pública destinada a colher contribuições à minuta de decreto regulamentador do Programa foi encerrada em 28/12/2025¹¹¹.

A minuta submetida à Consulta Pública prevê, entre outras disposições, o enquadramento dos projetos de produção de SAF no Regime Especial de Incentivos ao Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), bem como a exigência da certificação de sustentabilidade do SAF, a ser realizada por firma credenciada junto à ANP.

6.2.4. Programa Nacional do Diesel Verde

A Lei dos Biocombustíveis também prevê a criação do Programa Nacional do Diesel Verde (PNDV), nos arts. 12 e 13.

A lei estabelece que caberá ao CNPE fixar a participação volumétrica mínima obrigatória do combustível renovável no diesel, limitada ao percentual máximo de 3%. A estipulação do percentual pelo CNPE dependerá das condições de oferta, preço e competitividade no mercado internacional do diesel verde. A definição desse mandato volumétrico deverá ser realizada anualmente pelo CNPE a partir da implementação do Programa.

VI - instituir procedimentos e trâmites para autorização ou licenciamento de projetos de infraestrutura, produção, processamento, armazenamento e transporte do H2V e de seus derivados, de modo a estabelecer um ambiente de negócios ágil e seguro que torne o Estado atraente e competitivo para investimentos na cadeia produtiva do H2V.

¹⁰⁹ Lei nº14.993/2024. Art. 10, caput. Os operadores aéreos ficam obrigados a reduzir as emissões de GEE em suas operações domésticas por meio do uso de SAF, conforme os seguintes percentuais mínimos de redução: (...)

¹¹⁰ Contudo apenas 5% das metas anuais poderão ser substituídas pelos meios alternativos, endo em vista que estes meios podem minar o propósito principal do ProBioQAV de incentivar o nascimento e o crescimento da indústria de SAF no Brasil.

¹¹¹ Trata-se da Consulta do Ministério de Minas e Energia (MME) Nº 204/2025, aberta em 14/11/2025, e que se encerrou em 28/12/2025. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/proposta-de-decreto-que-regulamenta-o-programa-nacional-de-combustivel-sustentavel-de-aviacao-probioqav-conforme-previsto-no-capitulo-iii-da-lei-n-14993-de-8-de-outubro-de-2024>

Contudo, o PNDV não se encontra regulamentado até o momento. Nesse sentido, não foram identificadas qualquer deliberação do CNPE acerca da participação volumétrica do Diesel Verde exigida para o ano de 2026.

6.2.5. Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano

Por meio da Lei nº 14.993/2024, a União instituiu o “Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano”. As disposições relativas ao Programa estão previstas entre os arts. 14 a 25 da lei. Seus instrumentos são semelhantes aos adotados em outros programas de fomento aos biocombustíveis. O Programa já se encontra regulamentado, através do Decreto Federal nº 12.614/2025.

De acordo com a legislação e o regulamento, cabe ao CNPE definir a meta anual de redução de emissões do mercado de gás natural. Por sua vez, a ANP deve desdobrar essa meta global para cada produtor ou importador de gás natural, de acordo com a respectiva fatia de mercado.

Essa meta deve ser cumprida por meio da adição de biometano ao gás natural, ou através da aquisição de Certificados de Garantia e Origem de Biometano (CJOB). Esses certificados atestam a sustentabilidade do biometano produzido. Eles são emitidos com base no volume de biometano produzido e comercializado, após certificação realizada por firma credenciada pela ANP.

A ANP também é responsável pela fiscalização da qualidade do biometano, nos termos das Resoluções n. 886/2022 e n. 906/2022.

Ainda no âmbito da União, a Portaria Normativa nº 37/GM/MME, de 21 de março de 2022 torna possível a requisição no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI pelos projetos de produção de biometano e biogás.

No plano estadual, o Decreto n. 58.659/2012 instituiu o Programa Paulista de Biogás. O Decreto previa a possibilidade de estabelecimento de um percentual mínimo de adição de biometano ao gás canalizado comercializado no Estado de São Paulo, em consonância com a Resolução ANP nº 16/2008, que deveria ser validado pelo Conselho Estadual de Política Energética (CEPE), criado pela Lei Estadual nº 11.248/2002. Até o momento, não há qualquer deliberação do Conselho nesse sentido.

No âmbito da regulação da distribuição de gás canalizado no Estado, a ARSESP disciplina as condições de distribuição do biometano na rede de gás canalizado por meio da Deliberação n. 744/2017, atualizada pela Deliberação n. 1342/2022. Em 2025, a ARSESP também lançou consulta pública com o objetivo de estabelecer um novo modelo regulatório e tarifário que alavanque a interconexão de plantas de Biometano ao sistema de distribuição de gás canalizado.

A distribuição de gás canalizado no Estado é realizada por três concessionárias. Os contratos de concessão de duas delas encontram-se em fase final de vigência: o da Necta Gás Natural S/A, com término previsto para 2029, e o da Naturgy, para 2030. A inclusão de novas obrigações relativas ao fomento ao biogás e ao biometano em caso de novas concessões, ou a alteração dos atuais ajustes, em caso de prorrogação, pode contribuir para o aumento da produção de biometano no Estado.

Além das políticas setoriais específicas aplicáveis a cada biocombustível, examinadas no tópico acima, foram estabelecidas outras políticas com o potencial de fomentar a descarbonização do setor de transportes, a saber, **(i)** o Programa “REFROTA”; e **(ii)** o Programa Mobilidade Verde, os quais serão analisados a seguir.

6.2.6. Renovação da Frota em Transportes Coletivos

No âmbito do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹¹², o Ministério das Cidades instituiu o Programa Federal “REFROTA”, que busca incentivar a modernização da frota do transporte coletivo urbano dos municípios brasileiros. O Programa consiste na oferta de linhas de crédito¹¹³ em condições atrativas aos entes públicos e concessionárias de serviço público para o financiamento da aquisição de veículos, com recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Entre as ações financiáveis, incluem-se a aquisição de ônibus elétricos e equipamentos de recarga, bem como de veículos novos enquadrados no padrão Proconve P-8 (Euro 6).¹¹⁴ Embora estes últimos não sejam necessariamente elétricos ou movidos a biocombustíveis, atendem aos limites máximos de emissão de poluentes estabelecidos pelo Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), instituído pelo Conama.¹¹⁵

São elegíveis para participar do Programa (i) os municípios com população superior a 150 mil habitantes¹¹⁶; (ii) os Estados, no caso de transporte intermunicipal; ou (iii) as concessionárias de serviço público de transporte coletivo. Conforme anexo divulgado pelo próprio Ministério da Cidade, 55 municípios paulistas estão aptos a acessar as linhas de crédito do REFROTA.

As propostas poderão ser apresentadas pelos entes elegíveis à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) a qualquer tempo. A seleção dos beneficiários ocorre de forma conjunta pela SEMOB e pela Caixa Econômica Federal, agente financeira, com base nos critérios do Item 5 e 6 da Instrução Normativa n. 12 de 2025. Até o momento, diversos municípios paulistas já foram contemplados, totalizando financiamentos superiores a R\$ 2,3 bilhões no Estado.¹¹⁷

Cabe destacar que a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo municipal constitui competência dos municípios, nos termos do Art. 30, V da Constituição Federal. Assim, cabe preponderantemente aos entes municipais, titulares da frota, a implementação das políticas públicas para a sua renovação.

Ao Estado, compete somente a exploração e a regulação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.289/DF. No Estado de São Paulo, esses serviços eram operados pela EMTU, que atuava predominantemente nas regiões metropolitanas do Estado. Contudo, em 2025, a EMTU foi liquidada, tendo parte de suas atribuições incorporadas pela ARTESP.

Nesse contexto, o Estado de São Paulo pode atuar diretamente na renovação da frota do transporte coletivo intermunicipal, como medida alinhada à Política de Mudanças Climáticas, assim como aos compromissos assumidos pelo Estado junto à Organização das Nações Unidas.

6.2.7. Programa Mobilidade Verde

A Lei n. 14.902/2024 instituiu o Programa Mobilidade Verde (Mover). O Programa federal tem como uma de suas finalidades o apoio à descarbonização e o alinhamento a uma economia de baixo carbono no setor de transportes. Para tanto, cria um regime de incentivos ao

¹¹² Instituído pelo Decreto n. 11.632/20

¹¹³ Nos termos da Instrução Normativa 12/Ministério das cidades, as condições de financiamento são as seguintes: taxa de juros: 6% ao ano / 5,5% ao ano (trilhos); taxa diferencial de juros e taxa de risco de crédito: até 3%; contrapartida mínima: 5% do valor do investimento; prazo de amortização: Até 20 anos / Até 30 anos (trilhos); e prazo de carência: Até 48 meses contados a partir da assinatura do contrato.

¹¹⁴ Item 3.6 da Resolução

¹¹⁵ Resolução Conama n. 18, de 6 de maio de 1986.

¹¹⁶ Instrução Normativa n. 12, de 21 de Fevereiro de 2025 do Ministério da Cidade, Item 3.5.

¹¹⁷ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pac/selecoes-novo-pac/investimentos-selecionados>

desenvolvimento para as indústrias de mobilidade e logística, e, ao mesmo tempo em que estabelece requisitos mínimos obrigatórios mínimos para a comercialização de veículos no país.

No que se refere ao fomento à descarbonização, um dos principais instrumento previstos na Lei é a variação das alíquotas diferenciadas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) conforme as externalidades ambientais negativas ou positivas associada aos veículos. Assim, atributos como a fonte de energia, a tecnologia de propulsão, a eficiência energética e a pegada de carbono dos veículos são consideradas na fixação da alíquota do IPI.¹¹⁸ (Art. 9º, §2º e §3º).

A lei foi regulamentada pelo Decreto n. 12.549/2025, que estabelece, em tabela, a variação das alíquotas do IPI conforme a fonte de energia e a tecnologia de propulsão dos veículos, com vigência até dezembro de 2026. Nesse regime, os veículos elétricos recebem o maior desconto percentual, enquanto os veículos movidos a diesel e gasolina possuem o maior acréscimo percentual na alíquota.

