

REPOSICIONANDO O ESTADO DE SÃO PAULO EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES DE ENTREPSTAGEM E ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS: DA EXECUÇÃO DIRETA À REGULAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE GARGALOS LOGÍSTICOS ENFRENTADOS PELA INICIATIVA PRIVADA

Thamy Kawai Marcos¹

Caio César Alves Ferreira Ramos²

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 – Histórico da participação estatal nas atividades de entrepostagem e abastecimento de alimentos no âmbito do estado de São Paulo; 3 – Repensando a função e a atuação do estado de São Paulo em relação às atividades de abastecimento de alimentos;

-
- 1 Procuradora do estado de São Paulo. LLM junto à Ludwig-Maximilians Universität (LMU), Munique. Especialista em Direito e Economia pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (ESPGE). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).
 - 2 Procurador do estado de São Paulo, em atuação no âmbito da Consultoria Jurídica da Secretaria Estadual de Logística e Transportes. Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), especialista em Direito Administrativo pelo Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Law) e bacharel em Direito pela UERJ.

4 – O tratamento jurídico aos gargalos logísticos à implantação e exploração de entrepostos de abastecimento alimentar por particulares; 5 – A disciplina estadual para autorizações de acesso de terrenos lindeiros às taxas de domínio em rodovias classe zero; 6 – Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente trabalho visa analisar a alteração da forma de participação do estado de São Paulo nas atividades de entrepostagem e abastecimento de alimentos, bem como o tratamento jurídico conferido às autorizações de acesso às rodovias estaduais classe zero com vistas à superação dos gargalos logísticos verificados em tais atividades.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Abastecimento alimentar. Logística. Regulação. Rodovias. Autorizações.

1. INTRODUÇÃO

Com vistas a adequar a forma de atuação estatal em relação às atividades de abastecimento alimentar, abarcando tanto as transformações operadas no mercado quanto as transformações urbanísticas e tecnológicas associadas a essas atividades, o estado de São Paulo recentemente estudou novos caminhos e novas possibilidades para o adequado tratamento a ser dispensado ao tema.

Nessa senda, ouvidos os atores que constantemente lidam com tais matérias, verificou-se que o agir estatal poderia se dar de forma indireta, organizando as atividades envolvidas com o abastecimento alimentar para que os privados pudessem, a seu turno, executá-las diretamente a contento.

Para tanto, mostrou-se necessário realizar avaliações jurídicas sobre temas ainda não explorados, voltados à solução de gargalos logísticos e sua compatibilização com a manutenção dos níveis de serviço das principais rodovias estaduais.

O presente trabalho busca compartilhar as experiências colhidas por ocasião do assessoramento jurídico prestado ao estado de São Paulo, esclarecendo-se inicialmente o histórico do tema, as informações fornecidas por meio das sondagens ao mercado e, por fim, as construções jurídicas que ampararam as decisões estatais

relacionadas às atividades de entrepostagem e abastecimento de alimentos em âmbito estadual.

2. HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO ESTATAL NAS ATIVIDADES DE ENTREPOSTAGEM E ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A participação estatal nas atividades de entrepostagem e abastecimento alimentar no âmbito do estado de São Paulo remonta, inicialmente, a um período em que o Poder Público estadual era diretamente responsável pela viabilização das estruturas pertinentes ao setor. Com efeito, na primeira parte do século XX, foi construído o Entreposto da Cantareira, tendo sido construído anos depois o Centro de Abastecimento de São Paulo S.A. (Ceasa). À época, a área encontrava-se afastada do centro da cidade, mas contava com condições logísticas favoráveis ao abastecimento alimentar da região da capital. Outrossim, atividades correlatas foram desenvolvidas pela Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Cagesp).

Posteriormente, em 1969, por meio da fusão dessas duas empresas do estado de São Paulo (Ceasa e Cagesp), surgiu a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp)³. Suas estruturas cresceram com o decorrer dos anos, com destaque para aquelas referentes ao Pavilhão Mercado Livre do Produtor, construído no Entreposto Terminal São Paulo (ETSP), na capital paulista, em 1977⁴.

Em 1997, a empresa foi federalizada, em decorrência da transferência, para a União, das ações de titularidade do estado de São Paulo, como parte da amortização extraordinária da dívida estadual no âmbito da Lei federal nº 9.497/1997. Atualmente, a Ceagesp⁵ encontra-se vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), sendo que o estado permanece na estrutura societária com qualidade de acionista minoritário.

3 CEAGESP. Histórico. Portal Ceagesp, São Paulo, [2020].

4 Ibidem.

5 No presente trabalho não serão abordadas as interfaces entre o Ceagesp e os entrepostos de abastecimento alimentar privados, por desbordar do escopo proposto pelo artigo.

A par das alterações jurídicas ocorridas, do ponto de vista fático, o crescimento demográfico da cidade transformou o entorno do ETSP, que passou a integrar o centro expandido da capital. Essa transformação ensejou a saturação do tráfego, que por seu turno passou a dificultar o transporte e a logística do abastecimento na região. Outrossim, a estrutura do entreposto não era compatível com as tecnologias desenvolvidas para a estocagem, armazenamento, resfriamento e outros processos relativos à conservação e comercialização de alimentos com segurança, qualidade e escala.

Diante dessas alterações das condições físicas do entorno e dos desenvolvimentos técnicos experimentados pelo setor de alimentos, cogitou o estado a instalação de um novo centro, em área conectada ao Rodoanel Mario Covas, por meio do qual (i) retirar-se-ia o trânsito pesado de caminhões das regiões centrais da metrópole, com apoio de tecnologias de transporte, bem como (ii) seriam identificadas rotas de distribuição dos alimentos, de modo a reduzir os custos de transporte, com correlata redução dos preços finais dos produtos e impacto, inclusive, na cadeia de comercialização de produtos orgânicos. A alternativa se mostrava vantajosa também do ponto de vista fitossanitário, pois haveria maior controle da proliferação de microrganismos e menor poluição ambiental.