A partir de 2027, contudo, o IPI será profundamente alterado em razão da reforma tributária, sendo substituído pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços). Assim, não é possível afirmar se o incentivo tributário instituído no Mover será mantido, alterado ou revogado.¹¹⁹

Além disso, o Mover prevê a possibilidade da concessão de créditos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) às empresas que se comprometerem com atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção tecnológica voltadas às indústrias de mobilidade logística. O Art. 13, §4º, I, “c”, inclui expressamente, entre os projetos passíveis de habilitação, aqueles destinados à instalação de unidades de infraestrutura para postos de abastecimento de GNL e outras fontes energéticas alternativas de baixa emissão de carbono.

6.3. Sistema Brasileiro de Crédito de Carbono

Cabe mencionar, ainda, que a Lei nº 15.042/2024 instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Caberá ao Órgão Gestor do SBCE, definir as atividades, instalações, fontes e gases sujeitos à regulação. Ainda, o art. 30 prevê os patamares mínimos de emissões de GEE acima dos quais os operadores passarão a ser regulados pelo SBCE.

Uma vez definido quais setores serão regulados, será atribuído a cada operador regulado um limite máximo de emissões (art. 8º), a ser monitorado. Ao final de cada período de compromisso, o operador deverá comprovar o cumprimento de suas metas, seja pelo não atingimento de seu limite máximo de emissões, seja pela aquisição de créditos de carbono (CBE ou CRVE). Aquele operador que estiver abaixo do seu limite de emissão poderá negociar suas cotas excedentes no mercado.

Ainda, a Lei estabelece as balizas jurídicas mercado voluntário de carbono, acessível do lado da oferta por “projetos ou programas que impliquem redução de emissão ou remoção de GEE”, e, do lado da demanda, por empresas que voluntariamente queiram diminuir a sua pegada de carbono.

A Lei ainda carece de regulamentação infralegal. Nesse sentido, o art. 50 prevê que o SBCE, instituído em 2024, somente será plenamente implementado após um período de quatro a cinco

¹¹⁸

¹¹⁹ Art. 10. A partir de 1º de janeiro de 2027, por meio de metodologia de bônus e *malus* definida em ato do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, as externalidades negativas e positivas dos veículos serão quantificadas e poderão ser compensadas, em caso de resultado negativo, sob a forma de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e sua cadeia, de que trata o art. 27 desta Lei.

anos¹²⁰. Em razão disso, ainda não é possível saber como os produtores dos diversos tipos de biocombustíveis poderão se beneficiar do comércio de emissões. Tampouco é possível saber se o Órgão Gestor do SBCE imporá novas obrigações de mitigação ao setor de combustíveis fósseis, para além daqueles já existentes nas legislações específicas.

Nesse sentido, ainda não foi definida a forma como o SBCE se articulará com os programas setoriais de redução emissões já existentes, como o RenovaBio, o ProBioQAV e o Programa Nacional de Biometano. De qualquer forma, a Lei n. 15.042/2024 veda a dupla contagem, entendida como a “utilização da mesma CBE ou CRVE ou crédito de carbono para fins de cumprimento de mais de um compromisso de mitigação”.

6.3.1. Incentivos fiscais estaduais à descarbonização do setor de transportes: limites e possibilidades após a reforma tributária

A utilização da política tributária como instrumento de indução de comportamentos – finalidade extrafiscal dos tributos – é prática consolidada no país. Assim, os entes federativos utilizam-se da redução de alíquotas, da concessão de isenções e de créditos fiscais para fomentar atividades ou setores econômicos considerados estratégicos.

No âmbito dos Estados, diversos entes utilizam o ICMS como instrumento de incentivo à utilização de biocombustíveis, mediante a fixação de alíquotas inferiores àqueles incidentes sobre combustíveis fósseis. O Estado de São Paulo, por exemplo, manteve, desde 2003, a menor alíquota de ICMS sobre o etanol. Por meio dos Decretos n. 66.610/2022; 67.121/2022 e n. 68.708/2024, o Estado concedeu incentivos fiscais, mediante redução de alíquotas do ICMS (i) aos fabricantes de veículos e máquinas híbridos, elétricos, movidos a biocombustíveis, hidrogênio; (ii) aos produtores e distribuidores de etanol; e (iii) aos produtores de biodiesel, respectivamente.

Contudo, assim como o IPI, tratado anteriormente no item 6.2.7, o regime jurídico do ICMS foi substancialmente alterado nos últimos anos. Com a promulgação da Lei Complementar 201/2023, os Estados deixaram de ter autonomia para a fixação das alíquotas do ICMS incidentes sobre combustíveis¹²¹, competência que passou a ser exercida pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Assim, os Estados não possuem mais a faculdade de estabelecer alíquotas diferenciadas de ICMS com finalidade de fomento aos biocombustíveis.

A reforma tributária, promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e LCP 214/2025, consolidou esse cenário. O ICMS será substituído pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) pela e CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços).¹²² Especificamente quanto aos combustíveis, a LCP

¹²⁰ Art. 50. O SBCE será implementado nas seguintes fases:

I - fase I: período de 12 (doze) meses, prorrogável por mais 12 (doze) meses, para a edição da regulamentação desta Lei, contado de sua entrada em vigor;

II - fase II: período de 1 (um) ano para operacionalização, pelos operadores, dos instrumentos para relato de emissões;

III - fase III: período de 2 (dois) anos, no qual os operadores estarão sujeitos somente ao dever de submissão de plano de monitoramento e de apresentação de relato de emissões e remoções de GEE ao órgão gestor do SBCE;

IV - fase IV: vigência do primeiro Plano Nacional de Alocação, com distribuição não onerosa de CBEs e implementação do mercado de ativos do SBCE;

V - fase V: implementação plena do SBCE, ao fim da vigência do primeiro Plano Nacional de Alocação.

¹²¹ Segundo COSTA, por exemplo, o Estado de São Paulo, desde 2003, era o de menor alíquota de ICMS sobre o etanol de toda a Federação. https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Biocombust%C3%ADveis_%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20ex%20post%20do%20impacto%20dos%20instrumentos%20regulat%C3%B3rios.pdf

¹²² O Estado de São Paulo possuía atos normativos que concediam tratamento tributário diferenciado relativo ao ICMS aos produtores de biodiesel (Decreto n. 68.708/2024), aos produtores e distribuidores de etanol (Decreto n. 67.121/2022), aos fabricantes de veículos e máquinas híbridos, elétricos, movidos a biocombustíveis, hidrogênio etc. (Decreto n. 66.610/2022).

n. 214/2025 estabelece que as alíquotas do IBS e do CBS serão uniformes em todo o território nacional.

Nesse novo arranjo, cabe à União a criação de um regime tributário de fomento aos biocombustíveis e ao hidrogênio de baixa emissão de carbono. Tal regime encontra-se previsto no art. 175, da Lei Complementar 214/2025, que determina, em seu §1º, que as alíquotas de IBS e CBS incidentes sobre esses combustíveis deverão ser entre 40% e 90% inferiores às aquelas aplicáveis aos combustíveis fósseis.

Dessa forma, o único tributo remanescente, passível de ser utilizado pelos Estados no fomento à descarbonização do setor de transportes, é o Imposto de Propriedade do Veículo Automotor (IPVA). Esse tributo não foi extinto pela reforma tributária, que, ao contrário, ampliou a sua hipótese de incidência para os veículos aquáticos e aéreos.¹²³ A Reforma, promovida pela EC n. 132/2023, ainda reconhece a possibilidade de os Estados e Distrito Federal estabelecerem alíquotas diferenciadas em função do impacto ambiental dos veículos, art. 155, §6º, II.

Cabe destacar que os Estados e o Distrito Federal continuam tendo ampla competência na definição de alíquotas e isenções do IPVA. Em consonância com o art. 155, §6º, II, o Estado de São Paulo promulgou a Lei Estadual n. 18.065/2024 que alterou a Lei Estadual n. 13.296/2008, instituindo tratamento tributário mais atrativo aos veículos elétricos ou movidos à biocombustíveis no que tange à incidência de IPVA.

O art. 4º das Disposições Transitórias da Lei prevê (i) a isenção de IPVA de ônibus e caminhões movidos exclusivamente a hidrogênio ou gás natural, inclusive o biometano, até 31 de dezembro de 2029. Por sua vez, (ii) os veículos automotores movidos exclusivamente a hidrogênio ou híbridos, de valor não superior a R\$ 250.000,00, foram isentos nos exercícios financeiros de 2025 e 2026, e dispõem de alíquotas menores em relação aos demais veículos até o final do exercício de 2029, quando serão equalizadas.

Por fim, destaca-se que o Estado de São Paulo ainda não iniciou a cobrança do IPVA sobre a propriedade de embarcações e aeronaves. A eventual instituição desse tributo com alíquotas diferenciadas, ou mesmo com isenções para veículos movidos a biocombustíveis ou fontes energéticas de baixa emissão, pode configurar instrumento adicional de fomento à descarbonização do setor de transportes.

6.4. Licenciamento

O licenciamento ambiental constitui valioso instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, ao submeter atividades potencialmente poluidoras ou que utilizem recursos naturais a mecanismos de controle destinados à prevenção e minimização de seus impactos, garantindo, assim, que sua exploração seja realizada de forma ambientalmente responsável.

Historicamente, a regulamentação do licenciamento ambiental se amparava em normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em especial a Resolução 01/1986, que instituiu o EIA/RIMA, e a Resolução 237/1997, que estabeleceu os procedimentos gerais do licenciamento.

No entanto, em agosto de 2025, foi publicada a Lei nº 15.190/2025, a chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que estabelece um marco regulatório nacional para o licenciamento ambiental, com o objetivo de consolidar, uniformizar e simplificar procedimentos e regras do licenciamento.