Entretanto, a principal sensibilidade do referido projeto, àquela época, era relacionada à adequação entre a localização do novo entreposto de abastecimento e o volume de tráfego gerado pelas atividades de entrepostagem de alimentos⁶, preocupação que permaneceu nos momentos posteriores. O aspecto relacionado à localização do empreendimento correspondia a uma relevante dificuldade, porque as áreas técnicas do estado consideravam que as facilidades ofertadas por algumas das rodovias estaduais, em termos de logística para o abastecimento e distribuição de alimentos, encontrariam obstáculos pela inviabilidade de construção de novos acessos nas principais vias, classificadas como classe zero⁷.

6 O ETSP é a maior central de abastecimento de frutas, legumes, verduras, flores, pescados e diversos da América Latina. Por lá circulam diariamente cerca de 50 mil pessoas e 12 mil veículos, com volume anual de 3.400.000 (três milhões e quatrocentos mil) toneladas de alimentos comercializados e 283.000 (duzentos e oitenta e três mil) toneladas mensais. (CEAGESP. Capital – ETSP. *Portal Ceagesp*, São Paulo, [2021]).

7 Cujo conceito técnico será explicitado adiante.

Nesse contexto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento apresentou proposta de parceria por meio da plataforma digital de parcerias do estado de São Paulo, com a finalidade de promover a estruturação de um projeto de parceria, nos termos do Decreto estadual nº 61.371/2015. A proposta foi aprovada pelo Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatizações (CDPED) em 20 de julho de 2017 e, em 3 de outubro de 2017, foi publicado o edital referente ao procedimento de chamamento público nº 007/2017, tangente ao desenvolvimento de estudos necessários à estruturação do projeto de implantação, operação e manutenção de um novo entreposto.

Foram apresentados quatro estudos, sendo que três deles concentraram-se na proposta delimitada pelo chamamento referente à estruturação de concessão (de direito real de uso e de obra pública). Por outro lado, um dos estudos apresentou proposta de celebração de convênio entre o estado de São Paulo e um terceiro privado.

Não obstante a tentativa de obter, por meio dos estudos, elementos relevantes à estruturação do projeto, verificou-se a existência de alguns empecilhos para seu prosseguimento a contento. De fato, embora o chamamento indicasse a pretensão de realizar-se uma concessão de direito real de uso, ou de concessão de obra pública, tais hipóteses demandariam a existência de algum bem público, seja para oferecê-lo para o exercício do direito real de uso, seja para receber a construção da obra pública. E, de acordo com o entendimento das áreas técnicas, inexistia imóvel público apto à implantação do empreendimento, em vista das restrições logísticas mencionadas alhures. Diante dessa limitação, cada um dos interessados apresentou um terreno correspondente ao seu projeto, de posse ou propriedade particulares.

Ademais, o modelo então gestado apresentaria eventuais dificuldades relacionadas à competitividade, eis que, se o Estado não ofertasse o terreno para a implantação do empreendimento e apenas indicasse as características geográficas que o imóvel selecionado pelos privados deveria ostentar, possivelmente apenas poucos imóveis cumpririam tais requisitos e, conseqüentemente, apenas alguns competidores poderiam concorrer pelo projeto.

Outrossim, nessa senda, essas restrições poderiam gerar ao Estado dificuldades para seleção objetiva da proposta vencedora, uma vez que

possivelmente alguns participantes poderiam ofertar melhores projetos para o entreposto em local pouco adequado aos fins logísticos, ou, ao contrário, projetos de entrepostagem pouco adequados em terrenos logisticamente adequados.

Por tais motivos, a alternativa para a implementação do novo entreposto passaria pela prévia escolha e desapropriação de um imóvel para que, em seguida, fosse licitada sua implementação por meio de concessão (de uso de bem público, ou de obra). Mesmo nessa hipótese, algumas dificuldades poderiam ser vislumbradas, tais como os custos e prazos envolvidos, a reversão do bem ao fim da concessão, bem como a inapropriada rigidez derivada do contrato de concessão a um tema que possivelmente não exigiria controles severos do estado, tampouco guardasse relação com riscos normalmente a ele alocados, tal como a garantia do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Ante tais ponderações, seria vislumbrável a percepção de que a atividade de entrepostagem guardaria características de atividades econômicas privadas, a despeito do interesse público atinente ao abastecimento alimentar, que poderiam ser adequadamente tratadas por outros mecanismos, tais como seu fomento por parte do estado.

Avançando, em 2019, foi realizada sondagem de mercado para aferição das percepções do mercado sobre tal projeto. Naquela oportunidade, os agentes sondados (participantes do setor de logística e abastecimento), em sua maioria, manifestaram-se pela execução das atividades de entrepostagem pelo setor privado, entendendo que o estado deveria se debruçar sobre três principais funções: a garantia ao acesso e à participação de pequenos produtores; acompanhamento (sem interferência) na definição dos preços; e imposição de condições sanitárias e higiênicas mínimas. Outrossim, alertou-se que a atividade de entrepostagem vem se modificando ao longo do tempo, especialmente por meio dos centros de abastecimento das grandes redes de supermercados.

Ademais, o modelo vigente fora criticado pelos sondados na medida em que os compradores não encontravam no entreposto existente diversidade de produtos, de modo que eram necessários outros arranjos de logística para atendimento da demanda, com correspondente aumento do custo. Seria pertinente, assim, que a estrutura física do futuro

entrepasto fosse suficientemente dotada de recursos para manutenção de produtos facilmente perecíveis, tais como lácteos e outros produtos de origem animal. Outrossim, aventou-se, quanto à escala da atividade de entrepostagem, que a existência de múltiplos entrepostos menores, administrados por diferentes operadores em localizações estratégicas, seria possível – com o aviso, no entanto, de que a ausência de garantia mínima de fornecimento e de demanda poderia ser um óbice à longevidade dos entrepostos implantados sob essa modelagem pulverizada.

Sob a perspectiva da logística, foi asseverado que o acesso às rodovias classe zero seria fundamental para a viabilização do negócio, em virtude das vantagens logísticas dessas infraestruturas rodoviárias.