¹²³ Antes da Reforma, em entendimento consolidado no RE 134509, o STF entendeu que o campo de incidência do IPVA não incluía embarcações e aeronaves. Contudo, o art. 156, §3º, III estabelece um rol de imunidades relevantes, no que tange às embarcações e aeronaves: i) imunidade a aeronaves agrícolas e de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros, assim como às embarcações de pessoa jurídica que detenha outorga para prestar serviços de transporte aquaviário .

A norma estabelece diversos procedimentos especiais de licenciamento, para além da regra geral do licenciamento trifásico, dentre os quais se destaca o Licenciamento Ambiental Especial (LAE), aplicável a atividades ou a empreendimentos estratégicos – assim definidos em decreto, mediante proposta bianual do Conselho de Governo, que dimensionará equipe técnica permanentemente dedicada à função.

Diversos dispositivos da lei originalmente aprovada pelo Congresso que tratavam do LAE foram vetados pelo Governo Federal, que, então, editou uma medida provisória, convertida na Lei nº 15.300/2025. De acordo com a referida norma, os empreendimentos submetidos a LAE terão prioridade na análise e seu procedimento deverá ser concluído em, no máximo, 12 meses. Para além da celeridade temporal trazida, a Lei também simplifica o rito procedimental, ao admitir que, independentemente da complexidade, o processo poderá ser feito em apenas uma fase: não há, portanto, licenças prévia, de instalação e de operação separadamente, mas uma única licença ao término do procedimento.

A referida norma já enquadra como empreendimentos estratégicos as obras de reconstrução e de repavimentação de rodovias preexistentes cujos trechos representem conexões estratégicas relevantes na perspectiva da segurança nacional, do acesso a direitos sociais fundamentais e da integração entre unidades federativas, que, portanto, podem ser submetidas ao licenciamento ambiental especial. Cabe destacar, contudo, que a referida Lei nº 15.300/2025 está sendo questionada junto ao STF, sendo objeto de ações diretas de inconstitucionalidade¹²⁴, de modo a instaurar um cenário de insegurança jurídica quanto à sua aplicação.

Vale ainda destacar que uma das principais alterações promovidas no projeto de lei aprovado (Lei nº 15.190/2025) foi a retirada da regulamentação, prevista no texto originário, da *avaliação ambiental estratégica* - importante instrumento de avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas, que serve de auxílio na tomada de decisão do poder público. Não obstante a retirada dessa previsão, não há nenhum impedimento de que a Administração Pública lance mão dessa ferramenta no exercício de suas competências, especialmente no planejamento e na formulação das políticas públicas inerentes ao PLI-SP 2050.

De todo modo, cumpre ressaltar que a própria lei de licenciamento conferiu maior densidade e detalhamento aos demais estudos ambientais, como, por exemplo, ao estabelecer expressamente que o EIA-RIMA deverá contemplar, dentre outros aspectos, a análise do “grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e dos benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos de mesma natureza nas áreas de influência direta e indireta”.

Por fim, cumpre registrar que, no Estado de São Paulo, a entidade responsável pela emissão do licenciamento ambiental é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), nos termos do artigo 2º, inciso I da Lei nº 118/1973, após as alterações realizadas pela Lei 13.459/2009.

No exercício dessa função de fiscalizar e licenciar, a CETESB formulou, por meio de decisões de sua Diretoria, regramentos gerais que disciplinam o licenciamento ambiental no Estado, bem como regramentos específicos para os diversos modais de infraestrutura, conforme relacionados na tabela abaixo, que também inclui normativos específicos da antiga Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), que igualmente disciplinam o licenciamento ambiental no Estado.

¹²⁴ ADI nº 7919, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes.

Tabela 6-2 Regramentos gerais da CETESB que disciplinam o licenciamento ambiental no Estado

Regramentos Gerais	Matéria
Decisão de Diretoria 003/2024	Procedimentos gerais dos processos de licenciamento ambiental
Decisões de Diretoria 153/2014 e 217/2014	Procedimentos para Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental

Tabela 6-3 Regramentos específicos setoriais da CETESB

Regramentos Específicos Setoriais	Matéria
Resolução SMA 70/2018	Conservação e melhorias de rodovias, Programa de Gerenciamento de Risco e Plano de Ação de Emergência
Decisão de Diretoria 095/2023	Emissão de renovação de LO de obras lineares de infraestrutura (rodovias, dutovias etc.) e instalações acessórias
Decisão de Diretoria 022/2024	Regularização de LO de Rodovias
Resolução SMA nº 36/2017	Caracterização e disposição de material de dragagem
Resolução SMA nº 102/2013	Procedimentos para o licenciamento de estruturas e instalações de apoio náutico
Decisão de Diretoria 210-A/2017	Procedimentos para o licenciamento ambiental das instalações portuárias
Decisão de Diretoria 085/2023	Manutenção, melhorias e reformas de empreendimentos metroferroviários

6.5. Síntese dos aspectos ambientais

A Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo está alinhada às agendas climáticas internacionais, especialmente no que se refere à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. A partir da PEMC, observa-se a consolidação progressiva de instrumentos estratégicos relevantes — como o PAC-SP 2050, o PEARC-SP, o PEE-SP 2050 e o ZEE-SP — que, em conjunto, fornecem diretrizes para a incorporação da variável climática no planejamento setorial, inclusive no setor de transportes e logística.

Verifica-se um movimento de incorporação dessas diretrizes climáticas nas concessões do Estado de São Paulo, como demonstrado pela eletrificação de frotas em concessões de transporte e pela introdução de obrigações contratuais relacionadas à gestão de riscos climáticos.

Em relação à descarbonização do setor de transportes e à promoção dos combustíveis do futuro, a regulação é marcada pela competência normativa da União. Nesse contexto, programas como o RenovaBio, o PROBIOQAV, o Programa Nacional do Diesel Verde, o Programa Nacional de Biometano, o Marco Legal do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono, bem como o recém-

instituído Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, formam um conjunto de mecanismos de indução econômica, regulatória e tecnológica à substituição de combustíveis fósseis.

A análise realizada neste Relatório evidencia que parcela relevante dessas políticas ainda se encontra em estágio de implementação, seja pela ausência de regulamentação infralegal, seja pela dependência de deliberações futuras do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), especialmente no que se refere à fixação de mandatos volumétricos, metas setoriais e formas alternativas de cumprimento das obrigações de redução de emissões, conforme indicado na tabela a seguir.

Tabela 6-4 Pontos pendentes de regulação nas políticas de descarbonização

Tema / Política	Instrumento legal	Pendências
Hidrogênio de Baixa Emissão	Leis nº 14.948/2024 e nº 14.990/2024	Ainda não foram editados os decretos regulamentadores de ambas as leis.
Combustível Sustentável de Aviação (SAF)	Lei nº 14.993/2024 – PROBIOQAV	A Lei admite que os operadores aéreos possam, de forma alternativa, cumprir suas metas de redução de emissões por outros meios previstos em regulamento. Até o momento, contudo, tal regulamento ainda não foi editado, sendo que a consulta pública destinada a colher contribuições à minuta de decreto regulamentador do Programa foi encerrada em 28/12/2025.
Diesel Verde	Lei nº 14.993/2024 – PNDV	Programa não regulamentado. Ausência de definição da participação volumétrica obrigatória para 2026.
Sistema Brasileiro de Créditos de Carbono	Lei nº 15.042/2024 – SBCE	Regulamentação infralegal pendente, com indefinição sobre setores regulados e limites. Ausência de definição sobre articulação entre regimes (RenovaBio, ProBioQav, Biometano).
Programa Mobilidade Verde	Lei nº 14.902/2024	Incerteza sobre manutenção dos incentivos após a implementação da Reforma Tributária.

Para o Estado de São Paulo, esse desenho institucional impõe alguns limites em relação à edição de normativos sobre o tema, mas com possibilidade de regulação quanto às esferas ambiental e consumerista. É possível, ainda, estruturar políticas indutivas — como no caso do biogás, do biometano, da renovação de frotas e dos incentivos via IPVA — capazes de gerar externalidades positivas para o setor de transportes e de alinhar a atuação estadual às diretrizes nacionais de descarbonização.

Dessa forma, a efetividade das políticas de combustíveis do futuro dependerá, de um lado, da consolidação e regulamentação tempestiva dos marcos regulatórios e, de outro, da capacidade dos entes subnacionais de articular instrumentos próprios.