3. REPENSANDO A FUNÇÃO E A ATUAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES DE ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS

Em face de tais circunstâncias, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento houve por bem rever as premissas do projeto inicial, tendo elencado os pontos fundantes do projeto em quatro pilares, quais sejam: segurança, eficiência, transparência e sustentabilidade. Sob o ponto de vista jurídico, foram analisados dois aspectos: (i) a possibilidade de que as atividades de entrepostagem e abastecimento de alimentos fossem realizadas exclusivamente pelo setor privado, com cotejo do relevo público de tais atividades, e (ii) a viabilidade jurídica para a obtenção de autorização de acesso às rodovias classe zero, em relação às implicações de logística geradas pela decisão estatal de mérito.

Quanto ao primeiro aspecto, observou a Nota Técnica nº 20/2019⁸, da Subprocuradoria da Área da Consultoria-Geral, que a Constituição Federal (art. 23, inciso VIII) e a Constituição do estado de São Paulo (art. 189) dispõem caber ao estado *organizar* o abastecimento alimentar, atividade que remete à observação da maturação do mercado em questão. A depender do grau de desenvolvimento das atividades correlacionadas

8 De lavra da Procuradora do estado Christiane Mina Falsarella e do Procurador do estado Thiago Mesquita Nunes.

ao abastecimento alimentar, o estado poderia materialmente atuar nas atividades de abastecimento, ou, se o caso, apenas instituir regras para fomento ou orientação da política pública, em sintonia com a disposição atinente à subsidiariedade da atuação estatal em atividades econômicas contida no art. 173 da Constituição Federal.

Naquela oportunidade, observou-se, ainda, que a Lei federal nº 8.171/1991 dispõe em seu art. 3º, inciso I, que o abastecimento interno, especialmente o alimentar, se subsume à hipótese do art. 174 da Constituição Federal, que aborda a função estatal de regulação de atividades econômicas, bem como as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Dessarte, na linha das manifestações colhidas durante a sondagem de mercado, seria possível a alteração do cenário do mercado em que são inseridas as atividades de entrepostagem, com ampliação da participação privada e aprimoramento das cadeias logísticas dos atores envolvidos. Nessa senda, atingida certa maturidade, poderia o Estado, com espedeque nos dispositivos constitucionais e legais supramencionados, atuar na seara regulatória, e não mais executória como no passado.

Feitas tais aproximações acerca das formas de atuação do Estado em relação ao abastecimento interno, no que tange aos aspectos circunstanciais referentes aos entrepostos de abastecimento de alimentos, colheu-se da manifestação do mercado que, para que as atividades econômicas privadas pudessem ser desenvolvidas a contento, seria necessário um novo olhar sobre as principais vias rodoviárias estaduais, que, qualificadas como classe zero, não permitiam a criação de acessos necessários ao acesso direto de veículos aos futuros entrepostos.

Nesse sentido, visando a dar efetividade à essencial temática da segurança alimentar no Estado, iniciaram-se os estudos técnicos setoriais tendentes à conciliação das políticas públicas capitaneadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento e das características técnicas das infraestruturas rodoviárias sob o manto das diretrizes da Secretaria de Logística e Transportes.

Ainda aproveitando-se dos esclarecimentos da citada Nota Técnica nº 20/2019, fora esclarecido que a atuação estatal poderia

se concretizar por meio do fomento, com vistas ao desenvolvimento de atividades econômicas relevantes, tais como aquelas pertinentes ao abastecimento alimentar interno. Nesse sentido, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento delimitou uma série de aspectos relevantes a serem observados pelos particulares, visando ao incentivo de determinados fatores reputados importantes sob o ponto de vista da política pública setorial: assegurar a oferta de infraestrutura para produtores; atacadistas; varejistas; cooperativas; importadores; exportadores; e agroindústria de produtos hortifrutigranjeiros; flores; frutas; legumes; grãos; cereais; pescados; e carnes e derivados por meio de locação de espaços para o desenvolvimento de atividades com segurança e eficiência; assegurar espaço para a prestação de serviços auxiliares e acessórios; focar na sustentabilidade e na gestão de resíduos e reciclagem, com aderência à política de logística reversa; garantir acesso aos pequenos e médios produtores rurais; assegurar a estabilidade no abastecimento alimentar etc. Assim, embora o Estado intentasse se afastar da execução direta de atividades de entrepostagem e abastecimento alimentar, seriam dispostos os aspectos sobre os quais os particulares envolvidos deveriam se ater no desenvolvimento de suas atividades.

Cotejando-se as dificuldades narradas pelos agentes privados em relação aos gargalos logísticos no estado de São Paulo e a percepção de que a atividade de entrepostagem poderia ser executada por privados, sem participação imediata do Poder Público (seja por meio de bens públicos, seja por meio de aportes públicos), se superados os obstáculos logísticos, seria juridicamente defensável que o estado buscasse dar tratamento a tais empecilhos, fomentando assim o florescimento das atividades econômicas e a fluidez das trocas e das atividades relacionadas ao abastecimento alimentar.

4. O TRATAMENTO JURÍDICO AOS GARGALOS LOGÍSTICOS À IMPLANTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE ENTREPOSTOS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR POR PARTICULARES

Em face das ponderações supramencionadas e da relevância do tema, por um lado a Administração passou a refletir tecnicamente sobre a viabilidade de outorga de autorização de acesso em rodovias classe zero, cotejadas as exigências técnicas de segurança, de mitigação de

impactos e outras condutas complementares que pudessem resguardar os usuários das rodovias e a infraestrutura rodoviária em questão. Além disso, de outra volta, passou-se a avaliar a possibilidade de estabelecimento de contrapartidas de interesse público, aderentes à política pública setorial definida pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, aos privados interessados.