Apêndice A – Levantamento de competências por modal

Tabela A- 1 Levantamento de competências por modal

Ferroviário (cargas)		
ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	- Políticas estaduais de transporte ferroviário, exceto transporte de passageiros de regiões metropolitanas. - Administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo – SFE/SP (planejamento, construção, manutenção, operação, exploração e fiscalização). Inclui o transporte ferroviário de sua competência e o delegado por outros entes federados. - Cooperação técnica com a CPTM para desenvolvimento do SFE/SP (cargas e passageiros)	<u>Lei nº 17.612/2022, arts. 1º, 6º, 12-14 e 40-41.</u> <u>Decreto nº 67.435/2023, art. 3º, V.</u> <u>Convênio SEMIL-CPTM/2024 (jun/2024 - vigência de 30 meses)</u> <u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SP-ÁGUAS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CDSS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

SPI	Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função - Não lista especificamente o transporte ferroviário de cargas.	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV.</u>
ARTESP	- Fiscalização, controle e regulação de todas as modalidades de serviços públicos de transporte delegadas, autorizadas, permitidas ou concedidas a entidades de direito privado - Não lista especificamente o transporte ferroviário de cargas. - Órgão executivo ferroviário, na circunscrição dos serviços delegados.	<u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> <u>LC nº 1.413/2024, arts. 63 e 64.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º</u>
ARSESP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
STM	- Execução da política estadual de transportes de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trólebus, e demais modais de interesse metropolitano; - Organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo: o planejamento do transporte coletivo regional e a elaboração, a execução e a fiscalização dos serviços, de programas e obras para o seu cumprimento e controle; o estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, à implantação, à expansão, à melhoria, à operação, à manutenção e à fiscalização dos serviços.	<u>Art. 2, Decreto nº 49.752/2005</u> <u>Art. 2º, IV - Decreto nº 49.752/2005</u>

	- Promoção do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas. - Estudo e participação nas formulações, proposições e definição das políticas públicas que envolvam o transporte ferroviário de carga nas regiões metropolitanas.	
CPTM	Prestar a terceiros serviços de transporte de cargas, em trechos de passagem pelo território por ela servido.	<u>Art. 2º, IV – Decreto nº 49.752/2005</u>
EMTU	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
METRO	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

Ferroviário (passageiros)

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	- Políticas estaduais de transporte ferroviário, exceto transporte de passageiros de regiões metropolitanas. - Administração direta ou indireta do Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo – SFE/SP (planejamento, construção, manutenção, operação, exploração e fiscalização). Inclui o transporte ferroviário de sua competência e o delegado por outros entes federados. - Cooperação técnica com a CPTM para desenvolvimento do SFE/SP (cargas e passageiros)	<u>Lei nº 17.612/2022, arts. 1º, 6º, 12-14 e 40-41.</u> <u>Decreto nº 67.435/2023, art. 3º, V.</u> <u>Convênio SEMIL-CPTM/2024 (jun/2024 - vigência de 30 meses)</u>

		• <u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	• "Autorizar e fiscalizar os serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros.	• <u>Decreto-lei nº 16.546/1946, art. 2º, "d"</u>
SP-ÁGUAS	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CDSS	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SPI	• Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de (i) transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais; e (ii) transporte metroferroviário.	• <u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV.</u>
ARTESP	• Fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados autorizados, permitidos ou concedidos de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais; de transporte metroferroviário; e infraestruturas associadas a serviços de transporte coletivo, tais como vias, terminais e garagens, de propriedade estadual. • Órgão executivo ferroviário, com relação aos serviços delegados.	• <u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> • <u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, V e 64, III.</u> • <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, V e Vi</u>
ARSESP	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPP	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

STM	• Execução da política estadual de transportes de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trólebus, e demais modais de interesse metropolitano; • Organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo: o planejamento do transporte coletivo regional e a elaboração, a execução e a fiscalização dos serviços, de programas e obras para o seu cumprimento e controle; o estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, à implantação, à expansão, à melhoria, à operação, à manutenção e à fiscalização dos serviços. • Promoção do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas. • Execução da política estadual de transportes metropolitanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo o sistema ferroviário	• <u>Art. 2º, Decreto nº 49.752/2005</u> • <u>Art. 2º, IV – Decreto nº 49.752/2005</u>
CPTM	• Planejamento, estudo, projeto, construção, implantação, exploração e manutenção de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado. • Atuação em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. • Execução de obras e serviços correlatos necessários à integração do transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades. • Operação de conexões intermodais de transporte de passageiros.	• <u>Lei nº 7.861/1992, art. 4º, I a III</u>

EMTU	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Metroferroviário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de mobilidade, exceto transporte de passageiros de regiões metropolitanas.	<u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	Autorizar e fiscalizar os serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros.	<u>Decreto-lei nº 16.546/1946, art. 2º, "d"</u>
SP-ÁGUAS	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CDSS	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

SPI	Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de (i) transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais; e (ii) transporte metroferroviário.	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV.</u>
ARTESP	- Fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados autorizados, permitidos ou concedidos de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais; de transporte metroferroviário; e infraestruturas associadas a serviços de transporte coletivo, tais como vias, terminais e garagens, de propriedade estadual. - Órgão executivo ferroviário, com relação aos serviços delegados.	<u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> <u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, V e 64, III.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, V e Vi</u>
ARSESP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
STM	- Estudo, formulação e proposição das políticas públicas que envolvam o transporte sobre trilhos, de passageiros, de qualquer tecnologia e desempenho, para acesso, passagem ou atendimento nas regiões metropolitanas. - Execução da política estadual de transportes metropolitanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo o sistema ferroviário.	<u>Art. 2º, Decreto nº 49.752/2005</u> <u>Art. 2º, IV – Decreto nº 49.752/2005</u>
CPTM	Planejamento, estudo, projeto, construção, implantação, exploração e manutenção de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado.	<u>Estatuto Social, art. 2º, I a III</u>

	- Atuação em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. - Execução de obras e serviços correlatos necessários à integração do transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades. - Operação de conexões intermodais de transporte de passageiros.	
EMTU	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
METRO	- Planejamento, projeto, construção, implantação, operação e manutenção de sistemas de transporte público metroviário, ferroviário e sobre pneus, na Região Metropolitana de São Paulo. - Execução de obras e serviços correlatos necessários à integração do sistema de transporte ao complexo urbanístico da cidade. - Construção e operação de terminais de passageiros e estacionamentos.	<u>Lei nº 6.988/1966, art. 4º, "a" a "e",</u> <u>Estatuto Social, art. 2º, I a III</u>

Transporte Coletivo Intermunicipal (Ônibus)

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de mobilidade, exceto transporte de passageiros de regiões metropolitanas.	<u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

SP-ÁGUAS	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CDSS	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
SPI	- Funções gerais acima - Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais.	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV.</u>
ARTESP	Fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados autorizados, permitidos ou concedidos de infraestruturas e serviços de transporte coletivo intermunicipal, inclusive metropolitano, em quaisquer de seus modais; e infraestruturas associadas a serviços de transporte coletivo, tais como vias, terminais e garagens, de propriedade estadual.	<u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> <u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, V.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, V e Vi</u>
ARSESP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
STM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

CPTM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
EMTU	*Em liquidação* - Operação e expansão dos serviços metropolitanos de transporte de passageiros sobre pneus (ônibus, vans e serviços afins). - Planejamento e gestão de conexões intermodais (terminais, estacionamentos, integrações com Metrô e CPTM). - Celebração de convênios e contratos, desapropriações e servidões administrativas para implementação do sistema.	<u>Estatuto, art. 2º e par. 1º;</u> <u>Decreto nº 27.411/1987, art. 2º</u> <u>Decreto nº 69.375/2025</u>
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Rodoviário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de transporte rodoviário.	<u>Decreto nº 67.435/2023, art. 1º, VI; art. 3º, V; art. 4º, VIII; art. 5º, IX</u> <u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	- Elaborar previsão orçamentária e de recursos. - Projetar, construir, conservar e operar rodovias estaduais.	<u>Decreto-lei nº 16.546/1946, art. 2º</u>

	• Administrar a rede rodoviária (pedágio, taxas, servidões, acessos, policiamento de trânsito e tráfego). • Autorizar a instalação e regulamentar o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área <i>non aedificandi</i> da malha viária, e definir os padrões operacionais e os preços pela utilização dos bens públicos; • Executar e fiscalizar serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, construção, melhoramento das estradas de rodagem estaduais, inclusive pontes e obras complementares, e realizar as intervenções necessárias à implantação de empreendimentos, inclusive não rodoviários, de interesse público. • Conservar permanentemente as rodovias. • Exercer a polícia do tráfego nas rodovias estaduais. • Realizar estudos para revisão periódica do Plano Rodoviário Estadual. • Prestar ao Governo informações sobre assuntos pertinentes a estradas de rodagem estaduais; • Exercer atribuições delegadas pelo DNIT em estradas federais no Estado. • Órgão executivo rodoviário do Estado de São Paulo	• <u>Portaria PR/DER-001/2025, art. 5º</u> • <u>Decreto nº 69.322/2025, art. 1º</u> • <u>Decreto nº 67.435/2023, art. 5º, IX, "b".</u>
SP-ÁGUAS	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CDSS	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	• <i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

SPI	Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de transporte rodoviário	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV.</u>
ARTESP	- Fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados autorizados, permitidos ou concedidos de infraestruturas e serviços de transporte rodoviário. - Órgão executivo rodoviário na circunscrição dos serviços delegados. - Autorização e regulamentação do uso da faixa de domínio (equipamentos, acessos, estabelecimentos).	<u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> <u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, I e 64, II e III.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, I</u>
ARSESP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
STM	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPTM	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
EMTU	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
METRO	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

Hidroviário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de infraestrutura e serviços de transporte hidroviário, exceto transporte de passageiros de regiões metropolitanas.	<u>Decreto nº 67.435/2023, art. 1º, VI; art. 3º, V; art. 4º, VIII; art. 5º, IX</u> <u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	- Executar, conservar e fiscalizar serviços de travessias de rios em balsas, canoas e outros meios, quando mantidos diretamente ou contratados pelo DER/SP. - Propor tarifas de "ferry boat" subordinados ao DER/SP.	<u>Decreto-lei nº 16.546/1946, art. 2º, "e"; art. 6º, "p"</u>
SP-ÁGUAS	- Fiscalizar, controlar e regular a gestão e o uso dos recursos hídricos de domínio do Estado - Realizar ações relativas à Política Nacional de Segurança de Barragens, no que couber - Promover, controlar, fiscalizar e regular as outorgas do direito de uso de recursos hídricos, bem como o cadastro de seus usuários - Promover a segurança hídrica no território do Estado, fiscalizando e regulando as atividades para tanto necessárias	<u>Lei nº 1.413/2024, arts 67 e 68; Disposições Transitórias - art. 7º</u>

	- Desempenhar atribuições previstas no artigo 4º da Lei nº 10.020, de 3 de julho de 1998, inclusive efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica - Autorizar a implantação de empreendimentos que demandem a utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, bem como a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade e quantidade - Estabelecer regras e fiscalizar as condições de operação dos reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos - Fiscalizar a segurança de barragens - Fornecer subsídios técnicos para orientar a elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos relatórios de situação - Atribuições anteriormente sob a responsabilidade do DAEE	
CDSS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SPI	Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de transporte hidroviário.	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV, "a".</u>
ARTESP	- Fiscalização, controle e regulação dos serviços públicos delegados autorizados, permitidos ou concedidos de infraestrutura e serviços de transporte hidroviário. - Exercer funções de órgão executivo hidroviário na circunscrição dos serviços concedidos.	<u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, III e 64, III.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, III</u>

ARSESP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
STM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPTM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
EMTU	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Dutoviário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de petróleo, gás natural e biocombustíveis; mineração e transformação mineral	<u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "h" e "i".</u>

DER/SP	Autorizar a instalação e regulamentar o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área "<i>non aedificandi</i>" da malha viária mantida e operada diretamente por aquela autarquia, assim como definir os padrões operacionais e os preços pela utilização dos bens públicos.	<u>Portaria PR/DER-001/2025, art. 5º, VI</u>
SP-ÁGUAS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CDSS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SPI	- Funções gerais acima - Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de distribuição de gás [Obs.: nesse caso, a competência estadual é sobre a malha de distribuição de gás, e não sobre a linha de transporte, que fica fora da malha de distribuição. Essa competência está listada apenas porque pode haver uma relação com o transporte de gás até chegar à malha de distribuição]	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV, "f".</u>
ARTESP	Autorizar e regulamentar, no âmbito da malha viária delegada à iniciativa privada, a instalação e o funcionamento de equipamentos e serviços na faixa de domínio e na área "<i>non aedificandi</i>", definindo os padrões operacionais e os preços pela utilização dos bens públicos.	<u>LC nº 914/2002, art. 1º.</u> <u>LC nº 1.413/2024, 64, II.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, V e VI</u>
ARSESP	regulação dos serviços de gás canalizado de titularidade estatal, saneamento básico de titularidade municipal ou compartilhada e geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, quando delegada pela União.	<u>Lei nº 1.413/2024, art. 61, I ; 62, I, "d"</u>

	Homologar a servidão gratuita e permanente de acesso, a partir do gasoduto de transporte, aos dutos de sistema de distribuição de gás canalizado, instituída pelo concessionário em favor de outros distribuidores	
CPP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
STM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPTM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
EMTU	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Portuário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
SEMIL	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

DER/SP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
SP-ÁGUAS	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CDSS	- Administrar e explorar o Porto Organizado de São Sebastião. - Exercer funções de Autoridade Portuária (Lei nº 12.815/2013, art. 17). - Executar Plano Estratégico de Administração e Exploração do Porto. - Construir, reformar, ampliar, melhorar, manter, arrendar e explorar a infraestrutura portuária. - Promover obras e modernização para garantir serviço adequado, seguro e com tarifas módicas. - Arrendar áreas e instalações do porto, conforme PDZ e normas da ANTAQ. - Pré-qualificar operadores portuários privados (Lei nº 12.815/2013, art. 16, IV). - Encaminhar política tarifária ao Executivo estadual, após aprovação da ANTAQ. - Executar atribuições do Convênio de Delegação União–Estado (Lei nº 9.277/1996).	<u>Decreto-lei nº 63/1969, art. 1º-2º.</u> <u>Decreto nº 52.102/2007, art. 4º.</u> <u>Estatuto Social, art. 2º.</u>
SPI	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

ARTESP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
ARSESP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPP	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
STM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPTM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
EMTU	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Aeroportuário

ORGÃO	COMPETÊNCIA	LEGISLAÇÃO
-------	-------------	------------

SEMIL	Formulação, implementação, avaliação e integração das políticas estaduais de infraestrutura e serviços de transporte aeroviário.	<u>Decreto nº 69.376/2025, art. 1º, I, "j".</u>
DER/SP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SP-ÁGUAS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CDSS	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
SPI	- Funções gerais acima - Representação do Estado, na condição de Poder Concedente, na prática dos atos correspondentes à função, em relação aos serviços de transporte aeroviário.	<u>Decreto nº 69.377/2025, art. 1º, I a IV, "c".</u>
ARTESP	- Regular, fiscalizar e controlar serviços e infraestrutura aeroportuária cuja competência tenha sido delegada pela União. - Exercer funções de órgão executivo aeroportuário na circunscrição dos serviços concedidos	<u>LC nº 1.413/2024, arts. 63, II e 64, III.</u> <u>Regimento Interno (2025), art. 3º, II</u>
ARSESP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>
CPP	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>	<i>Não foram identificadas competências para este meio de transporte.</i>

STM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
CPTM	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
EMTU	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.
METRO	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.	Não foram identificadas competências para este meio de transporte.

Apêndice B – Levantamento normativo

Tabela A-2 Levantamento normativo

Ferroviário (Cargas)		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no setor ferroviário, atribuindo à União a exploração dos serviços de transporte ferroviário interestadual e internacional e a definição das diretrizes do Sistema Nacional de Viação, bem como a competência privativa para legislar sobre política nacional de transportes.	Constituição
Decreto nº 1.832/1996	Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários	D1832
Decreto nº 11.245/2022	Regulamenta a Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, no âmbito da administração pública federal, institui o Programa de Desenvolvimento Ferroviário	D11245
Decreto nº 473/1992	Dispõe sobre inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, da AGEF - Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. e da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	D0473
Deliberação nº 257/2022	Aprovou a minuta de Contrato de Adesão para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias	D257
Instrução Normativa nº 1/2025	Dispõe sobre a avaliação técnica e cálculo indenizatório de bens que compõem o patrimônio ferroviário do DNIT	IN1
Lei nº 10.233/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência	L10233

	Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes	
Lei nº 11.772/2008.	Autorizou a criação da Valec Engenharia	L11772
Lei nº 12.379/2011	Instituiu o Sistema Nacional de Viação ("SNV")	L12379
Lei nº 13.448/2017	Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos	L13448
Lei nº 14.273/ 2021	Estabelece a Lei das Ferrovias	L14273
Lei nº 17.612/2022	Institui o Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo ("SFE/SP")	L17612
Lei nº 8.031/1990	Cria o Programa Nacional de Desestatização ("PND")	L8031
Lei nº 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal	L8987
Lei nº 9.074/1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências	L9074
Portaria nº 532/2024	Estabelece diretrizes para a prorrogação antecipada das concessões de serviço público de transporte ferroviário	P532
Portaria nº 870/2025	Institui a Política Nacional de Outorgas Ferroviárias no âmbito do Ministério dos Transportes	P870
Resolução ANTT nº 5.943/2021	Dispõe sobre operações de direito de passagem e de tráfego mútuo no Subsistema Ferroviário Federal	R5943

Resolução ANTT nº 5.944/2021	Dispõe sobre a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas aos usuários	R5944
Resolução ANTT nº 5.987/2022	Disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização	R5987
Resolução ANTT nº 5.990/2022	institui o Registro Nacional do Agente Transportador Ferroviário de Cargas e regulamenta a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração de infraestrutura pelo Agente Transportador Ferroviário - ATF	R5990
Resolução ANTT nº 6.050/2024	Altera a Resolução nº 5.987/2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização	R6050
Resolução ANTT nº 6.058/ 2024	Disciplina o procedimento administrativo de chamamento público para exploração indireta de ferrovias federais mediante outorga por autorização	R6058

Tabela A-2 1 Levantamento normativo

Ferroviário (Passageiros)		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no setor ferroviário, atribuindo à União a exploração dos serviços de transporte ferroviário interestadual e internacional e a definição das diretrizes do Sistema Nacional de Viação, bem como a competência privativa para legislar sobre política nacional de transportes.	Constituição
Lei nº 10.233/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes	L10233
Lei nº 12.379/2011	Instituiu o Sistema Nacional de Viação ("SNV")	L12379
Lei nº 17.612/2022	Institui o Subsistema Ferroviário do Estado de São Paulo ("SFE/SP")	L17612
Portaria nº 870/2025	Institui a Política Nacional de Outorgas Ferroviárias no âmbito do Ministério dos Transportes	P870
Resolução ANTT nº 5.974/2022	Dispõe sobre o Transporte Ferroviário de Passageiros regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Resolução nº 5.974, de 21 de março de 2022
Resolução ANTT nº 5.990/2022	institui o Registro Nacional do Agente Transportador Ferroviário de Cargas e regulamenta a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração de infraestrutura pelo Agente Transportador Ferroviário - ATF	R5990

Metroferroviário		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no transporte metroferroviário, atribuindo à União as diretrizes da política nacional de transportes e a exploração de serviços ferroviários interestaduais, aos Municípios o transporte coletivo de interesse local e aos Estados, no exercício da competência residual, a organização e gestão de serviços de interesse comum em Regiões Metropolitanas, com titularidade compartilhada conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal	Constituição
Decreto Estadual nº 49.752/2005	Reorganiza a Secretaria dos Transportes Metropolitanos	Decreto nº 49.752, de 04 de julho de 2005 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 67.443/2023	Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo - PPI-SP e dá providências correlatas	D67443
Decreto Estadual nº 67.443/2023	Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo - PPI-SP e dá providências correlatas.	Decreto nº 67.443, de 11 de janeiro de 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 69.377/2025	Aprova a Estrutura Organizacional e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Parcerias em Investimentos.	DECRETO Nº 69.377, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Decreto nº 49.752/2005	Reorganiza a Secretaria dos Transportes Metropolitanos	Decreto nº 49.752, de 04 de julho de 2005 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 69.375/2025	Dispõe sobre a apresentação do Plano de Desmobilização da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. - EMTU contendo as medidas que serão adotadas para sua dissolução, liquidação e extinção	DECRETO Nº 69.375, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Deliberação ARTESP nº 01/2025	Aprova a nova estrutura organizacional e o Regimento Interno da Agência, instituindo as diretorias técnicas para cada modal, como a superintendência metroferroviário	Diário Oficial do Estado de São Paulo
Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011	Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas	Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413
Lei Estadual nº 10.294/1999	Estabelece os direitos básicos dos usuários de serviços públicos no Estado, servindo de base para a fiscalização de qualidade	LEI Nº 10.294, DE 20 DE ABRIL DE 1999 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Estadual nº 7.861/1992	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, e dá outras providências	Lei nº 7.861, de 28 de maio de 1992 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Federal nº 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	Lei nº 11.079