Nessa senda, cogitou-se se poderiam excepcionalmente ser permitidos acessos em rodovias de classe zero, desde que o particular interessado observasse as exigências técnicas da Secretaria de Logística e Transportes tendentes à preservação das condições de segurança de tráfego na rodovia e à mitigação dos impactos ocasionados pela construção do acesso. Outrossim, em face dessa excepcionalidade, os particulares deveriam se comprometer a adotar outras condutas laterais complementares, tais como a concentração de atividades em horário de menor fluxo na rodovia; abertura para integração de pequenos produtores e destinação de áreas do entreposto aos órgãos públicos cujas atuações estivessem correlacionadas à atividade desenvolvida (por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento etc.), dentre outros.

Novamente a acomodação dos desígnios da Administração foi analisada juridicamente pela Procuradoria-Geral do Estado. Nessa oportunidade foi elaborada a Nota Técnica nº 18/2019⁹, que buscou avaliar se haveria óbice jurídico à abertura de acessos de terrenos lindeiros às rodovias estaduais qualificadas como classe zero para a implantação de entrepostos de abastecimento alimentar.

Para que se possa avançar na apresentação da análise jurídica do tema, é pertinente a apresentação do conceito técnico concebido às citadas rodovias classe zero. Nesse sentido, o Manual de Implantação Básica de Rodovia, publicado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT)¹⁰, descreve o viário nos seguintes termos:

9 De lavra do Procurador do estado Thiago Mesquita Nunes e da Procuradora do estado Thamy Kawai Marcos.

10 BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte. **Manual de implantação básica de rodovia**. 3. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2010, p. 42.

Via Classe 0 – Rodovia do mais elevado padrão técnico, com controle total de acesso, devendo possuir, no mínimo, pista dupla. Esta classe é adotada: quando a função absolutamente preponderante da rodovia for a de atender à demanda do tráfego de passagem por uma região (função mobilidade), sem maiores considerações quanto ao atendimento do tráfego local e das propriedades lindeiras (função acessibilidade) que, por hipótese, devem ser atendidas por outras vias; quando há interferência recíproca entre atividades humanas nas propriedades lindeiras ou áreas vizinhas à faixa de domínio (pedestres, paradas de ônibus, tráfego local), e o fluxo de tráfego direto causar atritos indesejáveis, sob aspectos operacionais e de segurança (controle do uso do solo); quando a rodovia constituir trecho ou parte de um sistema viário (conjunto de estradas do mesmo padrão), cujas características técnicas e operacionais se desejar manter uniformes e homogêneas; quando os volumes de tráfego forem elevados e os custos operacionais o justificarem (geralmente não inferiores àqueles que requerem uma rodovia classe I-A). Os níveis de serviço desta classe são iguais aos da classe I-A

Dessa descrição técnica deduziu-se que as rodovias classe zero têm como preponderância o atendimento da demanda de tráfego (função mobilidade), sendo menos relevantes as considerações relativas à acessibilidade, aspecto a ser atendido por outras vias. Ainda, observou-se que tais vias têm “controle total de acesso”, definição que não encontra equivalente jurídico nos textos legais nacionais. Para auxiliar a compreensão do tema sob a lente jurídica, pôde-se, com auxílio do art. 25 do Decreto federal nº 86.714/1981¹¹, proceder à interpretação do termo técnico.

Com efeito, considerando-se a redação do art. 25 do citado édito, pôde-se inferir que a hipótese não trata de uma impossibilidade total de acesso à via (o que inviabilizaria a sua integração aos

11 O Congresso Nacional havia aprovado, por meio do Decreto Legislativo nº 33, de 13 de maio de 1980, a Convenção sobre o Trânsito Viário, celebrada em Viena em 8 de novembro de 1968 com o fito de facilitar o trânsito viário internacional e de aumentar a segurança nas rodovias mediante a adoção de regras uniformes de trânsito. A internalização da Convenção no direito brasileiro foi ratificada pelo Presidente da República por intermédio do referido Decreto federal nº 86.714/1981.

usuários de quaisquer locais), mas sim que todo acesso naquela via deve obrigatoriamente observar a legislação cabível, quando existente. É dizer: a existência de acessos às rodovias classe zero deve se dar em conformidade à previsão legal, à qual deve observância. Outrossim, para que efetivamente haja controle material do acesso, o acesso deve ser precedido de autorização estatal.

Sobre o tema, cumpre registrar que, no âmbito do estado de São Paulo, a disciplina normativa da concessão de acessos dos terrenos lindeiros às rodovias estaduais é tradicionalmente conferida pelo Decreto estadual nº 30.374/1989, cujo anexo apresenta as diretrizes técnicas para a autorização pretendida. Tais diretrizes têm como foco a observância da segurança do tráfego, que é resguardada por meio de exigências técnicas exaradas pelas autoridades competentes (no caso dos acessos previstos pelo Decreto estadual nº 30.374/1989, pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER).

Transpondo esse raciocínio para os casos das rodovias classe zero, é possível afirmar que o objetivo das restrições relativas ao controle total de acesso seria proteger e manter as características técnicas desses viários de qualidade e segurança superiores. As particularidades dessas vias¹² são motivadas pela manutenção da segurança da via e do tráfego de veículos.

Por tais motivos, entendeu-se correto afirmar que a peculiaridade do “controle total de acessos” das rodovias classe zero não se consubstancia em um óbice *jurídico* intransponível, em si, para acessibilidade à via¹³. Trata-se, sim, da exigência de submissão da temática (i) a

12 Tais como, por exemplo: (i) o elevado padrão técnico; (ii) o controle total de acesso, evitando-se a implantação de dispositivos intermediários; (iii) o atendimento à demanda do tráfego de passagem pela região atravessada (função mobilidade) em detrimento do atendimento ao tráfego local e às propriedades lindeiras, que devem ser atendidas por outras vias; (iv) a projeção em pista dupla com faixas de rolamento de 3,60 metros de largura, acostamento externo de 3,50 metros e interno de 3,00 metros, gabarito mínimo vertical de 5,50 metros e largura do canteiro central de até 18 metros; (v) a possibilidade do desenvolvimento de altas velocidades de percurso, sendo a velocidade diretriz para projeto igual a 120 km/h; (vi) a distância mínima de visibilidade de parada igual a 250 metros; (vii) o afastamento lateral mínimo até o bordo do acostamento de 1,50 metros para obstáculos isolados e igual a 0,50 metros para obstáculos contínuos; (viii) as rampas longitudinais com inclinação máxima de 3%; (ix) o raio mínimo de curva horizontal igual a 665 metros; e (x) as curvas horizontais projetadas com transição, superlargas e superelevadas.

13 Única exceção a essa conclusão seria a previsão do art. 2º do Decreto estadual nº 55.498/2010,

uma análise técnica sobre as medidas a serem adotadas para assegurar a preservação das condições de segurança da rodovia, (ii) bem como de uma avaliação de mérito sobre eventuais impactos que o acesso, ainda que tecnicamente projetado para a preservação das condições de segurança da via, possam causar ao seu nível de serviço, de modo a ser pertinente o cotejo de tais impactos, por meio de um juízo de proporcionalidade e razoabilidade, com os benefícios de interesse público que poderiam ser colhidos por meio do acesso em questão.

Não obstante tenha-se concluído pela ausência de obstáculos jurídicos apriorísticos ao acesso a rodovias classe zero, verificou-se que o quadro normativo vigente em âmbito estadual não estaria adequadamente preparado para o eventual exercício dessa faculdade pelo Administrador. Com efeito, justamente em função do rigor técnico que tais infraestruturas exigem, seria insuficiente a regulamentação trazida pela legislação vigente e aplicável às demais rodovias estaduais. De fato, o Decreto estadual nº 30.374/1989 não ensejaria maior juízo sobre os impactos que o acesso pleiteado pudesse causar ao nível de serviço da rodovia, circunscrevendo o âmbito de análise aos aspectos puramente técnicos menos rígidos. Nesse sentido, aspectos cruciais às rodovias classe zero não teriam espaço para análise no bojo do atual diploma.

Por esse motivo, foi sugerido que o estabelecimento de parâmetros mínimos e gerais pertinentes às rodovias classe zero fossem minuciados por meio de decreto próprio, a regulamentar a autorização de acesso de terrenos lindeiros às respectivas faixas de domínio em rodovias classe zero, para a construção dos entrepostos de abastecimento alimentar. A Procuradoria-Geral do Estado propôs minuta de decreto com proposta de regulamento de autorização de acesso a terrenos lindeiros às respectivas faixas de domínio em rodovias classe zero, para a construção de entrepostos alimentares, que originou o Decreto estadual nº 64.543, de 24 de outubro de 2019¹⁴, cujo anexo traduz os requisitos a serem

que trata do Rodoanel Metropolitano de São Paulo – SP 021, que poderia ser alterado por norma de igual ou superior hierarquia.

14 O qual foi especificamente analisado por meio do Parecer CJ/SLT nº 49/2019, da lavra do Procurador do estado Caio César Alves Ferreira Ramos.

observados para a regular concessão de acessos às rodovias classe zero para entrepostagem e abastecimento de alimentos.

5. A DISCIPLINA ESTADUAL PARA AUTORIZAÇÕES DE ACESSO DE TERRENOS LINDEIROS ÀS TAXAS DE DOMÍNIO EM RODOVIAS CLASSE ZERO

O citado Decreto estadual nº 64.543/2019 reforça o caráter excepcional e extraordinário da autorização de acesso em questão, que deve ser concedida apenas para o atendimento dos interesses públicos atinentes à atividade econômica de entrepostagem e abastecimento de alimentos. Em vista da estreita correlação entre a finalidade do acesso e o ato administrativo que o concede, o diploma exige que o acesso não atenda outros tipos de empreendimentos¹⁵, tampouco tenha conexão com vias locais¹⁶, a fim de evitar a indução de ocupação e o uso de áreas próximas por terceiros estranhos às atividades relacionadas ao abastecimento alimentar.

A Administração também houve por bem eleger a viabilização de alternativas locais para implantação de empreendimentos de grande porte que atendessem às demandas de uma gama de usuários¹⁷, o que se coadunaria com o propósito de evitar a pulverização de acessos menores que pudessem elevar os custos regulatórios e fiscalizatórios, aumentando reflexamente o risco à segurança de tráfego e eventualmente ocasionando a desnaturação dos níveis de serviços da rodovia a patamares injustificáveis.

Entretanto, as atividades do titular do acesso devem necessariamente considerar as diretrizes firmadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, plasmadas no art. 3º do mencionado decreto, para a política pública setorial, a qual, como dito alhures, abrange a abertura de oportunidade, por exemplo, a pequenos produtores e a atores de diversos ramos distintos do setor de alimentos. Com efeito, tratando-se de fomento estatal a determinadas características relativas à atividade

15 Art. 2º, § 1º, do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

16 Art. 4º, inc. IV, do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

17 Art. 2º do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

de abastecimento de alimentos, buscou-se incentivar condutas dos particulares que fossem positivamente valoradas pelo Estado.

Prosseguindo, buscando conciliar tais atividades econômicas com as características peculiares das rodovias classe zero, o citado decreto elenca contrapartidas à concessão da autorização com o fito de neutralizar os impactos negativos gerados pela atividade¹⁸. Busca-se internalizar as externalidades negativas¹⁹ ocasionadas pelos entrepostos de abastecimento de alimentos, de modo a evitar que esses efeitos deletérios sejam sentidos pelos usuários das rodovias e/ou que sejam absorvidos pelas concessionárias dos serviços públicos de exploração do sistema rodoviário²⁰.

Outrossim, é necessário notar que a autorização concedida se reveste do caráter de precariedade, podendo ser cancelada a qualquer tempo pela Administração em caso de descumprimento das exigências previstas no regulamento ou no termo de autorização de acesso, sem que se possa cogitar da existência de qualquer direito adquirido do titular do acesso²¹ materializado em eventuais pleitos indenizatórios.