Lei Municipal nº 13.241/2001	Dispõe sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo	LEI Nº 13.241 DE 12 DE DEZEMBRO DE 2001 « Catálogo de Legislação Municipal
Lei Municipal nº 16.050/2014	Instituiu a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, dispondo expressamente que o Plano Diretor deve se articular com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da Região Metropolitana	LEI Nº 16.050 DE 31 DE JULHO DE 2014 « Catálogo de Legislação Municipal
Lei nº 11.688/2004	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências	L11688
Lei nº 12.587/2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana	L12587
Lei nº 13.089/2015	Institui o Estatuto da Metrópole	L13089
Lei nº 14.273/ 2021	Estabelece a Lei das Ferrovias	L14273
Lei nº 7.835/1992	Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos e dá providências correlatas	L7835
Lei nº 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal	L8987
Lei Municipal nº 6.988/1966	Autoriza a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, e dá outras providências	LEI Nº 6.988 DE 26 DE DEZEMBRO DE 1966 « Catálogo de Legislação Municipal
Portaria Conjunta SPI/ARTESP nº 002/2025	Disciplina o procedimento técnico para análise de reequilíbrios econômico-financeiros nos contratos de concessão e PPP	2025

Portaria Conjunta SPI/STM/ARTESP nº 001/2025	Estabelece o marco temporal e o rito de transição para a assunção das funções regulatórias pela ARTESP	2025
--	--	------

Transporte Coletivo de Passageiros (Ônibus)		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Estabelece a repartição de competências segundo o princípio da predominância do interesse, atribuindo à União a definição das diretrizes da política nacional de transportes e do desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos, reservando aos Estados a competência residual e aos Municípios a organização e prestação dos serviços de transporte de interesse local.	Constituição
Decreto nº 69.375/2025	Dispõe sobre a apresentação do Plano de Desmobilização da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. - EMTU contendo as medidas que serão adotadas para sua dissolução, liquidação e extinção	DECRETO Nº 69.375, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto-Lei nº 16.546/ 1946	Dispõe sobre a reorganização do Departamento de Estradas de Rodagem	DECRETO-LEI Nº 16.546, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1946 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413
Lei Estadual nº 1.492/1977	Estabelece o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos e autoriza a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A - EMTU/SP e dá providências correlatas	LEI Nº 1.492, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1977 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei nº 12.587/2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana	L12587

Lei nº 6.261/1975	Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências	L6261
-------------------	--	-------

Transporte rodoviário		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no transporte rodoviário, atribuindo à União a exploração dos serviços interestaduais e internacionais de passageiros e a competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte, assegurando aos Municípios os serviços de interesse local e aos Estados a competência residual, inclusive sobre rodovias que transponham limites municipais dentro do território estadual	Constituição
Decreto Estadual nº 46.708/2002	Aprova o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte no Estado de São Paulo - ARTESP	D46708
Decreto Estadual nº 61.634/2015	Dispõe sobre as concessões de serviços públicos de exploração do sistema rodoviário, autorizando e estabelecendo regras para a concessão de novos lotes de rodovias estaduais.	Decreto nº 61.634, de 19 de novembro de 2015 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 67.443/2023	Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo - PPI-SP e dá providências correlatas	D67443
Decreto Estadual nº 69.339/2025	Regulamenta a Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, que dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, bem como estabelece diretrizes para a organização das agências e dá providências correlatas.	D69339
Decreto nº 11.964/2024	Regulamenta os critérios e as condições para enquadramento e acompanhamento dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para fins de emissão dos valores mobiliários	D11964

Decreto-lei Estadual nº 13.626/1943	Dispõe sobre normas para o traçado das estradas de rodagem do Estado de São Paulo	Decreto-lei Nº 13
Deliberação ARTESP nº 276/2025	Regimento Interno ARTESP	Regimento Interno
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413
Lei Complementar nº 914/2002	Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP	L914
Lei Estadual nº 10.219/1999	Autorizou o Poder Executivo estadual a firmar convênio com os municípios ou outras pessoas jurídicas de direito público interno e de direito privado, objetivando a prestação de serviço médico emergencial, gratuitamente, nas rodovias paulistas	Lei nº 10.219, de 12 de fevereiro de 1999 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Estadual nº 12.541/2007	Instituiu o direito de socorro emergencial e remoção aos usuários das rodovias estaduais em São Paulo	Lei nº 12.541, de 30 de janeiro de 2007 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei Estadual nº 13.836/2009	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação e manutenção de acesso a telefone fixo e/ou móvel nas rodovias do Estado de São Paulo	Lei Ordinária 13836 2009 de São Paulo SP
Lei Estadual nº 16.933/2019	Estabelece as diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria e dá providências correlatas	L16933
Lei nº 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	L1079

Lei nº 11.688/2004	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências	L11688
Lei nº 12.431/2011	Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica	L12431
Lei nº 14.801/2024	Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura	L14801
Lei nº 7.835/1992	Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos e dá providências correlatas	L7835
Lei nº 9.361/1996	Cria o Programa Estadual de Desestatização - PED	L9361
Portaria ARTESP nº 01/2021	Dispõe sobre a certificação de projetos executivos e obras no âmbito do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo	Portaria ARTESP nº 01/2021
Portaria ARTESP nº 02/2012	Aprovou a padronização dos procedimentos relativos à instrução dos processos que tratam das alterações de itens dos cronogramas físico-financeiro, das adequações de investimentos e da efetivação do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões de rodovias do Estado de São Paulo.	Diário Oficial do Estado de São Paulo
Portaria ARTESP nº 162/2024	Regulamenta a autorização de acesso não comercial pelas rodovias estaduais, administradas pela iniciativa privada sob o regime de concessão ou parceria público-privada, aos terrenos contíguos à faixa de domínio	Portaria ARTESP nº 162/2024
Portaria ARTESP nº 26/2019	Instituiu o procedimento administrativo para apuração dos Indicadores de Desempenho, do Coeficiente de Desempenho de Serviços Prestados (CSP) e do Índice de Qualidade e Desempenho (IQD) dos contratos de concessão que apresentam tais parâmetros para mensuração da qualidade do serviço prestado	Portaria ARTESP nº 26/2019

Portaria ARTESP nº 35/2022	Dispõe sobre a apuração do desequilíbrio e reequilíbrio econômico-financeiro por meio da sistemática do Fluxo de Caixa Marginal em virtude da inclusão de Novos Investimentos em contratos de concessão de rodovias	Portaria ARTESP nº 35/2022
Portaria ARTESP nº 47/2025	Aprovou os procedimentos relativos aos instrumentos de participação social realizados no âmbito da ARTESP	Portaria ARTESP nº 47/2025
Portaria ARTESP nº 56/2025	Dispõe sobre os critérios de concessão, renovação, cancelamento e suspensão do benefício de isenção do pagamento da tarifa de pedágio nas rodovias concedidas no âmbito do Estado de São Paulo	Portaria ARTESP nº 56/2025
Portaria ARTESP nº 81/2024	Apresenta os parâmetros e critérios técnicos de implementação e operação do Sistema de Livre Passagem no âmbito do Programa Siga Fácil SP	PA8124
Portaria ARTESP nº 81/2024	Apresenta os parâmetros e critérios técnicos de implementação e operação do Sistema de Livre Passagem no âmbito do Programa Siga Fácil SP	Portaria ARTESP nº 81/2024
Portaria ARTESP nº 95/2025	Instituiu o Programa Conecta Rodovias, estabelecendo diretrizes para a apresentação, análise e eventual implementação de propostas de modernização da comunicação com usuários das rodovias concedidas	Portaria ARTESP nº 95/2025
Portaria Conjunta ARTESP/DER-SP nº 01/2025	Disciplina o fluxo de informações dos registros de infrações de trânsito do Sistema de Livre Passagem das rodovias concedidas do Estado de São Paulo feito pelas CONCESSIONÁRIAS, a fim de possibilitar a emissão de autos de infração pelo DER-SP e apuração do valor devido de compensação por inadimplência pela ARTESP	PC0125
Resolução SPI nº 001/2023	Dispõe sobre a instrução de processos administrativos encaminhados à Secretaria de Parcerias em Investimentos	R0123

Resolução SPI nº 001/2024	Aprovou o regulamento para a aplicação de circunstância atenuante nos processos administrativos sancionatórios instaurados no âmbito dos contratos de delegação dos serviços públicos, às concessionárias que promovam a quitação não litigiosa das multas aplicáveis às infrações contratuais que lhes sejam imputáveis	Resolução SPI nº 001/2024
Resolução SPI nº 019/2023	Estabelece procedimento para avaliação, no âmbito da Secretaria de Parcerias em Investimentos, de medidas para mitigação do impacto de desequilíbrios econômico-financeiros em contratos de delegação de serviços públicos	R1923
Resolução SPI nº 020/2023	Altera a Resolução SPI nº 001, de 06-02-2023	R2023

Transporte hidroviário e travessias		
Normativo	Síntese	Link
Decreto Estadual nº 18.740/1982	Disciplina a concessão de prioridades de embarque nas balsas ("ferry-boats") que operam nas travessias a cargo do Departamento Hidroviário	decreto n. 18.740, de 28.04.1982
Decreto Estadual nº 63.881/2018	Regulamenta a Lei nº 10.095, de 26 de novembro de 1998, que dispõe sobre o Plano Cicloviário do Estado de São Paulo e dá providências correlatas	Decreto nº 63.881, de 03 de dezembro de 2018 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 15.003/1980	Dispõe sobre isenção de pagamento das tarifas, nos casos que especifica	Decreto nº 15.003, de 05 de maio de 1980 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 67.435/2023	Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica e dá providências correlatas.	Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto Estadual nº 67.443/2023	Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo – PPI-SP	Decreto nº 67.443, de 11 de janeiro de 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 16.844/1925	Approva o plano das obras que "The São Paulo Tramway, Ligth & Power Company, Limited" pretende executar nos municípios de Sallesopolis, Santos, Mogy das Cruzes, São Bernardo, Santo Amaro e Itapeceirica, no Estado de São Paulo, para aproveitamento da força hydraulica do rio Tieté e de alguns de seus afluentes, e declara a urgencia da desapropriação dos terrenos e bemfeitorias compreendidos nas respectivas plantas	Portal da Câmara dos Deputados