Em consonância com o disposto no art. 8º do Regulamento, os Secretários de Logística e Transportes e Agricultura e Abastecimento editaram, com espeque no art. 12, inc. I, “b”, da Lei estadual nº 10.177/1998, a Resolução Conjunta SAA/SLT nº 01, de 02 de julho de 2020²², disciplinando o procedimento de autorização de acesso

18 Art. 4º do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

19 “Externalidades ou efeitos externos. Atividades que influenciam terceiros, positiva ou negativamente, sem que estes tenham de pagar ou de ser pagos por isso. As externalidades correspondem aos casos em que os custos ou benefícios privados não igualam os custos ou benefícios sociais. Os dois tipos principais de externalidades são as economias externas e as deseconomias externas. Há economia externa quando uma atividade produz benefícios para terceiros que deles usufruem sem nada pagar: p. ex., a construção de um parque de campismo beneficia os comerciantes instalados nas proximidades, pelo aumento de clientes que daí resulta. Há deseconomia externa quando uma atividade envolve custos para terceiros que não são compensados por eles: p.ex., uma fábrica de costumes pode poluir um rio e afetar assim toda a população” (SOUSA, João Ramos de. *Léxico: análise econômica do direito. Sub Judice – Justiça e Sociedade*, Coimbra, n. 33, 2005, p. 184).

20 Art. 4º, incisos V e VI, do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

21 Art. 6º, § 4º, do Regulamento ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

22 A qual foi especificamente analisada por meio do Parecer CJ/SLT nº 25/2020, da lavra do Procurador do estado Caio César Alves Ferreira Ramos.

a terrenos lindeiros às faixas de domínio das rodovias em questão, para a instalação de entrepostos de abastecimento alimentar.

Aspecto relevante para a compreensão da citada resolução é o espaçamento mínimo a ser observado entre entrepostos de abastecimento alimentar instalados em um mesmo trecho rodoviário²³. Doutrinariamente admite-se que o Estado, no exercício da função ordenadora, limite o número de beneficiários de um ato de consentimento estatal que seja exigido para a exploração de uma determinada atividade econômica, em virtude de fatores externos ao sujeito ou ao objeto a que se refere a atividade. Nesse sentido:

No entanto, mister perceber a existência de situações em que a Administração não dispõe em concreto de qualquer espécie de discricionariedade na produção do ato ampliativo e, mesmo assim, este tem pouco a ver com a tipologia clássica da chamada licença, por ser impossível reconhecer direito preexistente em favor do particular. Suponha-se a seguinte situação.

A lei, proibindo a construção de shopping centers na cidade, faculta à Administração permiti-la se a via pública onde se situar o terreno não tiver trânsito saturado. Nenhum proprietário poderia imaginar integrado a seu patrimônio o direito de construir tais centros comerciais; poderia, contudo, obtê-lo, na dependência da situação urbana em dado momento. Inexistindo prédios ao redor, e sendo nulo o trânsito, o proprietário A seria autorizado a construir (a decisão nesse sentido será necessariamente vinculada). O proprietário B, pretendendo o mesmo logo em seguida, veria negada sua pretensão, à vista do saturamento existente. Anos depois, sendo substituído o prédio de A por prédios residenciais com pequeno número de unidades, a diminuição do afluxo de carros na rua tornaria aceitável o pedido de B.

O exemplo – propositalmente tomado no campo clássico das licenças: o direito de construir – mostra que vinculação administrativa e direito preexistente não são realidades que caminhem sempre juntas. No caso suposto, embora à Administração não caiba juízo volitivo, deve examinar, não só dados relativos ao imóvel onde se pretende

23 Art. 6º da Resolução Conjunta SAA/SLT nº 01/2020.

construir e ao projeto apresentado, mas também outros elementos que escapam ao controle do proprietário e pelos quais ele não é responsável, como o estado do trânsito na cidade. Por isso, não se pode visualizar um direito de construir centros comerciais previamente incorporado à esfera jurídica do proprietário (seria um curioso direito, que entra e sai do patrimônio do particular na dependência das condições do trânsito urbano!).

Muitos outros exemplos desse tipo podem ser concebidos: o licenciamento de instalação de indústrias, condicionado ao nível de poluição existente na cidade (o ato será vinculado se a lei fixar objetivamente o grau de poluição que impede instalação de novas fábricas); a autorização de funcionamento de motéis condicionada à inexistência de estabelecimento de ensino a menos de 500m, e assim por diante.

O quanto visto demonstra a necessidade de distinguir ao menos dois tipos de atos ordenadores ampliativos de direito privado praticados sem qualquer discricionariedade: a) ato em cuja emanção o Poder Público deve analisar apenas condições próprias do sujeito ou do objeto a que a atividade se refere, para verificar se correspondem às exigidas pela lei (caso da típica licença para construir; e b) ato em cuja produção a administração analisa, não só as condições do sujeito ou do objeto, mas também dados externos a eles.

Nesse segundo caso, é preciso especialmente considerar os atos ampliativos que devam ter limitação do número de beneficiários.²⁴

O mesmo ocorreria no caso das autorizações de acesso para implantação de entrepostos de abastecimento alimentar: a par dos requisitos individualmente verificáveis relacionados aos interessados na outorga do acesso, outras limitações externas (situação particular da rodovia em abarcar o empreendimento) devem ser consideradas para a composição do consentimento estatal.

Embora seja juridicamente viável a limitação em questão, a jurisprudência já fixou balizas para aferição da plausibilidade dessas

24 SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 46-48, grifo nosso.

restrições. Sobre o tema, salienta-se que, de acordo com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a vedação à instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em uma determinada área é inválida, por ofender o princípio constitucional da livre concorrência²⁵, salvo se a restrição decorrer de imperativo de segurança ou de proteção à saúde e/ou ao meio ambiente²⁶.

No mesmo sentido, conforme ensina José Vicente Santos de Mendonça, as restrições estatais à liberdade econômica devem consistir nas estritamente necessárias à consecução do interesse público, sob pena de ser caracterizado desvio do poder regulatório²⁷.

Ainda nessa linha intelectual, assevera Celso Antônio Bandeira de Mello que os poderes administrativos – no caso, a prerrogativa de impor limites ao exercício da liberdade econômica – são meramente instrumentais, isto é, submisso a um dado escopo normativo, restringindo-se a validade do seu uso ao necessário para alcançá-lo, de modo que toda providência que ultrapasse o que seria requerido para atender ao fim legal consiste em uma extralimitação da competência e, pois, uma invalidade²⁸.

Nesse sentido é o entendimento do STF:

O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência *prima facie*, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 193.749/SP. Recorrente: Drogaria São Paulo Ltda. Recorrido: Droga São Lucas Ltda. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Ministro Maurício Corrêa, 4 de junho de 1998. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 4 maio 2001.

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Reclamação n. 30.229 AgR/RN. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 21 de setembro de 2018. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 27 set. 2018.

27 MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 4º: requisitos para regulação pública. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (org.). *Comentários à lei da liberdade econômica*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 213.

28 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 96.

para a intervenção.²⁹

No caso do espaçamento mínimo previsto pela resolução conjunta, o critério foi fixado considerando-se a degeneração e os prejuízos técnicos e operacionais provocados por tais empreendimentos nas rodovias em que são instalados. Nesse sentido, tendo-se em vista que a manutenção dos níveis técnicos e operacionais dessas vias atende aos imperativos de segurança de tráfego, entende-se que a previsão de espaçamento mínimo atende aos requisitos fixados pelos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e abordados pela doutrina.

Tema correlato ao espaçamento mínimo entre os acessos pretendidos relaciona-se ao direito de preferência a ser concedido à proposta que melhor atenda ao interesse público, na hipótese de apresentação de mais de um pedido de autorização de acesso, referentes a uma mesma área de exclusividade, em determinado lapso de tempo³⁰. Diante dos motivos inviabilizadores da coexistência de mais de um acesso em uma mesma área, verifica-se situação de escassez a ser tratada por meio de algum procedimento administrativo objetivo, público e impessoal destinado à escolha do interessado a ser contemplado pela autorização de acesso.

Pertinente ao supracitado procedimento, não parece adequado e consentâneo com o interesse público que, nas hipóteses de apresentação de mais de um pedido de autorização de acesso em um determinado período de tempo razoavelmente estabelecido – no caso, 90 dias –, o direito de implantar um entreposto de abastecimento alimentar, com exclusividade, em uma determinada área, fosse concedido com base unicamente em um critério temporal, isto é, outorgado àquele que primeiro tenha protocolado o requerimento administrativo.

Com efeito, previsão nesse sentido geraria o incentivo para que os interessados protocolassem requerimentos administrativos açodados, despidos dos rigores técnicos necessários para a adequada compreensão da proposta, visando apenas à configuração do ineditismo do pedido

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 449/DF. Requerente: Partido Social Liberal. Interpelado: Câmara Municipal de Fortaleza. Relator: Ministro Luiz Fux, 8 de maio de 2019. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 2 set. 2019.

30 Art. 12 da Resolução Conjunta SAA/SLT nº 01/2020.

em determinada área de exclusividade. Tendo-se em vista os impactos que tais acessos podem gerar às rodovias classe zero, comportamentos desenfreados não seriam adequados à consecução dos objetivos perseguidos pelo Estado, sendo necessários outros critérios, diversos daquele meramente temporal. Por tais motivos, parecem adequados os critérios estabelecidos pelo art. 12, § 3º da citada resolução, que contempla (i) as condições de segurança viária, além de outras considerações técnicas e operacionais dos trechos rodoviários implicados; (ii) a análise técnica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento segundo os ditames dos artigos 2º e 3º do Regulamento do Decreto estadual nº 64.543/2019, bem como (iii) as diretrizes consolidadas pela resolução conjunta.

Igualmente relevante é a previsão contida no art. 10 da mencionada resolução, que indica a documentação a ser protocolada pelo interessado junto à concessionária de rodovias que administra o trecho rodoviário em que se intenta a instalação do empreendimento. Dentre esses documentos, é pertinente apontar a importância da indicação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias a que se refere o inciso VI do art. 4º do Regulamento anexo ao Decreto estadual nº 64.543/2019.

Em relação à concessionária, é pertinente oportunizar sua manifestação na medida em que poderá avaliar, sob o ponto de vista técnico, quais os impactos considerados pelo interessado no acesso em relação à rodovia afetada e se estes estão aderentes à realidade da via. Com efeito, considerando-se que o tema é específico e tecnicamente complexo, é provável que existam assimetrias de informação entre o interessado no acesso e a concessionária, sendo desejável que se criem incentivos para que essa assimetria seja diminuída por uma comunicação efetiva entre as duas partes. A concessionária, obrigada contratualmente à manutenção dos níveis de serviço naquele trecho rodoviário, teria pertinente participação na realização de estudo minucioso sobre a documentação apresentada pelo interessado, buscando endereçar os elementos técnicos realmente aptos para que o projeto não cause à rodovia impactos deletérios excessivos ou irreversíveis.

Por outro lado, a concessionária realiza apenas uma avaliação técnica não definitiva ou proibitiva, eis que suas considerações não suprem as subsequentes manifestações igualmente técnicas da agência reguladora (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados

de Transporte do Estado de São Paulo – Artesp) nos passos seguintes do procedimento administrativo. Quanto a esse aspecto, ressalta-se que as competências da Artesp pertinentes a autorizações de acesso por rodovias estaduais concedidas foram objeto de análise jurídica da Procuradoria Administrativa, cujo Parecer PA nº 43/2018 traz as orientações mais recentes a respeito da matéria. Naquela oportunidade, a Procuradoria Administrativa analisou a divisão de competências entre a Agência e o DER, no que tange ao exercício de funções de ordenação em rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada. No supracitado parecer, em resumo, a Procuradoria Administrativa concluiu pela competência da Artesp no que se refere à ordenação de rodovias estaduais concedidas, suscitando, inclusive, a possibilidade de o advento da Lei Complementar estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002, que criou a Agência, ter provocado a revogação tácita de normas anteriores que fazem alusão a competências do DER.