Decreto nº 3.349/1899	Concede autorização á The S. Paulo Railway Light and Power Company limited para funnnccionar na Republica dos Estados Unidos do Brazil	Portal da Câmara dos Deputados
Decreto nº 42.817/1998	Reorganiza a Secretaria dos Transportes e dá providências correlatas	al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-42817-19.01.1998.html
Decreto nº 69.376/2025	Aprova a Estrutura Organizacional e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística	DECRETO Nº 69.376, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 69.619/ 2025	Autoriza a abertura de licitação para a concessão patrocinada dos serviços públicos de operação, manutenção e realização dos investimentos necessários para a exploração do sistema de transporte aquaviário de veículos e passageiros denominado "Sistema de Travessias", e aprova o respectivo regulamento	DECRETO Nº 69.619, DE 11 DE JUNHO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº. 22.227/1984	Dispõe sobre delegação de competência para fixação de tarifas das travessias operadas pelo Departamento Hidroviário, da Secretaria dos Transportes	al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-22227-17.05.1984.html
Decreto-Lei nº 244/1967	Dispõe sobre a indústria de construção naval. Estabelece as atividades e serviços e para quais finalidades devem ser utilizados os estaleiros	Del0244
Decreto-Lei nº 5/1969	Dispõe que o Poder Executivo promovera a constituição e organização de uma sociedade por ações sob a denominação de "DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A"	al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1969/decreto.lei-5-06.03.1969.html
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413
Lei nº 10.048/2000	Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Estabelece, em âmbito federal, quais usuários devem ser	L10048

	atendidos de forma prioritária quando na prestação de serviços de qualquer tipo	
Lei nº 10.095/1998	Dispõe sobre o Plano Cicloviário do Estado de São Paulo e dá outras providências	Lei nº 10.095, de 26 de novembro de 1998 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei nº 10.233/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.	L10233
Lei nº 10.714/2003	Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e assegura a isenção de pagamento de tarifa para maiores de 65 anos nos transportes coletivos urbanos	L10714
Lei nº 12.379/2011	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV; quanto aos modos de transporte, compreende os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário	L12379
Lei nº 12.587/2012	Estabelece as diretrizes a serem observadas no desenvolvimento das políticas de mobilidade urbana, as atribuições da União para o seu desenvolvimento, os direitos dos usuários entre outras matérias	L12587
Lei nº 12.815/2013	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários	L12815
Lei nº 13.081/2015	Dispõe sobre a construção e a operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em vias navegáveis e potencialmente navegáveis	L13081

Lei nº 13.081/2015	Dispõe sobre a construção e a operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em vias navegáveis e potencialmente navegáveis. Altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.	L13081
Lei nº 17.148/2019	Autoriza o Poder Executivo a adotar providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A.	Lei nº 17.148, de 13 de setembro de 2019 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei nº 18.151/2025	Autoriza o Poder Executivo a contratar Parceria-Público-Privada, na forma que determina.	LEI Nº 18.151, DE 21 DE ABRIL DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei nº 9.318/1966	Dispõe sobre a estruturação da Secretaria dos Transportes e dá outras providências	Lei nº 9.318, de 22 de abril de 1966 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Lei nº 9.432/1997	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências	L9432
Lei nº 9.432/1997	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. A norma em questão estabelece requisitos para que uma travessia aquática seja classificada como "navegação de travessia"	L9432
Lei nº 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conforme art. 13, toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas	L9433
Lei nº 9.537/1997	Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências	L9537
Lei nº 9.984/2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos	L13081

	Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.	
NORMAM 202/DPC	Regulamenta e dispõe sobre definições, requisitos, condições e recomendações da Marinha para navegações e embarcações. Estabelece requisitos para a classificação de embarcações como 'Ferry Boat' e 'navegação de travessia'	normam-202.pdf
Portaria nº 441/2023	Aprova plano geral de outorgas de exploração das vias navegáveis ou potencialmente navegáveis situadas em corpos de água de domínio da União; e de prestação de serviços de transportes aquaviário, proposto pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	P441
Resolução Conjunta SLT-STM/2018	Reajuste das tarifas de Serviços para Transporte de Veículos por Balsas, de Transporte Coletivo de Passageiros por meio de Lanchas e/ou Catraias, Serviços de Balsas Mista – Veículos e Passageiros com e sem bicicletas e as tarifas de Transporte de Veículos por Balsas, pelo Sistema "Hora Marcada".	resolucao-conjunta-slt-stm-001-28-06-2018.pdf
Resolução DNIT nº 8/2020	Institui a Metodologia de Gerenciamento das Hidrovias Interiores integrantes dos Subsistema Aquaviário Federal	Resolução DNIT nº 8/2020
Resolução SEMIL nº 79/2023	Dispõe sobre medidas de otimização do serviço de travessia litorânea no terminal São Sebastião-Ilhabela em relação ao embarque de caminhões	RESOLUCAO-SEMIL-079 -2023-PAGINA-119.pdf
Resolução SPI nº 004/2023	Dispõe sobre a inclusão de projetos no Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo – PPI - SP	Resolução SPI nº 004/2023

Dutovias		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no transporte dutoviário, atribuindo à União o monopólio da atividade de transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem	Constituição
Decreto nº 10.712/2021	Regulamenta a Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021	D10712
Decreto nº 43.889/1999	Aprova o Regulamento de concessão e permissão da prestação de serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado	Decreto nº 43.889, de 10 de março de 1999 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 65.889/2021	Dispõe sobre critérios de classificação de gasodutos de distribuição de gás canalizado no âmbito do Estado de São Paulo	Decreto nº 65.889, de 27 de julho de 2021 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto-lei 227/1967	Dispõe que o transporte de minérios — de que os minerodutos são uma espécie — é considerado como uma atividade de mineração, subordinando-se, portanto, à regulação federal	Del0227
Decreto-Lei/1938	Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país	DEL0395-38
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413

Lei nº 14.134/2021	Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural	L14134
Lei nº 14.993/2024	Dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável de baixo carbono e a captura e a estocagem geológica de dióxido de carbono; institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano	Portal da Câmara dos Deputados
Lei nº 9.478/1997 ("Lei do Petróleo")	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo	L9478
Norma ABNT NBR 12.712	define os critérios para o dimensionamento e especificações técnicas de redes de transporte e distribuição de gás combustível	Target Normas: ABNT NBR 12712 NBR12712 Projeto de sistemas
Norma ABNT NBR 15.280-1	Norma que trata especificamente do projeto técnico de dutos terrestres, abrangendo aspectos como seleção de materiais, espessura de parede, proteção anticorrosiva, critérios de pressão e segurança operacional	NBR-15280-1-2009-Dutos-Terrestres-Projeto.pdf.pdf
Norma ABNT NBR 15.280-2	Estabelece os requisitos mínimos exigíveis para construção, montagem, condicionamento, teste e aceitação de dutos terrestres. Aplica-se a dutos terrestres novos de aço carbono, seus componentes e complementos, e também às modificações de dutos existentes	Target Normas: NBR 15280-2: a construção e a montagem dutos
Norma ABNT NBR 7276	Estabelece requisitos visuais e posicionamento de placas de advertência ao longo do traçado, reforçando a segurança em áreas de risco.	Target Normas: ABNT NBR 7276 NBR7276 Sinalização de advertência
Norma ASME B31.4	Norma estabelece critérios técnicos para o projeto, construção, operação e manutenção de dutos terrestres e submarinos que transportam hidrocarbonetos líquidos e outros líquidos industriais. A ASME B31.4 cobre aspectos como resistência de materiais, proteção anticorrosiva, testes hidrostáticos e procedimentos de inspeção, sendo amplamente adotada em empreendimentos que envolvem oleodutos no Brasil	Target Normas: ASME B31.4: tubulação para o transporte de líquidos

Norma ASME B31.8	Disciplina o projeto, a construção e a operação de sistemas de dutos de transporte e distribuição de gases combustíveis, como o gás natural. Abrange redes de alta pressão, malhas urbanas e gasodutos regionais, com foco na integridade dos materiais, soldagem, proteção contra falhas mecânicas, controle de vazamentos e segurança pública	Target Normas: ASME B31.8: os sistemas de tubulação de transmissão
Portaria ANP nº 125/2002	Regula intervenções em áreas próximas a dutos, como obras civis ou instalações paralelas. A norma visa preservar a integridade física das estruturas e reduzir riscos operacionais decorrentes de interferências externas.	Portaria Técnica 125 2002 da ANP BR
Resolução ANP nº 11/2016	Regula o acesso de terceiros à infraestrutura de gasodutos, seja por chamada pública, cessão de capacidade ou troca operacional. É um instrumento central para ampliar a competição e otimizar o uso da malha, sobretudo no contexto de abertura do mercado de gás.	Resolução 11 2016 da ANP BR
Resolução ANP nº 15/2014	Normatiza a metodologia de cálculo das tarifas de transporte dutoviário. Busca garantir equilíbrio entre remuneração adequada dos operadores e modicidade tarifária para usuários, assegurando a sustentabilidade econômico-financeira do sistema.	Resolução 15 2014 da ANP BR
Resolução ANP nº 16/2008	Atualiza o Capítulo IX do RTDT, reforçando as exigências quanto à notificação de falhas operacionais, acidentes e vazamentos. Estabelece prazos, tipologias de evento e medidas corretivas, promovendo maior transparência e prevenção de riscos.	Resolução 16 2008 da ANP BR
Resolução ANP nº 40/2016	Uniformiza a especificação técnica do gás natural de origem nacional, alinhando sua composição às exigências de transporte e comercialização. Essa padronização é essencial para garantir a compatibilidade entre os diferentes agentes da cadeia.	Resolução 40 2016 da ANP BR
Resolução ANP nº 44/2011	Define os critérios para caracterizar e aprovar projetos de expansão em dutos já existentes. Viabiliza o aumento da capacidade de transporte frente ao crescimento da demanda, otimizando a utilização da infraestrutura instalada.	Resolução 44 2011 da ANP BR