Todas essas informações são de grande relevo para a avaliação técnica e discricionária a ser realizada pelo poder público em relação ao pedido de autorização de acesso. Isso porque esses requisitos tangenciam questões sensíveis, como a preservação dos níveis de segurança e de qualidade de tráfego da rodovia em que será implantado o entreposto de abastecimento alimentar.

Em vistas das peculiaridades da decisão estatal a ser tomada, é possível afirmar que a apreciação do pedido de autorização de acesso pelo Secretário de Logística e Transportes envolve o exercício de discricionariedade técnica por parte do poder público. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há discricionariedade técnica quando a decisão administrativa pressupõe a utilização de critérios técnicos ligados a critérios administrativos de oportunidade e conveniência. Nesse sentido, um dos exemplos de situação de discricionariedade técnica – que se amolda ao caso da autorização de acesso – consiste na hipótese em que a autoridade pública competente decide com base em dados fornecidos por órgão técnico, apreciando os elementos técnicos em conjunto a critérios administrativos de oportunidade e conveniência³¹.

31 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 106-119.

Nessa linha, as supracitadas medidas mitigadoras e/ou compensatórias a serem exigidas do titular da autorização de acesso, aparentemente, constituem espécie de condicionamento (encargo) imposto ao particular para implantação e operação do entreposto de abastecimento alimentar às margens das rodovias indicadas no Decreto estadual nº 64.543/2019. Na linha dos ensinamentos de Carlos Ari Sundfeld, os condicionamentos são as situações subjetivas passivas impostas pela Administração Pública aos titulares de direitos, para definir o seu campo de legítimo exercício, traduzidas em deveres de não fazer (limites do direito), fazer (encargos do direito) ou suportar (sujeições). A imposição aos particulares de condicionamentos de direitos é técnica de administração ordenadora destinada a compatibilizar o usufruto das liberdades públicas com os interesses coletivos. Nesse sentido, os condicionamentos não se confundem com a imposição de deveres, pela Administração, aos indivíduos, pois estes independem da titularidade ou exercício de algum direito³².

Em virtude das variações do mercado de abastecimento de alimentos e do correspondente tráfego experimentado pelas rodovias no decorrer do tempo, a mencionada resolução previu que, caso a agência reguladora verifique significativa variação do volume de tráfego do acesso, proporá ao Secretário de Logística e Transportes que o titular do acesso proceda ao reestudo da viabilidade e à adequação do acesso autorizado. Além dessa atuação repressiva, há previsão de acompanhamento do desenvolvimento do empreendimento e revisões relativamente frequentes, a serem desenvolvidas pelo titular do acesso, por meio de estudos de tráfego voltados à reavaliação do polo gerador de tráfego, com respectiva medida de mitigação de seu impacto, se for o caso³³.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou compartilhar as experiências do estado de São Paulo quando da reformulação de sua forma de participação nas atividades de entrepostagem e abastecimento de alimentos.

32 SUNDFELD, op. cit., p. 54-56.

33 Art. 14 da Resolução Conjunta SAA/SLT nº 01/2020.

Ouidos os atores que se inserem no torvelinho do mercado, verificou-se que as atividades em questão haviam adquirido certa maturidade com o decorrer dos anos, não remanescendo as mesmas razões para a manutenção de um padrão de atuação defasado.

Nessa senda, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais vigentes, assumiu o Estado as funções de regulação e de fomento, admitindo que as atividades econômicas fossem desenvolvidas pelos particulares.

A fim de viabilizar o desenvolvimento dessas atividades, por outro lado, atentou o Estado aos gargalos de logística experimentados em âmbito estadual, sendo o mais relevante aquele relativo ao acesso dos terrenos lindeiros às rodovias classe zero. Por meio de um cotejo jurídico entre as normas – legais e técnicas – existentes e os propósitos das rodovias classe zero, concluiu-se que pela inexistência de uma inviabilidade jurídica inicial para a autorização de acessos a tais viários, tendo-se, sim, reconhecido que a matéria exigia submissão a um duplo crivo (técnico e de mérito), que considerasse (i) as exigências técnicas para manutenção de segurança do tráfego nessas rodovias, e (ii) a proporcionalidade entre os impactos gerados ao nível de serviço do viário e os benefícios de interesse público gerados por tal autorização.

A partir dessa conclusão, foi editado o Decreto estadual nº 64.543/2019 e a correlata Resolução Conjunta SAA/SLT nº 01/2020, que apresentam os requisitos necessários à outorga de autorização de acesso a rodovias classe zero para a instalação dos entrepostos de abastecimento de alimentos.

Ademais, procedeu-se a uma análise dos principais aspectos desses diplomas, tais como as eventuais restrições concorrenciais derivadas das exigências técnicas de preservação do viário estadual, bem como a correta imputação das externalidades geradas pela atividade econômica desenvolvida em redor das rodovias classe zero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte. **Manual de implantação básica de rodovia**. 3. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 449/DF. Proibição do livre exercício da atividade de transporte individual de passageiros. Requerente: Partido Social Liberal. Interpelado: Câmara Municipal de Fortaleza. Relator: Ministro Luiz Fux, 8 de maio de 2019. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 2 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Reclamação n. 30.229 AgR/RN. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 21 de setembro de 2018. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 27 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 193.749/SP. Recorrente: Drogaria São Paulo Ltda. Recorrido: Droga São Lucas Ltda. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Ministro Maurício Corrêa, 4 de junho de 1998. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 4 maio 2001.

CEAGESP. Capital – ETSP. **Portal Ceagesp**, São Paulo, [2021]. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/entrepostos/etsp/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CEAGESP. Histórico. **Portal Ceagesp**, São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/historico/>. Acesso em: 22 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São. Paulo: Malheiros, 2012.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 4º: requisitos para regulação pública. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (org.). **Comentários à lei da liberdade econômica**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 211-212.

SOUSA, João Ramos de. Léxico: análise econômica do direito. **Sub Judice – Justiça e Sociedade**, Coimbra, n. 33, p. 175-194. 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.