Resolução ANP nº 51/2013	Controla a atuação de agentes com participação simultânea na operação e carregamento dos dutos. A medida evita conflitos de interesse e assegura a imparcialidade no uso da infraestrutura, especialmente relevante em um ambiente de múltiplos carregadores.	Resolução 51 2013 da ANP BR
Resolução ANP nº 52/2015	Disciplina o processo de outorga para novas instalações dutoviárias, consolidando procedimentos e exigências para obter autorização junto à ANP. A norma traz maior previsibilidade para investidores, fortalecendo o planejamento setorial e a governança dos ativos.	Resolução 52 2015 da ANP BR
Resolução ANP nº 6/2011	Estabelece os parâmetros técnicos e operacionais obrigatórios para a movimentação de gás natural, petróleo e derivados por dutos terrestres. Define critérios para projeto, construção, operação, manutenção, monitoramento de integridade e descomissionamento, sendo a base normativa de segurança e desempenho da malha dutoviária	Resolução 6 2011 da ANP BR
Resolução ANP nº 882/2022	Regulamenta a emissão de declaração de utilidade pública para áreas destinadas à implantação de gasodutos. Essa medida é fundamental para viabilizar desapropriações ou servidões, assegurando a implantação física dos projetos de infraestrutura linear.	Resolução 882 2022 da ANP BR
Resolução CONAMA nº 398/2008	Estabelece o conteúdo mínimo de planos de resposta a emergências ambientais envolvendo oleodutos e gasodutos. Define diretrizes de prevenção, monitoramento e mitigação de impactos em áreas sensíveis, como corpos hídricos e unidades de conservação.	conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=556
Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº 1/1999	Facilita o uso compartilhado de faixas de domínio entre setores de energia, telecomunicações e petróleo. Promove sinergias na implantação de projetos lineares e reduz os impactos socioambientais associados à ocupação do solo.	Anatel - Resolução Conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999 (Aneel, Anatel e ANP)
Resolução Conjunta ANP/INMETRO nº 1/2013	Define os requisitos metrológicos para a medição de volumes transportados. Garante a rastreabilidade e a confiabilidade dos dados de movimentação, fundamentais para fins comerciais, fiscais e regulatórios.	Resolução Conjunta 1 2013 da ANP BR

Portos		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Define a repartição de competências no transporte dutoviário, atribuindo à União a exploração mediante autorização, concessão ou permissão, de portos marítimos, fluviais e lacustres. Assim, o Estado de São Paulo somente assumirá competências no modal portuário em caso de delegação da União	Constituição
Convênio de Delegação de Competências nº 001/2023	Delegação das seguintes competências à Autoridade Portuária de Santos S.A: (i) elaboração de edital e realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias; (ii) a celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias; e (iii) a fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias	EXTRATO-DE-CONVENIO-EXTRATO-DE-CONVENIO-DOU-Imprensa-Nacional.pdf
Convênio de Delegação s/nº/2007	Celebrado entre a União, por intermédio da Secretaria Especial de Portos, e o Estado de São Paulo para administração e exploração do Porto de São Sebastião	Convênio de Delegação s/nº, de 15 de junho de 2007
Decreto nº 12.555/2025	Dispõe sobre as regras, os critérios e os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para a implementação, a habilitação, a execução e o monitoramento do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem – BR do Mar	D12555
Decreto nº 2.184/ 1997	Regulamenta o art. 2º da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos Municípios ou Estados da Federação a exploração dos portos federais	D2184

Decreto nº 2.256/ 1997	Regulamenta o Registro Especial Brasileiro - REB, para embarcações	D2256
Decreto nº 2.596/ 1998	Regulamenta a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional	D2596
Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas)	Decreta o Código de Águas.	D24643compilado
Decreto nº 4.332/ 2002	Estabelece normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional, e dá outras providências.	D4332
Decreto nº 52.102/ 2007	A Companhia Docas de São Sebastião, constituída sob a forma de sociedade anônima, vinculada à Secretaria dos Transportes, com personalidade jurídica de direito privado, terá por finalidade precípua administrar e desenvolver a infra-estrutura do Porto Organizado de São Sebastião, delegado pela União no Estado de São Paulo pelo convênio firmado em 15/06/2007	Decreto nº 52.102, de 29 de agosto de 2007 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 8.033/ 2013	Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias	Decreto nº 8033
Decreto nº 8.945/2016	Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	D8945
Decreto nº 85.309/1980	Dispõe sobre a operação do Porto de Santos, a partir de 8 de novembro de 1980, fixa regras para a passagem do acervo, instalações e pessoal à responsabilidade da Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, e dá outras providências	Decreto-85309.pdf

Decreto nº 9.827/19	Delega competência ao Ministro de Estado da Infraestrutura para definir a área dos portos organizados.	D9827
Decreto nº 9.827/19/2019	Delega competência ao Ministro de Estado da Infraestrutura para definir a área dos portos organizados.	D9827
Decreto-Lei nº 63/ 1969	Dispõe sobre a constituição de sociedade anônima, com a denominação de "Companhia Docas de São Sebastião" e dá outras providências	Decreto-Lei nº 63, de 15/05/1969 (Decreto-Lei 63/1969)
Lei nº 10.233/ 2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.	L10233
Lei nº 12.379/ 2011	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV	L12379
Lei nº 12.815/ 2013	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários;	L12815
Lei nº 13.303/ 2016	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	L13303
Lei nº 6.404/ 1976	Dispõe sobre as Sociedades por Ações.	L6404consol
Lei nº 9.277/1996	Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.	L9277
Lei nº 9.432/1997	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.	L9432

Lei nº 9.537/1997	Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.	L9537
PORTARIA MINFRA nº 1.366/2022	Define a área do Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo	a1
PORTARIA MINFRA nº 1.620/2020	Aprova a atualização do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de Santos e determina a sua publicação no site do Ministério da Infraestrutura	ABTRA – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
PORTARIA MINFRA nº 21/2021	Disciplina a exploração direta e indireta de áreas e instalações não afetas às operações portuárias.	PORTARIA MINFRA nº 21, de 23 de março de 2021
PORTARIA MINFRA nº 530/2019	Estabelece normas para alterações em contratos de arrendamento portuário	PORTARIA-Nº-530-DE-13-DE-AGOSTO-DE-2019-PORTARIA-Nº-530-DE-13-DE-AGOSTO-DE-2019-DOU-Imprensa-Nacional.pdf
PORTARIA MINFRA nº 584/2019	Define a área do Porto Organizado de São Sebastião, no Estado de São Paulo.	hs
PORTARIA MINFRA nº 61/2020	Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário – Planos Mestres (PM), Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO).	ABTRA – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
PORTARIA MPOR nº 67/2024	Aprova a atualização do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de São Sebastião, nos termos que especifica.	Kincaids
PORTARIA MT nº 574/2018	Disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas	PORTARIA NÂº 574, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2018 - Diário Oficial da União - Imprensa Nacional

	administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária - IGAP.	
Portaria SEP nº 245/ 2013	Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração e atualização do Regulamento de Exploração do Porto - REP, pelas Administrações dos Portos.	portaria_245_49_2013
Portaria SEP nº 409/2014	Regulamenta a exploração direta e indireta de áreas não afetadas às operações portuárias em Portos Organizados	arquivo

Aeroportos		
Normativo	Síntese	Link
Constituição Federal de 1988	Atribui à União a exploração da navegação aérea e da infraestrutura aeroportuária e a competência privativa para legislar sobre direito aeronáutico, permanecendo sob autoridade federal as normas de segurança e o controle do espaço aéreo, exercidos pela Agência Nacional de Aviação Civil e pelo Comando da Aeronáutica, admitida a atuação estadual mediante delegação administrativa	Constituição
Decreto nº 69.376/2025	Aprova a Estrutura Organizacional e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística.	DECRETO Nº 69.376, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Decreto nº 69.377/2025	Aprova a Estrutura Organizacional e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Parcerias em Investimentos	DECRETO Nº 69.377, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2025 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ICA 11-408	Restrições aos objetos projetados no espaço aéreo que possam afetar adversamente a segurança ou a regularidade das operações aéreas	ICA 11-408 - Restrições aos objetos projetados no espaço aéreo.pdf
Lei Complementar nº 1.413/2024	Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas	L1413

Terminais Intermodais		
Normativo	Síntese	Link
Decreto-Lei nº 37/1966	Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências.	DECRETO-LEI Nº 37, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966.
Decreto nº 6.759/2009	Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.	DECRETO Nº 6.759, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2009.
Lei nº 11.508/2007	Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.	LEI Nº 11.508, DE 20 DE JULHO DE 2007.
Lei nº 14.600/2023	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020.	LEI Nº 14.600, DE 19 DE JUNHO DE 2023.

Decreto nº 6.759/2009	Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.	DECRETO Nº 6.759, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2009.
Portaria RFB nº 143/2022	Estabelece normas gerais e procedimentos para o alfandegamento de local ou recinto.	PORTARIA RFB Nº 143, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2022.
Lei nº 11.508/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.814/2009.	Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.	LEI Nº 11.508, DE 20 DE JULHO DE 2007.